

La transformación del Estado: desafíos de la función pública en pandemia

Ana Castellani y Beatriz de Anchorena

1. Introducción

“Es la hora del Estado, es la hora de la inversión pública”, afirmó el presidente Alberto Fernández en abril de 2020. Más allá de los persistentes intentos por eclipsarlo, el Estado siempre regresa al primer plano. Sin dudas, la pandemia por COVID-19 abrió una ventana de oportunidades para visibilizar y poner en valor la acción estatal. El Estado es el responsable de intervenir sobre los problemas públicos y definir soluciones de políticas que mejoren la vida de su pueblo, en el marco de un proyecto de desarrollo de país.

No obstante, la gestión del Estado, tensionada por la crisis y por los propósitos redistributivos y de inclusión social, enfrenta hoy un doble desafío. Por un lado, históricos déficits de capacidades institucionales que condicionan la efectividad de la acción estatal. Por otro, conflictos con actores con capacidad de veto que obturan de manera permanente las políticas públicas que promueve el gobierno.

En este marco, resulta crucial el despliegue de una estrategia de transformación de la función pública que opere un salto cualitativo tanto en el aparato administrativo como en la acción del Estado. Dado que los Estados arrastran el peso de su pasado y reproducen su actividad de forma invariada, una acción transformadora del Estado implica sacudir la inercia y reconfigurar la situación.

El presente artículo examina las circunstancias en las que el presidente Alberto Fernández inició su tarea de gobierno, aborda los principales desafíos de la pandemia, analiza la disputa sobre el alcance de la intervención estatal y el rol del Estado y detalla las capacidades estatales para alcanzar los objetivos estratégicos del proyecto de gobierno. Finalmente, expone los principales ejes de transformación de la gestión pública que se implementan desde la Jefatura de Gabinete de Ministros con el objetivo de poner al Estado al servicio de la ciudadanía y de un proyecto de desarrollo con justicia social.

2. Estado de situación

La situación previa a la pandemia constituía ya un cuadro devastador: una deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI) de 47.000 millones de dólares,¹ una inflación anual del 54%,² un índice de pobreza del 35%,³ una tasa de desem-

1 Se trata del préstamo otorgado por el FMI más grande de la historia. Se compone de 44.000 millones de dólares de capital adeudado más 3.000 millones de dólares por cargos e intereses.

2 La inflación acumulada en los cuatro años de la Administración Cambiemos supera el 300%.

3 Los ingresos reales de las trabajadoras y los trabajadores formales durante los últimos dos años de la gestión de Mauricio Macri cayeron el

pleo del 10% y un tercio de los trabajadores asalariados no registrados. Entre diciembre de 2017 y diciembre de 2019 la actividad económica se contrajo el 7,3%, se destruyeron 280.000 puestos de trabajo formales en el sector privado (4,5% del total) y cerraron 23.000 empresas, la mayoría de ellas pequeñas y medianas. Además, el coeficiente de Gini –que mide el grado de desigualdad económica existente en una sociedad– pasó de 0,422 a 0,444.⁴

Son indicadores de una gestión en la que se concibió al Estado como un problema y no como una solución. Se fomentó la tercerización de la capacidad estatal al sector privado, se adoptaron medidas estáticas de eficiencia que redujeron la acción estatal y las opciones de política pública, se promovieron panaceas tecnológicas y se generó una alta dependencia de las empresas privadas de consultoría.⁵

Estos resultados son consecuencia de las políticas económicas implementadas, como así también del debilitamiento de las capacidades institucionales, particularmente, en áreas centrales. La eliminación de los ministerios de Salud, Trabajo y Ciencia y Tecnología durante la gestión Cambiemos, junto con importantes ajustes presupuestarios, la retracción de la inversión del Estado y la captura de la decisión

17,5%, mientras que las jubilaciones mínimas perdieron el 19,5% y, como producto del deterioro en el ingreso de los hogares, la pobreza aumentó diez puntos porcentuales, pasando del 25,7% al 35,5%, lo que equivale a 4,5 millones de argentinas y argentinos que pasaron a tener ingresos insuficientes para cubrir la canasta básica.

4 Memoria detallada del estado de la Nación 2020, en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/memoria_detallada_del_estado_de_la_nacion_2020_2.pdf.

5 Un panorama similar plantea Mariana Mazzucato (2021: 8) como consecuencia de políticas neoliberales para Gran Bretaña y Estados Unidos.

pública por parte de intereses privados, se sumaron a los problemas estructurales de larga data, generando una reducción de la capacidad estatal. La porosidad del aparato público y la ideología pro mercado habilitó a las diferentes fracciones del capital a disputarse para sí áreas y sectores de política pública, lo que contribuyó a un debilitamiento general del Estado.

Probablemente, la respuesta del Estado frente a la pandemia podría haber sido más rápida y efectiva si el debilitamiento de las capacidades y la erosión de la autonomía estatal no hubieran sido de tal magnitud.

No obstante, el gobierno de Alberto Fernández desplegó una importante acción estatal para gestionar la pandemia, que se caracterizó por el incremento de la inversión social.⁶ Este esfuerzo fiscal sin precedentes se realizó con dos objetivos: sostener las políticas de ingresos de la población más vulnerable y apoyar a las empresas y comercios; y fortalecer el sistema de salud. En este sentido, se desplegaron una diversidad de políticas públicas: el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) que benefició a casi nueve millones de personas, y la Asistencia para la Producción y el Trabajo (ATP), que alcanzó –al menos una vez– a casi tres millones de personas, sumaron una inversión del 7% del PBI. También, se incrementaron las jubilaciones, la Asignación Universal por Hijo y por Embarazo, la Tarjeta Alimentar, el Programa Potenciar Trabajo, las Becas Progresar, el Programa de Recuperación Productiva (REPRO), se entregaron

6 Previo al inicio de la pandemia se puso en marcha el Plan Argentina contra el Hambre a través del despliegue de la Tarjeta Alimentar, que alcanzó –en 2020– a 1,5 millones de familias con niños y niñas de hasta 6 años o con discapacidad.

medicamentos sin costo a afiliados de PAMI, se aumentó la inversión pública para generar infraestructura y obra pública, y se instituyeron cargas impositivas progresivas y solidarias. En el marco del fortalecimiento del sistema de salud se construyeron hospitales modulares, se compraron respiradores, se instrumentó un bono para los trabajadores y las trabajadoras del sector⁷ y se compraron y se aplicaron millones de vacunas contra la COVID-19.⁸

A pesar de las acciones que desplegó el Estado para cuidar la vida de los argentinos y argentinas, el primer año de la pandemia dejó un balance económico y social desolador. Durante 2020 el PBI del país cayó 10 puntos. El consumo se desmoronó 13 puntos –debido a la baja de ingresos y a las restricciones para circular durante los períodos de ASPO y DISPO–, la inversión en general sufrió un descenso de 13 puntos y el comercio mundial se resintió considerablemente. En efecto, todos los indicadores de la demanda agregada se vieron desfavorecidos durante el primer año de pandemia. Asimismo, la pobreza subió 6 puntos, alcanzando a más del 40% de la población, y el desempleo aumentó un punto, llegando al 11%, lo que implica 1,4 millones de personas desocupadas.

