

CUINAP | Argentina

Año 1 • **2020** | Cuadernos del INAP

El Estado después de la pandemia COVID-19

Oscar Oszlak

11

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

CUINAP | Argentina

El Estado después de la pandemia COVID-19

Oscar Oszlak

11



Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Lic. Santiago Andrés Cafiero

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Dr. Alejandro Miguel Estévez

Subsecretario del INAP

Índice

Prólogo	6
1. Exposición	9
2. Preguntas	24

Transcripción de la disertación hecha por el autor para el INAP.
6 de marzo del 2020.

Desgrabación realizada por María Laura Lencinas.

Prólogo

El análisis sobre “el Estado después de la pandemia motivada por la COVID-19” resulta un desafío complicado porque confluyen dos fenómenos muy disímiles, uno caracterizado por su permanencia histórica y otro por su presencia reciente, uno por abarcar a casi todos los sectores de la vida social y otro por su carácter eminentemente vinculado a la salud, uno por ser arena de conflictos en los que confluyen diversos sectores en pugna y otro que congrega unánimemente una apelación a la tarea conjunta.

Sin embargo, pese a la dificultad de la consigna inicial del artículo, Oscar Oszlak sale claramente airoso del reto con un texto que combina varias virtudes simultáneas. En este sentido, se exponen reflexiones con un rigor teórico admirable sin descuidar los efectos prácticos concretos, hay señalamientos históricos notables, análisis prospectivos, una mirada comparada que incluye la experiencia internacional y un conocimiento explícito de la realidad local.

Los tres ejes que estructuran el análisis del texto son la gobernabilidad democrática, el desarrollo sostenible y la equidad distributiva, cuestiones centrales que deben resolver las sociedades. Posteriormente, se plantean dos falencias básicas en el funcionamiento estatal: la deformidad estructural y el cortoplacismo. Con estos cinco elementos el autor logra, con precisión quirúrgica, poner en blanco sobre negro los tópicos esenciales sobre los que debe pensarse el devenir del aparato del Estado.

La deformidad estatal, lejos de las usuales consignas simplificadoras que plantean un sector público elefantiásico o ínfimo, se analiza tanto del lado de los ingresos como de los gastos. Asimismo, el problema del cortoplacismo se aborda con una mirada integradora del pasado, el presente y el futuro, insistiendo en la necesidad, y la posibilidad cierta, de alcanzar acuerdos entre actores sociales.

La visión a menudo vigente de individuos y actores sociales maximizadores de utilidades suele ser simplificadora y no permite explicar fracasos notables o diferencias de comportamientos ante situaciones análogas. El discurso de Oszlak luce más cercano a los conceptos de racionalidad limitada y de actores sociales más complejos desarrollados por Herbert Simon y Charles Lindblom y otras corrientes de pensamiento que combinan elementos de diferentes disciplinas (la economía, la sociología, ciencia política y la administración) en el análisis social.

Por último, el texto no solo relata temas del pasado o conflictos actuales derivados de la pandemia de la COVID-19, sino que plantea escenarios e interrogantes a partir de elementos nuevos, especialmente derivados del cambio tecnológico. La mirada comprometida con el país, alerta sobre la necesidad de un desarrollo nacional que evite una dependencia de los países centrales si el Estado no alienta las investigaciones básicas y aplicadas. En síntesis, como todo buen trabajo, la contribución básica del artículo es que, con maestría, no solo aporta elementos significativos de análisis sino que abre caminos que otros continuarán a partir de las ideas esbozadas. Cabe, en consecuencia, un agradecimiento a Oscar Oszlak, uno de los intelectuales más meritorios del país, por un escrito que suscita la admiración y el reconocimiento por su elegancia en la forma y su profundidad en el contenido. Y este hecho nos recuerda un argumento de Jürgen Habermas que nos señala, que los intelectuales, tal vez no puedan elegir la tradición del pensamiento a la cual pertenecen, pero si pueden decidir respecto de “hacia donde avanza” esa reflexión, y este es el caso de Oscar.

Dr. Alejandro Miguel Estévez
Subsecretario del INAP

Oscar Oszlak

PhD Political Science y Master of Arts in Public Administration, UC PhD en 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, Investigador titular del CEDES. Ex Presidente de la Red INPAE (Inter American Network for Public Administration Education). Ex Subsecretario de Reforma Administrativa y Asesor Presidencial (Presidencia Alfonsín). Jefe de proyectos y consultor senior (PNUD, BID, Banco Mundial, CLAD, OEA, etc.) en reforma estatal, fortalecimiento de la gestión pública y análisis de políticas gubernamentales en Argentina y 20 países de América Latina, Asia y África. 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. Ex Profesor en Tres de Febrero, Patagonia y otras. Obtuvo los siguientes premios y becas: UN, Peter Odegard Award, Tinker, Rockefeller, Guggenheim, Ford, CLAD, etc. Ganador del primer International Public Administration Award 2003 (American Society for Public Administration). Declarado Personalidad Destacada de las Ciencias Políticas, Económicas y Sociales por ley de la Legistatura de la Ciudad de Buenos Aires. Doctor Honoris Causa de la Universidad Nacional de Cuyo. Premio “Domingo Faustino Sarmiento” otorgado por el H. Senado de la Nación. Profesor Extraordinario (honoris causa) de la Universidad Nacional de Villa María. Autor de “La Formación del Estado Argentino”, “Merecer la Ciudad: los Pobres y el Derecho al Espacio Urbano”, “La Trama Oculta del Poder”, “Los Miedos de los Argentinos”, “Gobernar el Imperio: los Tiempos de Bush”, “Proceso, Crisis y Transición Democrática”, “Teoría de la Burocracia Estatal: Ensayos Críticos” y alrededor de otros 150 artículos, capítulos de libros, etc., publicados en Argentina, Estados Unidos, Europa y Asia.

Exposición

Objetivo: Dado el obligado paréntesis de gran parte de las actividades productivas, comerciales y de servicios, aprovecharemos esta oportunidad para reflexionar sobre el Estado que será necesario una vez atravesada esta crisis sanitaria y económica.

Como planteé en un artículo hace una semana, el mundo está en guerra. Creo que esta es la primera verdadera Guerra Mundial de la historia. Paradójicamente, es también una suerte de guerra civil, donde nuestros semejantes pueden ocultar a ese invisible enemigo común que es el virus COVID-19. Es una guerra singular, en la que tenemos pocas armas, entre las cuales sobresale ocultarnos y aislarnos de todo posible contacto con ese enemigo. Nunca como antes la sociedad se vio ante un dilema como el actual, en el que hay que elegir entre salud o economía. El problema es que, a la larga, los perjuicios económicos pueden ser más letales que la pandemia, incluso en costo de vidas humanas, más allá de las mayores penurias de la vida material y psicológica que entrañará la suspensión de la actividad productiva.

Una vez más, como ya ocurrió en la crisis del 2001, se pueden apreciar hoy los efectos de las políticas neoliberales que hicieron añicos la capacidad de los Es-

tados para manejar la inevitable tensión entre las tres grandes cuestiones que debe resolver toda sociedad nacional, es decir, la gobernabilidad democrática, el desarrollo sostenible y la equidad distributiva. Hoy podemos apreciar cómo aquellos Estados que tienen un rol central en la morigeración de esas tensiones, que han demostrado capacidad de intervención y de previsión, que no han dejado sólo en la “mano invisible” del mercado la promoción del interés colectivo: han sido los más eficaces en enfrentar los mil desafíos creados por la pandemia. Hoy, más que nunca, todos miran hacia el Estado como único actor capaz de mitigar los efectos de esta crisis sanitaria y socioeconómica, que pone en juego la capacidad de sus instituciones y sus dirigentes, así como sus magros recursos fuertemente reducidos por el largo estancamiento que atraviesa nuestro país.