7 En 2020, se incorporaron 4000 camas de terapia intensiva, aumentando el 47% la capacidad instalada, se construyeron 12 hospitales modulares, se compraron 3300 respiradores, se instrumentó un bono para los trabajadores de la salud (que alcanzó a aproximadamente a 624.645 trabajadores). En total, se invirtió en el sector salud un adicional de 70.000 millones de pesos.

8 38.086.954 dosis distribuidas y 32.335.391 dosis aplicadas al 3 de agosto de 2021.

En este contexto, la ciudadanía demanda la intervención del Estado y requiere una respuesta rápida y efectiva a los problemas que surgen a partir de la emergencia.

La Administración Pública enfrentó desafíos institucionales para sostener y profundizar la acción estatal en pandemia. Implementar el trabajo remoto a fin de adecuar el funcionamiento de las instituciones públicas a las nuevas condiciones de aislamiento constituyó un verdadero reto.⁹ Del mismo modo, el trabajo de rediseño de procesos de trabajo y digitalización de los trámites para brindar servicios esenciales y el acceso a derechos por parte de la ciudadanía de manera remota también se incorporó como desafío.

El propósito de dotar de transparencia a la gestión pública, especialmente a las compras públicas, requirió un trabajo de readecuación normativa, de mecanismos y arreglos institucionales para prevenir la captura de la decisión pública. Además, brindar información clara y precisa a la ciudadanía implicó un cambio de paradigma comunicacional, donde el Estado asume un rol de acompañamiento e intercambio permanente. En este sentido, se establecieron protocolos y capacitaciones, creando nuevos canales de atención y fortaleciendo la relación con la ciudadanía, lo que mejoró los indicadores de capacidad de respuesta.

9 Desde el 20 de marzo y hasta fines de 2020, el 65% de las trabajadoras y los trabajadores públicos se desempeñaron remotamente, mientras el 20% lo hizo presencialmente con protocolos específicos y el 15% se encontraba en otras condiciones: licencia por cuidado de hijos menores, dispensas por motivos de salud, entre otras situaciones.

3. Disputas en torno al rol del Estado

El objetivo político en torno al Estado es fortalecerlo y legitimarlo como motor de desarrollo para alcanzar mejoras sustantivas en la calidad de vida del pueblo argentino.

En la pandemia el Estado se erigió como actor central en la gestión de las soluciones para combatir la crisis provocada por la COVID-19. El primer año de pandemia dejó en evidencia, a nivel mundial, que solo los Estados pueden desplegar políticas e instrumentos de la magnitud y alcance necesarios para proteger a las ciudadanas y los ciudadanos.

Sin embargo, el poder económico insiste en deslegitimar la acción del Estado para evitar que se implementen políticas públicas redistributivas que lo perjudiquen. La instalación de debates controversiales en la agenda pública como salud versus economía, intervención estatal versus libertades individuales e incluso esfuerzo público versus esfuerzo privado, se ven acentuados por las definiciones político-ideológicas del acervo neoliberal que cuestionan el tamaño del sector público, la excesiva intervención del Estado, el alto gasto público, los aumentos salariales. Estas argumentaciones tienen como único objetivo socavar o vetar el avance de las iniciativas gubernamentales.

Para ordenar las prioridades y conducir políticamente una estrategia de desarrollo, resulta necesario redefinir la relación entre el Estado y la elite económica.¹⁰ La disputa

10 Se entiende por elite económica al conjunto de directivos y/o propietarios de las grandes empresas que operan en los diversos sectores productivos y que –más allá del origen del capital (nacional, extranjero o mixto)– inciden decisivamente con sus acciones en el proceso de acumulación de capital. También se incluye los dirigentes de las principales asociaciones

sobre el rol del Estado y el alcance de la intervención estatal pone en tensión las capacidades estatales para cumplir los objetivos de gobierno, *vis-à-vis*, las capacidades del poder económico – sean estas estructurales o instrumentales –¹¹ para incidir en las políticas públicas. La elite económica cuestiona el nivel de intervención del Estado, la asignación de recursos y, especialmente, la distribución de los costos económicos de la pandemia, porque existe una reticencia por parte de los que concentran grandes fortunas a asumir los mayores esfuerzos para combatir la crisis sanitaria.

La pregunta que subyace detrás de la disputa sobre el rol del Estado o el alcance de su intervención es para quién trabaja el Estado. ¿Lo hace para las grandes mayorías guiado por el interés general o para la elite económica y sus intereses particulares?

Este proceso de disputa en torno al rol del Estado y el alcance de su intervención es parte de la tensión entre democracia y neoliberalismo. A fin de situar el análisis, resulta esclarecedor partir del concepto de autonomía estatal para dar cuenta del conflicto en la orientación de las políticas públicas.

La autonomía estatal refleja la correlación de fuerzas en términos de recursos de poder que ponen en juego, por un lado, el Estado, y por otro, la elite económica. La podemos definir como el vector resultante de la relación entre capacidades estatales y el poder económico (Anchorena, 2017).

gremiales empresarias que coordinan intereses diversos para definir estrategias que condicionan el accionar del Estado a favor de sus objetivos y necesidades (Castellani, 2018).

11 Se entiende el poder estructural como la capacidad del capital de condicionar las políticas del Estado a través de sus inversiones (o desinversiones), y el poder instrumental como la acción política empresarial para influir sobre el Estado (Anchorena, 2017).

Cuando la correlación de fuerzas se inclina hacia el poder económico, la pérdida o debilitamiento de la autonomía estatal abre el camino hacia una situación de captura de la decisión pública por parte de intereses privados (Castellani, 2018). Y al revés, cuando la autonomía es absoluta y el Estado no tiene en cuenta la mirada de los actores económicos, puede perder inversiones y gobernabilidad (Lindblom, 1991). Sin embargo, la autonomía nunca es absoluta, e implica siempre algún tipo de negociación que impacta en mayor o menor capacidad para definir estrategias y objetivos de acción, ejecutar políticas, captar y asignar recursos (Vilas, 2005).

Resulta necesario reconfigurar este espacio de negociación y diálogo permanente para construir un Estado fuerte, pero sensible a las demandas de los diferentes actores, que permita tomar decisiones con soberanía, poniendo los intereses generales por sobre los particulares y escuchando a las partes involucradas para enriquecer la formulación e implementación de las políticas públicas.

Se propicia así la construcción de un Estado estratégico con capacidad para lidiar con las tensiones, disputas y problemas que se manifiestan en un proyecto de gobierno inclusivo y redistributivo.

En este sentido, para caracterizar un Estado estratégico es necesario tener en cuenta las siguientes dimensiones:

- Recuperar la centralidad del Estado en la producción de políticas públicas, como motor de un proyecto de desarrollo con justicia social. En este marco, las funciones del Estado se estructuran en torno a: i) la producción de bienes y servicios, ii) la inversión pública para acumular capital fijo, iii) la extracción de recur-

sos y su redistribución, iv) el establecimiento de regulaciones y el control de su cumplimiento, y v) la direccionalidad, argumentación y construcción de legitimidad social.

- Esta centralidad requiere dotar al Estado de la habilidad para ganar márgenes de autonomía y gestionar los conflictos del desarrollo. Implica fortalecer la mirada estratégica sobre los problemas públicos y lidiar con los actores no estatales, impedir el veto a las políticas públicas y construir gobernabilidad. La capacidad de articulación con actores sociales diversos, impulsando el protagonismo social en pos de lograr la legitimidad de las políticas públicas inclusivas y redistributivas.
- Retomar la senda de la planificación estratégica y la evaluación de las políticas públicas para llevar adelante el proyecto de gobierno. Si bien se distingue analíticamente la planificación de la evaluación, ambas constituyen dos caras de la misma moneda. Instrumentar procesos de planificación a mediano plazo requiere de propuestas técnicas, pero fundamentalmente implica recuperar la dimensión política de las políticas públicas. Cuanto más desafiante y transformador es el proyecto de gobierno, más se tensionan las capacidades estatales y, por lo tanto, se requiere ampliar el campo de gobernabilidad.
- La conducción de procesos de desarrollo inclusivos requiere mejorar los instrumentos de políticas públicas que aporten soluciones a los problemas, demandas y necesidades de la ciudadanía. Para ello, el Estado debe contar con la producción de datos robustos, trazables e interoperables para el diseño, seguimiento y evalua-

ción de las políticas públicas. Un Estado fuerte incluye el gobierno de datos y la soberanía tecnológica.

- Un Estado estratégico incorpora la ética como una dimensión sustantiva de la función pública. Las políticas de integridad y transparencia constituyen un pilar para construir autonomía estatal para la toma de decisiones soberanas. Prevenir la captura de la decisión pública –por parte de intereses corporativos y sectoriales– construye viabilidad para instrumentar el proyecto de gobierno.

4. Capacidades estatales para un Estado estratégico

Construir un Estado estratégico capaz de desplegar acciones estatales de producción, inversión, regulación, distribución,¹² y de conducir un proceso de desarrollo, requiere una reflexión sobre el modelo de función pública. Es decir, necesita repensar los procesos, la asignación de recursos y la toma de decisiones acerca de la formulación e implementación de las políticas públicas. Al respecto, resulta crucial no solo modificar la orientación estratégica de las políticas, sino también redefinir el modo en que se van a gestionar. Hoy la prioridad es el despliegue efectivo de políticas orientadas a solucionar los problemas públicos.

12 Se define acción estatal como intervenciones del Estado que se expresan bajo la forma de políticas públicas que impactan y transforman la realidad. Dichas políticas se concretan a través de diversos tipos acciones estatales: bienes o servicios, prestaciones dinerarias, regulaciones, inversiones públicas y orientaciones estratégicas (Decisión Administrativa 1926/2020, Anexo 1).

Para ello, se requiere un triple movimiento:

1. Construir autonomía entendida como la capacidad del Estado para llevar adelante el proyecto de gobierno, materializar los compromisos democráticos y promover el interés general.
2. Prevenir la captura de la decisión pública. La dimensión ética y la transversalización de las políticas de integridad y transparencia son centrales en el abordaje de este modelo de función pública. Si bien históricamente la captura y colonización del Estado se han manifestado recurrentemente, en los últimos años su magnitud –extensión y densidad– se constituyó en un sello indiscutible de la Administración Cambiemos (Castellani, 2018).
3. Fortalecer las capacidades estatales para desplegar un Estado estratégico y una función pública democrática, inclusiva y federal que recupere la dimensión política de las políticas públicas. Implica superar las prácticas gerencialistas, tecnocráticas, tercerizadoras, desreguladoras –propiciadas por el *new public management* y los organismos internacionales– sumamente arraigadas en nuestra Administración Pública.

La construcción de la autonomía estatal –a través del desarrollo de capacidades– es el camino para fortalecer el rol del Estado que se despliega, por un lado, a través de su capacidad de respuesta a la ciudadanía y, por el otro, como motor de un proyecto de desarrollo con justicia social. Construir autonomía estatal es la precondition de un Estado que logra sus objetivos.

Ahora bien, ¿qué capacidades resultan críticas para construir una función pública democrática, inclusiva y federal?

Se pueden distinguir analíticamente tres núcleos de capacidades estatales que resultan críticos para la gestión de las políticas públicas. Las *capacidades organizativas, administrativas, burocráticas* –las clásicas weberianas–, que son *el saber hacer* y las que ponen en marcha las organizaciones públicas. Esta categoría incluye cuestiones vinculadas al fortalecimiento de una burocracia profesional y comprometida con la acción pública. Construye conocimiento teórico-práctico, tanto desde la experiencia concreta como desde la capacitación formal.

Por tanto, se puede definir a la capacidad burocrático-administrativa como la habilidad de las instituciones del Estado para implementar políticas públicas, lo cual incluye la aptitud de producir y entregar bienes y servicios públicos, así como la habilidad de adoptar regulaciones. La administración efectiva de políticas requiere burocracias profesionales en términos weberianos,¹³ que legitimen la autoridad del Estado, gestionen asuntos complejos y garanticen la eficiencia (Hanson y Sigman, 2013).

Si bien las capacidades weberianas son fundamentales, no resultan suficientes para construir un Estado estratégico. Se requiere otro núcleo de capacidades, a las que denominamos *capacidades político-estratégicas*. Si las primeras, las organizativas, ponen en marcha las organizaciones estatales, estas segundas las dotan de direccionalidad política, marcan el rumbo de las políticas públicas. Refieren a

13 Las burocracias weberianas se caracterizan por reclutamiento basado en el mérito, normas profesionales, perspectivas de carreras previsibles y estructuras orgánicas coordinadas. La autonomía enraizada combina el aislamiento burocrático con canales institucionales que vinculan al Estado con la sociedad (Evans, 1995).

la capacidad de leer, interpretar y actuar en contextos diversos donde se juegan racionalidades diferentes y operan correlaciones de fuerzas estructurales. Suponen la capacidad de generar diagnósticos situacionales a partir del análisis de la viabilidad política de las acciones estatales. Como la producción de políticas públicas es una arena de disputa, estas capacidades apuntan a gestionar los conflictos. Asimismo, como las decisiones de política pública no son exclusivamente resultado de la racionalidad técnica, sino que son definidas –en muchas ocasiones– a partir de la interacción política, estas capacidades fortalecen los procesos de planificación estratégica y análisis de gobernabilidad. Es necesario que los actores cuenten con datos robustos, evidencias y asesoramiento científico para lograr una interacción política informada y obtener así decisiones públicas efectivas.

La capacidad político-estratégica refiere a la solvencia y disposición de cuadros de gobierno para el direccionamiento estratégico y la gestión de los conflictos que pueden condicionar o comprometer el desarrollo nacional (Sotelo, 2014). Siguiendo a Matus (1992), la direccionalidad implica: i) la selección de problemas que se han de enfrentar, ya que dicha elección determina el perfil y alcance del proyecto de gobierno; ii) la selección de los medios para enfrentar los problemas (políticos, económicos y organizativos); iii) la búsqueda de resultados como consecuencia de los medios para enfrentar los problemas. Como sostienen Bernazza y Longo (2014), se precisa un Estado al servicio del desarrollo incluyente, que integre una visión transformadora y una conducción estratégica.

Finalmente, el tercer núcleo de capacidades que resulta fundamental para construir un Estado presente que interac-

túa con la sociedad son las *capacidades relacionales*. Para abordarlas, se pueden analizar en tres dimensiones.

La primera es la interinstitucional o interministerial, que apunta a fortalecer las capacidades de coordinación y articulación de las políticas públicas entre las diferentes organizaciones del Estado. En muchas ocasiones, la efectividad de una política pública se juega en la capacidad de coordinación y articulación de las acciones estatales al interior de la Administración Pública Nacional (APN). La red de efectos, de resultados y de impactos de las políticas públicas se construye con múltiples actuaciones que provienen de diferentes instituciones públicas. La capacidad de transformar la realidad y su complejidad demandan la aptitud para articular y coordinar políticas.