Como en ningún otro tiempo, con excepción de las guerras, nos angustian los costos humanos y materiales que registra la crónica diaria sin poder avizorar el final de esta pesadilla. Y estamos pendientes de lo que hacen nuestros gobiernos -nacionales, provinciales o municipales-, convertidos en protagonistas insustituibles en esta guerra. Aquí, y en el resto del mundo, estamos pendientes día a día de sus reuniones, anuncios y decisiones. Celebramos aquellas acciones que creemos acertadas y criticamos rápidamente las que creemos inconducentes, dañinas o inequitativas. Cada noche, resuenan en nuestras ventanas y balcones, aplausos y ruidos de cacerolas. Nunca la ciudadanía se ha manifestado en forma tan masiva como instantánea.

Ojalá que los aplausos consigan silenciar a las cacerolas. No solo en las noches que vienen, sino en los tiempos que sucederán al coronavirus. Ello va a depender, en buena medida, de lo que ocurra con nuestros Estados. Permítanme exponer brevemente los que, a mi juicio, considero sus problemas centrales hoy. Y voy a referirme especialmente al aparato organizativo y productivo del Estado nacional, pero buena parte de la caracterización que voy a hacer,

puede ser aplicable a otros niveles jurisdiccionales, provinciales o municipales, del Estado.

El aparato institucional del Estado es un sistema de producción. Produce bienes, presta servicios y aplica regulaciones. En un sistema capitalista, como el que tienen casi todos los países del mundo, el Estado intenta asegurar la vigencia de reglas de convivencia civilizada, o sea, gobernabilidad; el desenvolvimiento de las fuerzas productivas, o sea, desarrollo; y una justa distribución de los frutos de ese desarrollo, o sea, equidad. A mayor desarrollo suele haber mayor equidad y, por lo tanto, mayor gobernabilidad. Pero si el desarrollo se reduce, aumenta la tensión social y pueden crearse situaciones de ingobernabilidad. Por lo tanto, es necesario que ese sistema de producción, que es el aparato estatal, sea eficaz y eficiente, como repiten desde siempre todos los manuales.

Como ocurre en cualquier empresa, el Estado requiere disponer de recursos para cumplir con su misión, o sea, lo que llamamos “el rol del Estado”. Enseguida me voy a referir a ese rol. Sabemos que los recursos provienen principalmente de impuestos y empréstitos que los gobiernos deben asignar a la inversión en infraestructura, al pago de salarios del personal que contrata y a la adquisición de insumos y servicios para el funcionamiento de esa maquinaria estatal. Los recursos también deben cubrir las transferencias y subsidios que hayan dispuesto, así como el pago de los servicios de las deudas que hayan contraído. El equilibrio fiscal depende, a la larga, de que los ingresos públicos permitan cubrir los egresos. Esto lo sabe todo buen comerciante.

Pues bien, el Estado argentino acumula ya muchos años de déficits fiscales, que hasta ahora habían sido cubiertos por endeudamiento y ahora, ante la crisis sanitaria y económica, se agravarán por emisión monetaria, con impacto inflacionario incierto. Supongamos ahora que la crisis sanitaria se resuelve

y el país, más empobrecido que antes, vuelve a alguna forma de “normalidad”, que muy probablemente no será igual a la que conocíamos. En ese escenario, ese Estado que fue protagonista indiscutido en el manejo de la crisis, debería ser sometido a un profundo diagnóstico para tratar de colocar su aparato institucional a la altura de los desafíos de un futuro pleno de amenazas, pero también de oportunidades. A estas amenazas y oportunidades me voy a referir más adelante.

Pero el diagnóstico deberá incorporar, sin duda, un replanteo de la misión del Estado, su rol frente a la sociedad, y aquí vuelvo al punto que dejé pendiente. Esto implica que en conjunto, y ojalá que a través de un ordenado mecanismo de búsqueda de acuerdos entre las diferentes fuerzas y actores sociales, pueda definirse un nuevo modelo de sociedad deseable y, en consecuencia, un nuevo modelo de organización estatal puesto al servicio de orientar el conjunto de la actividad social hacia la materialización de ese modelo.

No voy a referirme al modelo de sociedad, tema que trasciende largamente el foco de mi charla y sería objeto de un eventual acuerdo social, sino al diagnóstico institucional que debería realizarse cualquiera sea el contenido de ese modelo. El Estado argentino jamás fue sometido a esa clase de indagación. El aparato actual es producto de un largo proceso histórico. Sucesivos gobiernos heredaron burocracias que, a veces fueron desmanteladas; otras veces, infladas más allá de los recursos disponibles, conformando verdaderas capas geológicas en las que se fueron acumulando vestigios de proyectos políticos que alguna vez quisieron ser, y fueron negados o desvirtuados por los sucesivos gobiernos de turno. El aparato estatal, lo planteé más de una vez, es, para usar una imagen efectista, un cementerio de proyectos políticos.

Mal podría ser entonces una institución dotada de racionalidad en la obtención y en la asignación de sus recursos para ser puestos al servicio de un

nuevo acuerdo social. Me resultaría imposible hacer un inventario de sus múltiples falencias en el breve tiempo de esta presentación, pero me limitaré a señalar dos que, a mi juicio, caracterizan su estructura actual. Una de estas falencias podría sintetizarla con la palabra “deformidad”. La otra, con el término “cortoplacismo”. Paso a desarrollar estas dos ideas.

Si pudiera preguntarles a quienes me escuchan, cuál es la crítica más habitual que, sobre todo desde los sectores más reaccionarios de la sociedad, se lanza contra el Estado, seguramente me responderían: su gigantismo, su hipertrofia, su naturaleza boba. Si fuera yo, respondería: “No es necesariamente la hipertrofia sino la deformidad”. Admito, por supuesto, que hay organismos y sectores de nuestras administraciones públicas que funcionan bien, otros que están hipertrofiados, pero también hay muchos que son raquíticos o inexistentes, por lo cual sería preferible hablar de “deformidad” y de necesidad de “reasignación de recursos”.

Pero la deformidad existe tanto del lado del gasto como de los ingresos. Sabemos de sobra que la estructura impositiva de la Argentina está profundamente distorsionada, prevaleciendo los ingresos tributarios que gravan los consumos más que las rentas o la riqueza, con lo cual se desvirtúa el papel que cumple una estructura impositiva progresiva como instrumento de redistribución y equidad. También existe deformidad en el pacto fiscal entre provincias, y en el mecanismo de coparticipación tributaria, una asignatura pendiente de la reforma constitucional de 1994. De no producirse esa reforma de la estructura impositiva, los futuros gobiernos seguirán improvisando. Le atribuyen a Perón haber aprovechado, para financiar su gobierno, los lingotes de oro que abarrotaban los pasillos del Banco Central en los años 40, cuando el país acumuló reservas en medio de la II Guerra Mundial. Menem desguazó el aparato empresario estatal para hacerse de recursos, rematando todas las empresas públicas. Algunos dicen que Kirchner aprovechó el superávit gene-

rado por los altos precios internacionales de nuestras exportaciones. Y casi todos los gobiernos apelaron al endeudamiento externo o a la emisión monetaria para cuadrar las cuentas fiscales. Hoy no tenemos esas facilidades y la reforma tributaria es inevitable.