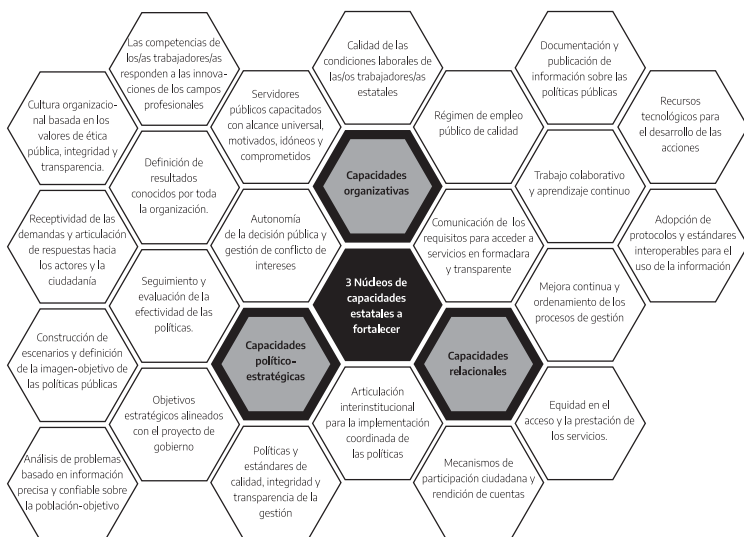
Una segunda dimensión se relaciona con el ámbito federal, la capacidad de articular, coordinar y concertar políticas públicas y articular la implementación de las mismas en todo el territorio nacional. La relación Nación-provincias requiere de una habilidad específica tanto para la construcción de consensos estratégicos, como en la implementación territorial de las políticas públicas y la presencia del Estado para garantizar el acceso a derechos.

La tercera dimensión se relaciona con los dispositivos de participación social, de trabajadores y trabajadoras, del mundo de la producción, de las organizaciones sociales, populares, de organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía en general. Construir dispositivos de participación ciudadana y social resulta fundamental porque el diálogo implica interacción entre Estado y sociedad. En este aspecto, el modelo de función pública que se construye propicia un Estado que dialogue y que tenga interacción de ida y vuelta con la ciudadanía. No obstante, esto no significa que todas

las demandas ciudadanas se transformen en política pública, sino que todos los aportes para fortalecer un mejor Estado serán escuchados.

En consecuencia, la capacidad relacional implica interacciones específicas entre actores estatales y sociales en determinadas redes y/o asuntos de política. Esto incluye la capacidad de inducir comportamientos entre los actores no estatales, logrando el cumplimiento obligatorio de las reglas de juego y evitando bloqueos a sus políticas. El análisis de esta dimensión brinda información sobre el logro o no de una situación caracterizable como de autonomía enraizada (Alonso, 2007).

Mapa de capacidades estatales



Fuente: Elaboración propia, Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación (2021).

En resumen, se valoran tres conceptos que ilustran los núcleos de capacidades estatales a fortalecer.

El primer concepto es el de *burocracia*, donde confluyen el profesionalismo y el “saber hacer”. Resulta conducente poner en valor a la burocracia para la construcción de prácticas democráticas y equitativas, donde los ciudadanos y ciudadanas acceden a derechos, bienes y servicios que el Estado provee en el marco de políticas públicas orientadas al interés general.

El segundo es la *política*. La idea de una administración pública separada de la acción política es un concepto perimido. Si las políticas públicas son resultado de la interacción política, los mejores cuadros para gestionar esas políticas son cuadros técnico-políticos. Resulta crucial construir esta mirada político-estratégica para abordar la complejidad de problemas públicos que en la actualidad enfrentan los Estados. Hay que poner en valor la política, porque la política es el arte de transformar la realidad.

Y el tercer concepto es el *diálogo*. Un Estado con capacidad de respuesta es un Estado que sabe escuchar y tiene herramientas para interactuar con los actores estatales y no estatales. Fortalecer las capacidades de articulación y coordinación de políticas es una apuesta a la construcción colectiva de soluciones a problemas complejos. Fortalecer la capacidad relacional es también un pilar para construir un Estado estratégico.

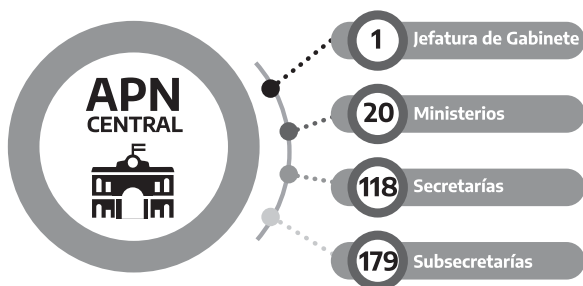
5. Desafíos para transformar la función pública

El concepto de función pública alude a: i) el aparato administrativo del sector público –su estructura orgánica y marco normativo–; ii) los trabajadores y las trabajadoras que desempeñan tareas en él; iii) y la actividad que realiza el

Estado en el despliegue de sus funciones. Cualquier objetivo de transformación de la función pública define estrategias en estos tres niveles.

La Administración Pública Nacional (APN) está integrada por 20 ministerios coordinados por la Jefatura de Gabinete, que tiene como misión articular transversalmente las políticas públicas nacionales para administrar el Estado y alcanzar los objetivos del proyecto de gobierno. Los niveles subsiguientes están conformados por 118 secretarías y 179 subsecretarías, que junto con los cargos de ministros y ministras integran las autoridades superiores (AS) del Poder Ejecutivo Nacional.

Estructura organizativa de AS* - APN Centralizada: cantidad de unidades según su jerarquía organizacional



* No se contabiliza al Presidente ni a la Vicepresidenta de la Nación.

Fuente: Dirección Nacional de Diseño Organizacional (JGM, 2021).

Además, integran la APN un total de 379.598 agentes, de los cuales 193.064 pertenecen a las fuerzas armadas y de seguridad y 186.894 son personal del servicio civil de la Nación.

La Administración Pública Nacional (APN) en números (datos de abril 2021)

Administración Pública Nacional:

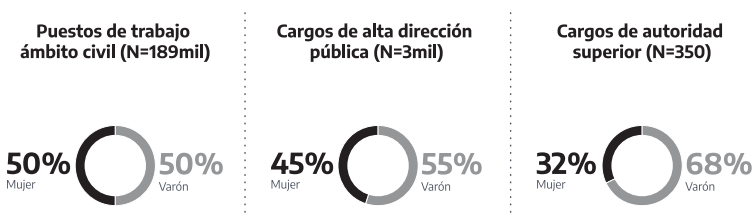
Total: 379.958

- **Ámbito civil: 186.894** empleados/as
- **Sector militar y de seguridad: 193.064** empleados/as



Fuente: Elaboración propia, Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación (2021).

Como se observa en el gráfico que sigue, en términos de género, en el servicio civil, la mitad son mujeres y la mitad son varones. Sin embargo, existe una brecha –que va disminuyendo a lo largo del tiempo– en los cargos de alta dirección pública, donde la participación de las mujeres es menor; constituye un desafío para mejorar y lograr mayores niveles de equidad en el acceso a los cargos de decisión política.



Fuente: Base Integral de Empleo Público, Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación (diciembre de 2020).¹⁴

14 Si bien a través del Decreto 476/2021 –publicado en el Boletín Oficial el 20 de julio de 2021– se garantiza el derecho a la identidad de género de las personas que no se autoperceben femeninas ni masculinas al reconocer identidades por fuera de ese binomio con la nomenclatura “X” en el DNI, la Base Integral de Empleo Público de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación todavía no cuenta con registros de personas que hayan optado por el cambio de identidad no binaria.

Detrás de esta radiografía de la APN se pueden hallar múltiples déficits históricos de capacidades institucionales:

- Una fuerte heterogeneidad, caracterizada por diversos grados de desarrollo burocrático, es decir, una distribución dispar de capacidades en el aparato administrativo.
- La estructura en silos verticales –ministerios– genera frecuentemente serios problemas de coordinación interinstitucional, tanto en el diseño como en la implementación de las políticas. Esto reviste una particular gravedad si se tiene en cuenta que los problemas públicos de la sociedad actual demandan cada vez más abordajes integrales que cruzan los diferentes sectores de política pública.
- Déficit de información y dificultades en la interoperabilidad de datos que dificultan tanto el diseño como el seguimiento y la evaluación de políticas públicas.
- Problemas de articulación entre las políticas públicas planificadas y el presupuesto.
- Rupturas y tensiones entre los cuadros técnicos administrativos y los funcionarios políticos, que resienten la efectividad de las políticas públicas.
- Déficit de compromiso del personal con el valor de lo público, agravado por estrategias de capacitación poco efectivas que profundizan la inercia en el desarrollo de las acciones estatales.

Este diagnóstico sobre el funcionamiento histórico de la gestión pública constituye, al mismo tiempo, una hoja de ruta para su reconstrucción. El fortalecimiento institucional se proyecta con foco en las capacidades estatales para construir un mejor Estado. Es decir, un Estado estratégico.

Cinco ejes para transformación de la función pública

La transformación de la función pública y la construcción de un Estado estratégico como parte del proyecto de gobierno se convirtió en un doble desafío a partir de la pandemia. A los objetivos originales de fortalecer el Estado como conductor de un proyecto de desarrollo con justicia social se sumó el desafío de gestionar la pandemia.

En el marco de estos dos objetivos, desde la Secretaría de Gestión y Empleo Público se definieron cinco ejes que guían la transformación de la función pública, tanto para abordar la gestión de la coyuntura como para asentar las bases estructurales para la construcción de un mejor Estado.

De esta manera, se fortalecieron capacidades estatales vinculadas a la optimización de los servicios a la ciudadanía, el trabajo remoto de la APN, la planificación y evaluación de políticas públicas, la transparencia y la articulación federal.

Ejes de transformación de la función pública

<p>Accesibilidad a Servicios</p> 	<p>Innovación y Calidad de Gestión</p> 	<p>Integralidad en Políticas de Empleo</p> 	<p>Transparencia, Integridad y Ética Pública</p> 	<p>Participación Activa y Federal</p> 
<p>Digitalización de servicios esenciales a ciudadanía. El Estado como facilitador y no como un obstáculo para el acceso a bienes y servicios</p>	<p>Planificación, implementación y evaluación permanente de las políticas públicas. Mapeo de la acción estatal y consolidación de información para funcionarios/as y ciudadanos/as</p>	<p>Capacitación y formación de excelencia, trabajo en redes colaborativas, comunidad de prácticas que potencien el talento, innovación y experiencia, consistencia en la política salarial, regularización de condiciones laborales, sistemas híbridos (presencial y remoto)</p>	<p>Prevención de captura de la decisión pública por parte de intereses particulares, sistemas de control cruzado, planes transversales de fortalecimiento institucional</p>	<p>Consejos Federales para propiciar innovaciones en los diversos niveles (nacional, provincial y municipal) y potenciar experiencias locales. Programas de capacitación y formación de amplio alcance</p>

Fuente: Elaboración propia, Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación (2021).

1. Accesibilidad a servicios

Un objetivo prioritario es garantizar a la ciudadanía accesibilidad a los bienes, servicios y prestaciones del Estado. Pasar del trámite –donde la tarea recae principalmente en el ciudadano o ciudadana– al concepto de servicio –donde prima una tarea de facilitación y agregación de valor por parte del Estado–.

Parte de la legitimidad social del Estado se juega en la calidad de atención en la ventanilla –virtual o presencial– de relacionamiento con la ciudadanía. La población se vincula con el Estado, no distingue por nivel de gobierno –nacional, provincial o municipal– ni por poder –Ejecutivo, Legislativo, Judicial–, se trata de un único Estado. El Estado busca proveer soluciones efectivas a los problemas de las y los ciudadanos y de esa manera contribuir a dar vuelta el sentido común instalado respecto del desempeño estatal y los discursos anti Estado.

Se apuesta a construir un Estado presente con capacidad de respuesta, entendiendo a la ciudadanía como construcción colectiva y no como la suma de individualidades. Si bien la tecnología plantea el desafío de resignificar la relación del Estado con el ciudadano y la ciudadana, se trata de un dispositivo instrumental que opera dentro de los márgenes de la relación política que el Estado establece con la sociedad. En esta relación, que es de ida y vuelta, se trabaja para generar legitimidad social de la acción estatal, un apoyo que resulta fundamental a la hora de fortalecer el Estado.

Por este motivo, se desarrollan una serie de iniciativas:

- Catálogo de Servicios Esenciales a la Ciudadanía¹⁵

Tiene como objetivo organizar y agrupar los servicios y las regulaciones estatales más importantes para la ciudadanía,

15 Creado mediante Decisión Administrativa 1926/2020 de la JGM.

con el fin de encontrar en un único lugar¹⁶ información accesible, actualizada y clara sobre los servicios, prestaciones, trámites y modalidades de atención de los organismos del Sector Público Nacional (SPN). Asimismo, cuenta con un servicio personalizado de orientación ciudadana dedicado a resolver problemas derivados de la imposibilidad de efectuar consultas presenciales. Esta herramienta constituyó una iniciativa específica para comunicar, facilitar y orientar a la ciudadanía acerca de los cambios en la modalidad de atención y la forma de acceder a bienes, servicios e información durante la pandemia. El catálogo se actualiza semanalmente e informa nuevas regulaciones y medidas de política referidas a la gestión de la pandemia.