Pero la deformidad también existe del lado del gasto público, donde las formas que adquiere son múltiples. Sobreviven dentro del aparato estatal costosas estructuras (organismos y puestos de trabajo) creadas por anteriores gobiernos, que en su momento pudieron haber sido importantes para el proyecto político de turno y hoy perdieron totalmente su razón de ser. Habrá que analizar profundamente el valor público de la producción estatal en bienes, servicios, transferencias o regulaciones, para identificar excesos, vacíos y distorsiones. También será necesario revisar la relación entre inversión en infraestructura, gasto en personal y compra de insumos y servicios, otra fuente de fuertes distorsiones en la asignación de los recursos. Porque en cada área de gestión debe existir una relación técnica adecuada entre esos tres tipos de insumos, ya que de lo contrario, o no se produce, o se produce poco, o de mala calidad, o con deterioro creciente de la infraestructura. Y frente a la difundida creencia de que “sobra gente” en el sector público, podrá constatarse el fenómeno que llamo “síndrome sobra-falta”, es decir, que en ciertos organismos y para ciertas funciones, sobra en efecto personal (por lo general, de baja calificación), mientras que en los mismos u otros organismos falta personal con los perfiles necesarios para desempeñar funciones esenciales, generalmente de alta calificación. La solución no será, entonces, “echar gente” como piden algunos, sino planificar cuidadosamente la futura planta de personal en función de la revisión que se haya hecho del valor público de cada área funcional, adoptando una inteligente política de reconversión, reasignación e incorporación programada.

Menciono, por último, otra fuente de deformidad que suele ser causa de frustración de muchos funcionarios: la enorme diferencia existente entre diferentes organismos públicos respecto de la retribución que reciben agentes estatales que desempeñan tareas de similar nivel de formación y competencias. La política de remuneraciones deberá contemplar esta enorme fuente de distorsión, tendiendo a una gradual equiparación que preserve, además, la capacidad de retención de talentos por parte del Estado.

No tengo tiempo para seguir profundizando en la cuestión de la deformidad y sus múltiples manifestaciones. Es prioritario atenderla y entenderla en su complejidad, sin caer en el facilismo de sólo denunciar hipertrofia. Para ello hay que planificar, tema que me lleva al segundo de los puntos que planteé como falencia en la gestión pública: el cortoplacismo como su dimensión temporal dominante. La administración pública debería ser una gestión en tres tiempos: planificar el futuro, gestionar el presente y evaluar el pasado. Nos cansamos de repetir que “no hay políticas de Estado”, término que no tendría sentido para un europeo o un japonés. ¿Qué es una política de Estado? Supuestamente, la adopción de una posición y un curso de acción que se mantiene en el tiempo en una cierta área de política pública, más allá de la coyuntural ocupación del gobierno por una fuerza política e, inclusive, mantenida por gobiernos de distinto signo. Planificar es intentar administrar previendo el futuro y proyectando la asignación de recursos y responsabilidades que serán necesarias para alcanzar los objetivos y metas de un gobierno. Eso requiere tiempo, conocimiento y dedicación. En la Argentina, y en muchos países de América Latina, la motivación a actuar suele prevalecer por sobre la comprensión del fenómeno que se intenta resolver. Las decisiones son súbitas, inconsultas y a menudo infundadas e inconducentes. Es decisionismo puro en una suerte de presente continuo. Por lo tanto, se suceden políticas contradictorias, se detienen o discontinúan proyectos promisorios y todo eso contribuye a aumentar la deformidad del aparato estatal que van creando

políticas públicas contradictorias y van dejando residuos institucionales innecesarios. Pero además, se desconocen los efectos secundarios de esas decisiones, se difunden formas autistas y no colaborativas o no coordinadas de resolver cuestiones de la agenda pública y, lo que es peor, se pierde la oportunidad de aprender de los fracasos al perder sentido los mecanismos de seguimiento, control y evaluación de las decisiones, desapareciendo virtualmente la rendición de cuentas. Porque si la gestión pública no mira al futuro, mal puede mirar al pasado. Porque sin planificación no hay control de gestión para evaluar si se alcanzaron o no las metas. Por lo tanto, reconciliar los tres tiempos –futuro, presente y pasado– de la gestión pública será otra prioridad de la cargada agenda de largo plazo que nos dejará la pandemia, más allá de la inevitable atención de la coyuntura.