· Programa Integral para Fortalecer la Atención a la Ciudadanía¹⁷

El objetivo es brindar asistencia técnica a las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional con el propósito de optimizar y digitalizar los servicios a la ciudadanía a partir del rediseño de procesos y la capacitación para mejorar la atención. La pandemia requirió sostener y mejorar la capacidad de respuesta del Estado a través de los procesos y la digitalización de las prestaciones y servicios a la ciudadanía, garantizando la calidad de los mismos. Se trabajó con foco

16 Disponible en: <https://mapaaccionestatal.jefatura.gob.ar/catalogo-covid19>.

17 Creado mediante Resolución 96/2020 de la SGyEP. Los ejes estratégicos del Programa comprenden: Acompañamiento en la definición de Protocolos de Atención a la Ciudadanía y Planificación de Flujos de Atención; Relevamiento, Análisis, Simplificación y Mapeo de trámites para la reingeniería de procesos; Fortalecimiento de los distintos canales de atención; Fortalecimiento de las capacidades tecnológicas y de interoperabilidad; Adecuación Normativa; Capacitación de las y los trabajadores en la Atención a la Ciudadanía.

en 14 organismos que concentran los 96 trámites más solicitados, y se brindó asistencia técnica y capacitación para fortalecer la atención a la ciudadanía con un enfoque de derechos para un Estado presente.¹⁸

2. Innovación y calidad de gestión

El fortalecimiento de las capacidades de gestión apunta a consolidar las herramientas de planificación, seguimiento y evaluación para mejorar la efectividad de las políticas públicas. Se propone una planificación estratégica situacional –articulada con el presupuesto– a partir de la priorización de los problemas públicos, el análisis de la acción estatal y la evaluación de los efectos de las políticas públicas. De este modo, resulta necesario trabajar en la calidad e interoperabilidad de los datos y la soberanía tecnológica. La tarea de la Jefatura de Gabinete consiste en coordinar, articular y transversalizar las políticas públicas en la APN a fin de dotar de una mirada integral a la acción estatal.

Sobre este punto, se detallan las siguientes iniciativas:

• Red de Fortalecimiento de la Gestión Pública¹⁹

Es una iniciativa de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional y un ámbito de trabajo conjunto integrado por las y los referentes de los ministerios, organismos descentrali-

18 Cabe destacar que está en curso la capacitación de diez mil empleadas y empleados del Sector Público Nacional.

19 Institucionalizada mediante la Decisión Administrativa 1926/2020 de la JGM.

zados y de otros entes de la Administración Pública Nacional. La Red es clave en el desarrollo de los objetivos estratégicos del Estado y permite construir una agenda de fortalecimiento de las capacidades estatales con el propósito de mejorar la efectividad, la integralidad en la gestión, la interoperabilidad y la calidad de las políticas públicas.

- Sistema de Información Mapa de la Acción Estatal (MAE)

El MAE tiene como objetivo registrar las acciones estatales de las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional para conocer en detalle qué políticas públicas despliega el Estado. Describe, integra y grafica información sobre los bienes, servicios, inversión pública, regulaciones y prestaciones dinerarias que provee el Estado. Es un instrumento de seguimiento de políticas públicas a través del cual cada jurisdicción organiza su gestión y analiza sus políticas públicas. Proporciona una base para mejorar la planificación estratégica y la evaluación institucional.

Durante la pandemia, se focalizaron los esfuerzos en el diseño de políticas públicas innovadoras que pusieron en juego tanto capacidades de planificación y gestión como también de coordinación y articulación interinstitucional y con actores estratégicos. A tal fin se diseñaron e implementaron prestaciones económicas como el IFE, ATP, REPRO, Potenciar, Progresar, mejoras en la Tarjeta Alimentar y la Asignación Universal por Hijo y Embarazo, entre otras. También mejoras en los servicios de salud, como la campaña de vacunación, equipamiento y hospitales modulares y toda una serie de regulaciones para cuidar la salud de los argentinos y argentinas.

Medidas adoptadas por el Gobierno Nacional frente a la emergencia por COVID-19 (marzo 2020-agosto 2021)

POBLACIÓN DESTINATARIA				
Toda la población	Niñas, niños y adolescentes	Trabajadores, empresas y Pymes	Jubilados y Pensionados	
<ul style="list-style-type: none"> • Ingreso Familiar por Emergencia (IFE): Protección social para la población vulnerable 	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación de la AUH y AUE • Ampliación de la tarjeta Alimentar • Extensión de las becas PROGRESAR • Aumento de las Asignaciones Familiares 	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP) • Bonos para el personal de salud • Subsidios a trabajadores de la cultura • Becas Sostener la cultura • Apoyo Extraordinario Cultura Solidaria • Subsidio "Sumar" • Asistencia económica para el Programa Trabajo Autogestionado • Recuperación Productiva (REPRO II) • Programa de Auxilio para Prestadores Turísticos (APTUR) • Programa Pre viaje • Programa Potenciar Trabajo para trabajadores en situación de vulnerabilidad • Programa de Asistencia Crítica y Directa para la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena • Programa de Asistencia de Emergencia al Sector Gastronómico Independiente • Programa Impulsar 	<ul style="list-style-type: none"> • Reintegros para compras con tarjeta de débito • Subsidio para jubilados y jubiladas • Cobertura del 100% a medicamentos 	
				PRESTACIONES ECONÓMICAS
<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de Hospitales modulares de emergencia • Programa Federal Argentina Construye Solidaria • Construcción de Centros de Aislamiento Voluntario 				INVERSIÓN PÚBLICA

ENTREGA DE BIENES Y SERVICIOS				
REGULACIONES	<ul style="list-style-type: none"> • Campaña de vacunación • Dispositivo Estratégico de Testeo para Coronavirus en Territorio Argentino (Detector) • Prestación Básica Universal y Obligatoria (PBU) • Red Sanitaria Federal COVID-19 • Tele-Covid: Servicio de consultas médicas por videollamadas • Servicio de información a la población sobre Covid-19 - Salud Responde • Distribución de equipamiento e insumos sanitarios por COVID-19 a hospitales clínicos y laboratorios • Extensión del Programa de financiamiento "Ahora 12" • Certificación virtual de vacunación • Monitor público de vacunación 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Emergencia para el acceso a servicios TIC para habitantes de barrios populares • Plan Federal "Juana Manso": entrega de notebooks a estudiantes de escuelas secundarias 	<ul style="list-style-type: none"> • Préstamos a tasa cero para el sector gastronómico • Línea de crédito a docentes para la compra de equipamiento informático 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega de materiales de protección personal a geriátricos (barbijos, alcohol en gel, etcétera) • Receta médica electrónica • Telemedicina: atención médica a distancia
	<ul style="list-style-type: none"> • Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) • Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO) • Precios Máximos • Suspensión de desalojos • Prohibición de cortes de servicios públicos • Congelamiento de tarifas de luz y gas • Reglamentación de la Ley 27.605 de Aporte Solidario y Extraordinario • Facilidades para créditos hipotecarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Protocolo para el regreso a clases presenciales 	<ul style="list-style-type: none"> • Renovación de la doble indemnización por despidos • Suspensión de juicios de ejecución fiscal y de la traba de medidas cautelares para empresas • Flexibilización de las condiciones de los planes permanentes de pagos impositivos para sectores críticos • Reducción de contribuciones patronales • Prórroga para la regularización del impuesto a las ganancias y bienes personales 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de créditos Anses (excepción de pagos) • Prórroga de la suspensión del trámite de actualización de fe de vida

Fuente: Elaboración propia, Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación (2021).

3. Integralidad en políticas de empleo

La clave es recuperar la noción de servicio público y el orgullo de ser parte de la Administración Pública Nacional. El período 2016-2019 se caracterizó por el despido de 40.000 agentes, la desvalorización del trabajo estatal, persecución y situaciones de maltrato. Este conjunto de experiencias orientó la construcción de una cultura organizacional para volver a convencer de la necesidad de un compromiso con la transformación del Estado.

Las acciones estatales no se implementan sin empleados y empleadas públicos formados, capacitados y comprometidos con su tarea. Cualquiera de las políticas públicas que se pretendan poner en marcha sin su participación están condenadas al fracaso. Los trabajadores y las trabajadoras son la cara visible del Estado cuando atienden a la ciudadanía en las múltiples ventanillas de tramitación distribuidas a lo largo del territorio nacional. Gran parte de la legitimación social de la acción estatal se dirime en esa instancia de contacto directo. Contar con un plantel de servidores públicos preparados, valorados y conscientes de la relevancia de su rol para elevar los niveles de calidad estatal es crucial para la transformación pretendida.

En este marco, se desarrollan estas iniciativas:

- Plan Integral de Regularización del Empleo Público 2020-2023

Con el objetivo de fortalecer la calidad del empleo público, permite a todos los empleados y empleadas de planta transitoria –con cinco años o más de antigüedad– concursar su cargo para lograr estabilidad. Se contemplan aproximadamente 29.000 concursos en la APN. Para ello, se implementó

la plataforma ConcursAR2.0, que permite de una forma ágil, transparente, remota y accesible la realización de todas las etapas del proceso de selección y promoción del personal de la Administración Pública Nacional.

- Plataforma virtual y herramientas digitales para la capacitación y formación-INAP

Con el objetivo de capacitar a los trabajadores y trabajadoras del SPN, el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) volcó toda su oferta de capacitación a la plataforma virtual fortaleciendo diversas modalidades para la formación y fortalecimiento de la carrera administrativa. Esto permitió garantizar durante la pandemia las actividades de capacitación y formación a todos y todas los trabajadores y trabajadoras públicos de los diversos niveles del Estado.

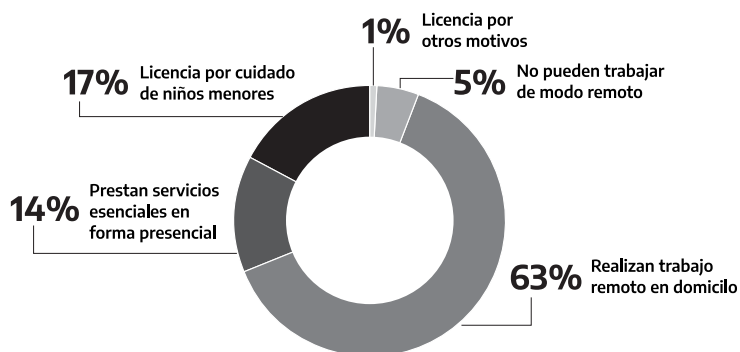
- Programa Estado Integrado: capacitación para organizaciones del Sector Público Nacional

Por primera vez, el INAP extiende sus fronteras más allá del ámbito de la APN y diseña una oferta específica de actividades de capacitación destinada al personal de organismos descentralizados, empresas y entes públicos, que incluye cursos, materiales específicos de investigación y conferencias. La propuesta consiste en asistir a estos organismos en relación a las necesidades de formación transversal de sus empleados y empleadas. Fundamentalmente se orienta a que las y los participantes logren comprender las particularidades de la gestión estatal –de la que forman parte– y puedan apropiarse de esa perspectiva para sus trayectorias, y a la vez sensibilizarse y actualizarse en saberes relevantes que fortalecen la comprensión de la importancia de un Estado presente e integrado.

· Trabajo remoto durante la pandemia

La gestión de la pandemia requirió una acción totalmente novedosa: que los empleados y empleadas del SPN pasen a trabajar en modo remoto. Esta decisión implicó una reorganización y adaptación en tiempo récord de la Administración Pública a nuevos dispositivos de trabajo remoto. Se formalizaron guías y protocolos de trabajo específicos: *Guía de recomendaciones para empleados públicos sobre trabajo remoto y bienestar psicosocial*²⁰ y *Guía de recomendaciones para la conducción de equipos con trabajo remoto*.²¹

Personal civil de la Administración Pública: situación de revista (abril 2020)



Nota: Datos relevados en 84 de 112 jurisdicciones (125.877 empleados).
 Fuente: Encuesta Trabajo Remoto durante el período de aislamiento, ONEP, SsEP, Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación (abril-mayo 2020).

20 Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_de_recomendaciones_para_empleados_publicos_sobre_trabajo_remoto_y_bienestar_psicosocial_2.pdf.

21 Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_de_recomendaciones_para_conduccion_de Equipos_con_trabajo_remoto.pdf.

4. Transparencia, integridad y ética pública

Resulta fundamental dotar a la acción estatal y a la función pública de una dimensión ética. Para ello, se promueve una mirada renovada de la integridad y transparencia, pasando de un foco centrado en el control de la conducta individual de funcionarios y funcionarias y agentes a un análisis estructural y relacional de la corrupción. En este sentido, un punto nodal lo constituye la tarea de prevención de los procesos de captura de la decisión pública por parte de diversos actores con intereses corporativos y/o sectoriales. Se trata de lograr un equilibrio virtuoso entre autonomía y enraizamiento, es decir, la posibilidad de tomar decisiones con soberanía, pero en contacto con la realidad de los diversos actores del desarrollo.

Al respecto, vale destacar las siguientes iniciativas:

- Mesa Nacional de Integridad y Transparencia

Constituida en el ámbito de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de Jefatura de Gabinete de Ministros, se compone con los titulares la Oficina Anticorrupción, la Sindicatura General de la Nación, la Agencia de Acceso a la Información Pública y la Secretaría de Gestión y Empleo Público. Es un ámbito de articulación institucional entre distintas entidades públicas nacionales que desarrollan políticas transversales de integridad y transparencia en el Sector Público Nacional. Fortalece la capacidad de coordinación de un Estado estratégico que coloca a las políticas de integridad y transparencia como una dimensión sustantiva de la función pública y la acción estatal.

- Estrategia Nacional de Integridad y Transparencia (ENI)

La Estrategia Nacional de Integridad (ENI) es una iniciativa conjunta de la Secretaría de Gestión y Empleo Público y la

Oficina Anticorrupción, cuyo fin es impulsar y coordinar el desarrollo de políticas en materia de transparencia e integridad en todo el SPN. La ENI apunta a privilegiar una visión estratégica, integral y federal, jerarquizando la política preventiva y poniendo en el centro el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas que mitiguen los riesgos a la integridad pública y fortalezcan la transparencia de la función pública.

5. Participación activa y federal

Fortalecer la dimensión federal a través de la concertación de políticas y la mejora de la coordinación para llegar a cada rincón del territorio nacional. La interacción técnico-política alrededor de la cuestión federal fortalecer el despliegue efectivo de la acción estatal. A través del Consejo Federal de la Función Pública se co-construyen capacidades estatales para consolidar la función pública. En este marco, se desarrollan una serie de iniciativas:

- Iniciativa Federal de Integridad y Transparencia

Programa orientado a contribuir al desarrollo de las capacidades estatales en materia de integridad y transparencia en la gestión pública provincial. Se trabaja desde la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional en el marco del Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP) y cuenta con la participación de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales y de Gobierno y la Oficina Anticorrupción.

- Plan Federal de Capacitación

Se desarrolla con el objetivo de brindar herramientas de formación a las trabajadoras y los trabajadores de los sectores

públicos provinciales, municipales y de la Ciudad de Buenos Aires, atendiendo a las especificidades locales. Apunta a capacitar a 40.000 agentes. Es una co-construcción entre el INAP y las provincias en el marco del Consejo Federal de la Función Pública.