El énfasis puesto en las dos grandes falencias en que concentré hasta aquí mi análisis, no excluye que muchos otros aspectos relativos al fortalecimiento del aparato estatal también deberán atenderse. El repertorio de problemas y posibles soluciones es enorme y toda clase de centros académicos y consultoras y organismos internacionales nos ofrecen extensos menús. Por ejemplo, en la última semana, el ESADE de Barcelona y la consultora PWC propusieron 20 medidas sintetizadas en cuatro grandes áreas: 1) Una administración pública íntegra y centrada en el ciudadano; 2) una administración ágil y que gaste bien; 3) una administración digital e inteligente y 4) una administración profesional y con talento. Y así como este, podría citar decenas de intentos similares en que se proponen instrumentos para el logro de una mejor gestión pública.

Sin perjuicio de que ese u otro listado integre la futura agenda de la reforma y modernización del Estado, quiero referirme en el tramo final de mi charla a otros desafíos futuros, plenos de oportunidades pero también de amenazas. Un tema que me ha mantenido ocupado y preocupado durante los últimos meses y me ha llevado a escribir un libro que estoy terminando: El Estado en la

Era Exponencial. Parto de la idea de que el mundo, además de la crisis actual, enfrenta transformaciones sin precedentes, generadas por megatendencias que incluyen cambios demográficos, desplazamientos en el poder económico mundial, urbanización en gran escala, escasez de recursos naturales y cambio climático, solo por nombrar algunas. Pero por lejos, los cambios más dramáticos están ocurriendo en la tecnología, la digitalización y la ciencia, donde la disrupción se volvió exponencial, es decir, enfrentamos cambios cuyo ritmo crece en una proporción geométrica y no ya solo aritmética. Llevó un par de siglos atravesar la primera y segunda revoluciones industriales, desde las eras del vapor y la electricidad, a la tercera revolución, la informática. Pero en menos de dos décadas ya hemos ingresado en la cuarta era de la revolución industrial: la de la digitalización, inteligencia artificial, robótica y sus múltiples aplicaciones, como internet de las cosas, automatización, criptomonedas o impresiones 3D.

Los gobiernos y organizaciones del sector público se encuentran en el epicentro de una “tormenta perfecta”, en la que deben replantearse qué significa gestionar en una era disruptiva. Y deben hacerlo, al mismo tiempo en que deben volver a ganar la confianza pública, que ha declinado casi en todas partes. Es un contexto de arenas movedizas, donde las instituciones estatales tienen un papel crucial en prestar servicios a sus ciudadanos, tratando de equilibrar las oportunidades creadas por estos avances tecnológicos con las amenazas creadas por los propios facilitadores de estas oportunidades. Por ejemplo, el ciberterrorismo, la manipulación informativa, los superpoderes de las grandes empresas tecnológicas, la invasión de la privacidad ciudadana. Por eso, muchos anuncian que el mundo ha ingresado decididamente en la era exponencial o de la cuarta revolución industrial. Y es previsible que al acelerarse, estos cambios producirán consecuencias de enorme impacto sobre el mundo del trabajo, los avances científicos y las modalidades de gestión de lo público. Me preocupan entonces los desafíos que entrañan estos procesos desde el punto

de vista de las capacidades estatales necesarias para enfrentarlos e intentar controlar sus impactos.

Pero si bien el mundo ya incursionó en una nueva era, el campo de estudios sobre la gestión pública no exploró todavía, suficientemente, estos impactos que la aceleración del cambio tecnológico va a tener sobre la tarea de gobernar. Tampoco los gobiernos, al menos en los países más rezagados, parecen haber asumido la responsabilidad de anticiparlos y de evaluar sus futuras consecuencias sobre su gestión. Por ejemplo, las que genere el surgimiento de cuestiones sociales inéditas que exigirán la asunción de nuevos roles y funciones; la consecuente modificación requerida en el perfil y composición de los elencos de funcionarios; la digitalización de procesos administrativos a través de sistemas y aplicaciones revolucionarios; o la atención de mayores demandas de participación ciudadana en la gestión estatal en la medida en que se difunda el Estado abierto como modelo institucional para la gestión pública.