· Mapa Federal del Empleo Público

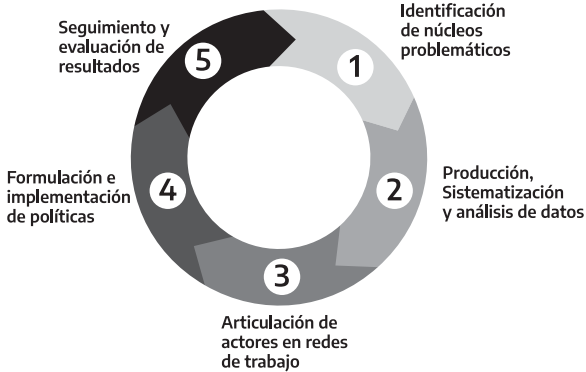
Una investigación coordinada conjuntamente con todas las provincias en el marco del Consejo Federal de la Función Pública, que permitirá establecer con precisión la situación del empleo público provincial en lo relativo a su desarrollo normativo, sus tendencias de especialización y diversificación, la caracterización de perfiles de agentes, áreas de gestión, dinámicas y prácticas de trabajo y capacitación.

Metodología de Trabajo

Los desafíos de transformación no solo plantean el *qué*, sino también el *cómo*. El fortalecimiento de un Estado estratégico y la gestión de las políticas públicas requieren una metodología de trabajo colaborativa, participativa y transversal que potencie la capacidad de coordinación. Se trata de poner en valor las capacidades estatales que existen en los diferentes organismos y articularlas en pos de alcanzar los objetivos del proyecto de gobierno.

El trabajo de cada eje de transformación se aborda a partir de cinco momentos analíticos de la producción de las políticas públicas: i) identificación de núcleos problemáticos; ii) producción, sistematización y análisis de datos; iii) articulación de actores en redes de trabajo; iv) formulación e implementación de políticas públicas; v) seguimiento y evaluación de resultados.

Metodología de trabajo: colaborativa, participativa y transversal



Fuente: Elaboración propia, Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación (2021).

Se propicia un trabajo en red, que fortalezca la acción del Estado y derribe los compartimentos estancos y los núcleos de las burocracias autorreferenciales. Identificar, priorizar y abordar los problemas públicos requiere una mirada político-estratégica, pero también la producción de datos robustos e interoperables para construir un modelo explicativo y elaborar apuestas e hipótesis de políticas públicas. No se trata de una labor exclusivamente técnico-burocrática. Esta es una tarea que, ineludiblemente, para ser efectiva, requiere de articulación con actores diversos: con los actores intra-sector público y con los actores extra-sector público. Es esta interacción técnica y política lo que va a permitir una formulación e implementación de política pública más potente, situada y más estratégica que permita lograr los objetivos del proyecto de gobierno.

6. Conclusiones

Durante el año que vivimos en pandemia, el Estado desplegó una batería de políticas públicas completamente novedosas en un corto tiempo y su implementación supuso un desafío sin precedentes. La gestión requirió la formulación e implementación de acciones estatales específicas para fortalecer el sistema de salud y sostener económicamente a familias y empresas a través de prestaciones dinerarias y subsidios.

Asimismo, se rediseñaron procesos para brindar servicios esenciales de manera remota y presencial. Esta respuesta del Estado ante la crisis requirió una conducción política, una Administración Pública en funcionamiento y una sociedad que comprendió, respetó y cumplió –en una proporción mayoritaria– las regulaciones que desplegó el Estado a partir del ASPO, DISPO y las consecuentes restricciones a la movilidad. De esta manera el Estado se erigió como coordinador de la pandemia, sin dejar dudas acerca de que sus acciones son fundamentales para cuidar la vida de la ciudadanía.

La coordinación, la integralidad y la federalización de la acción pública son metas centrales para garantizar el acceso a derechos por parte de la ciudadanía en todo el territorio nacional. Sostener esos objetivos en pandemia constituyó la clave para ir sorteando de a uno los múltiples problemas sanitarios, económicos, sociales e institucionales que ocasionó.

Pensar el Estado es reflexionar sobre las relaciones sociales que lo construyen, las luchas y conflictos pasados, pero también las estrategias y opciones futuras. Para ello, es necesario construir una nueva narrativa del Estado y destronar la hegemonía neoliberal. Se debe dejar de discutir su tamaño y sus intervenciones para repensar y poner en el

centro del debate las políticas públicas que puedan transformar la realidad social.

Redefinir la relación entre Estado y sociedad es el desafío principal para construir un Estado estratégico. Esta interacción, lejos de debilitar o condicionar el accionar estatal, permite, mediante diversos mecanismos de participación y protagonismo social, darle voz y poder a los sectores menos beneficiados, a los sectores populares tantas veces marginados de la toma de decisiones. Esta participación ayuda a contrabalancear el peso exorbitante de las elites económicas en los destinos del país y fortalecer mecanismos institucionales que le den densidad social a una democracia muchas veces vaciada de contenido.

Un Estado estratégico requiere operar con márgenes crecientes de autonomía para el fortalecimiento de capacidades, tanto de las burocráticas –organizativas, técnicas, administrativas–, como de las político–estratégicas –capacidad para gestionar conflictos– y las relacionales –coordinación de organismos, articulación con otros niveles de gobierno para fortalecer lo federal, y apertura a la participación ciudadana y de los diferentes sectores sociales–.

Los desafíos hacia adelante son múltiples, ya que la pandemia no terminó. Ante lo inevitable de esta situación, hay que poner en valor la oportunidad de legitimar la acción estatal para conducir los asuntos públicos, sacudir la inercia y construir un Estado mejor, un Estado presente, un Estado estratégico.

Agosto de 2021



Referencias bibliográficas

- ALONSO, Guillermo, “Elementos para el análisis de capacidades estatales”, en Alonso Guillermo (ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires, Prometeo, 2007.
- ANCHORENA, Beatriz de, “La autonomía en disputa: capacidades estatales y poder empresario en el conflicto agropecuario argentino de 2008”, Tesis de Maestría, UNSAM-Georgetown, Proquest, 2017.
- BERNAZZA, Claudia y Gustavo LONGO, “Debates sobre capacidades estatales en la Argentina. Un estado del arte”, en revista *Estado y Políticas Públicas*, 2(3), 107-130, 2014.
- CASTELLANI, Ana, “Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública”, en *Nueva Sociedad*, n.º 276, julio-agosto 2018, Buenos Aires, pp. 48-61.
- EVANS, Peter, *Embedded Autonomy. States and industrial transformation*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1995.
- HANSON, Jonathan y Rachel SIGMAN, “Leviathan’s Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research”, en *APSA Annual Meeting Paper*, 2013.
- LINDBLOM, Charles, *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.
- MATUS, Carlos, *Política, planificación y gobierno*, Caracas, Fundación Altadir, 1992.
- MAZZUCATO, Mariana, *Misión Economía. Una guía para cambiar el capitalismo*, Barcelona, Penguin Random House, 2021.
- SOTELO MACIEL, Anibal Jorge, “Capacidad político/estratégica, autonomía estatal y desarrollo”, Trabajo final, Máster Universitario en Alta Dirección Pública, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, 2014.
- VILAS, Carlos, “Pensar el Estado”, Conferencia, Buenos Aires, Universidad Nacional de Lanús, 2005. Disponible en: <http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/14-estado-y-democracia/8-pensar-el-estado/>.