En estos días estuve investigando de qué modo estas nuevas tecnologías se han puesto al servicio de la lucha contra la pandemia. Tengo un listado enorme, pero me voy a limitar a dar algunos ejemplos. En nuestro propio país, sin una plataforma tecnológica de información, comunicación y trámites a distancia no habríamos podido emitir permisos de circulación en nuestros propios hogares o entregar subsidios de emergencia a familias vulnerables.

Pero una recorrida por el mundo muestra, por ejemplo, que las impresiones 3D se están utilizando para imprimir en el hogar y la industria, máscaras, respiradores, hisopados para testeo y otros insumos médicos. También se utilizó esta tecnología para imprimir en tiempo récord, salas completas de aislamiento incorporadas a los dos hospitales construidos en China en 10 días. En varios países comenzaron a incorporar cadenas de bloques o *blockchain* en las soluciones de coronavirus. Por ejemplo, plataformas basadas en *blockchain* que

permiten a los usuarios rastrear la demanda y cadenas de suministro de implementos médicos o la distribución de alimentos. También se utiliza bitcoin y *blockchain* para recaudar dinero y efectuar donaciones a víctimas. Y hasta se ha producido un lavamanos inteligente que incorpora visión computarizada y tecnología de internet de las cosas, para ayudar a la gente a realizar un lavado de manos más eficaz.

En Túnez, un robot policial controla el confinamiento y otros robots son utilizados para el control remoto de los infectados. En Israel, las aplicaciones móviles geocalizan a los usuarios y les advierten si estuvieron en contacto con infectados o los alertan sobre posibles focos de infección a evitar en sus recorridos. O sea, un GPS anti-coronavirus.

La inteligencia artificial y el big data permiten a decenas de laboratorios predecir cuáles de las drogas existentes, o nuevas moléculas que simulan drogas, tienen posibilidades de tratar más eficazmente el virus. Estas técnicas permiten reducir los tiempos de investigación, que suelen demandar una década, a unos pocos meses, y a un costo mucho menor.

En China, el reconocimiento facial y las cámaras térmicas son utilizadas para detectar infectados y en España se utilizan drones para patrullar las calles y enviar mensajes a la población. Estas son apenas algunas ilustraciones de lo que consiguen las nuevas tecnologías, que ya son parte del presente, no del futuro. Muchos analistas advierten sobre el riesgo de que, una vez pasada la pandemia, estas innovaciones sean utilizadas para un mayor control ciudadano, lo cual entraña un peligro para la gobernabilidad democrática. Este análisis me lleva a concluir que deberá aumentarse la capacidad de anticipación y preparación del Estado para enfrentar y adaptarse a estos cambios tecnológicos. Menciono tres razones para justificar esta preocupación. Una es que librado a su propia dinámica, el cambio tecnológico producirá seguramente

transformaciones profundas sobre la estructura de poder de los países, sobre la producción e intercambio de bienes y servicios en el orden nacional e internacional y, por lo tanto, sobre la propia naturaleza del capitalismo como modo de organización social. Se requiere, por lo tanto, un Estado con capacidad preventiva y reactiva para enfrentar y conducir este proceso, sin disuadir la innovación tecnológica puesta al servicio de la producción de bienes y servicios de interés colectivo.

La segunda razón, de especial importancia para países emergentes como el nuestro, es la posibilidad cierta de que, frente a la aceleración del cambio tecnológico, se ensanche la brecha entre los países que lideran este proceso y aquellos que ni siquiera contemplan por ahora la inminencia y magnitud de sus impactos. Está ampliamente demostrado que el desarrollo económico y social de los países está estrechamente correlacionado con su esfuerzo de generación e incorporación de conocimientos científico-tecnológicos a sus procesos productivos. Por lo tanto, es altamente probable que aquellos que queden rezagados en la adquisición de capacidades institucionales de sus Estados para lidiar con esos cambios tecnológicos, serán más débiles y se verán más subordinados a los países líderes.

La tercera razón es, principalmente, ética y cultural. Si el Estado no está capacitado para comprender los riesgos que trae aparejado el desarrollo e implantación de ciertas innovaciones tecnológicas, así como de regular sus consecuencias negativas, la sociedad puede verse expuesta a la voracidad de empresas y emprendedores para los cuales las consideraciones éticas o morales no cuentan, primando solo los criterios puramente mercantiles que inspiran la producción de los bienes o servicios que vuelcan al mercado.

Esto puede ocurrir con muchos nuevos desarrollos en el campo de la ingeniería biomédica, la logística del transporte, la robótica en la educación, las plataformas de redes sociales, la ciberseguridad, y muchos otros.

Por lo tanto, la modernización tecnológica del Estado y el fortalecimiento de su capacidad de previsión, promoción, incorporación y regulación de las nuevas tecnologías será una responsabilidad ineludible en los próximos años. Para finalizar, dejo planteadas algunas preguntas que, tarde o temprano, los Estados deberán responder:

- ¿Cuándo y cómo reemplazar el antiguo equipamiento informático de muchos organismos, que todavía programan en Cobol y no permiten correr los programas de software más actuales?
- ¿Qué posición tomar frente a los vehículos autónomos –automóviles y drones auto-conducidos– que pronto recorrerán las calles y surcarán los cielos? ¿Cómo se regularán sus desplazamientos? ¿Cómo se enfrentarán los cambios requeridos en la infraestructura urbana?
- ¿En qué medida convendrá invertir en impresoras 3D ante la enorme cantidad de aplicaciones que permite esa tecnología y cómo regular su difusión frente a los problemas de patentes y derechos de propiedad?
- ¿Qué políticas adoptar frente a la generalización del uso de criptomonedas y *blockchain*, incluyendo reservas monetarias virtuales en la banca central?
- ¿Cómo prepararse para regular los desarrollos en biotecnología, educación o seguridad, entre otros campos de innovación?
- ¿Cómo diseñar una política en materia de robótica, frente a los cambios que producirá su difusión en el mundo del trabajo, al sustituir seres

humanos, complementar algunas de sus tareas con robots o tener que diseñar formas de compensación frente al desplazamiento de la fuerza laboral?

- ¿Cómo reorientar la formación profesional en el sistema público de enseñanza, teniendo en cuenta las tendencias en el futuro reemplazo o desaparición de ciertos puestos de trabajo?
- ¿Cómo reforzar los actuales elencos con puestos críticos en materia de inteligencia artificial, logística, ética aplicada, ciberseguridad y otros que demandarán las nuevas tecnologías?
- ¿Cómo incentivar, mediante legislación, financiamiento o acuerdos público-privados, el desarrollo de innovaciones tecnológicas para evitar que se profundice la brecha de innovación frente a los países líderes?
- ¿Cómo promover el involucramiento cívico y el *crowdsourcing* (o inteligencia de las multitudes), o la creación de laboratorios de innovación?
- ¿Cómo generalizar y ampliar la utilización ciudadana de la web y la digitalización de los servicios públicos, ampliando el papel de los gobiernos como plataformas para brindar mayores servicios como, por ejemplo, la carpeta ciudadana?
- ¿Cómo asignar mayores recursos a la investigación y bancos de pruebas en la tecnología de criptomonedas y *blockchain*, o a la adopción generalizada del internet de las cosas?

En definitiva, en su carácter de compradores, inversores, promotores, productores, prestadores o reguladores, los gobiernos deberán fijar posiciones y adoptar cursos de acción frente a transformaciones tecnológicas que no son comprendidas totalmente ni en sus posibilidades ni en sus riesgos.

O sea, la futura gestión pública deberá convivir, cada vez más, con una explosiva mezcla de complejidad e incertidumbre que pondrá a prueba la fortaleza y capacidad de sus instituciones.

Muchas gracias.

2

Preguntas

- P **¿Cómo poner en marcha una planificación verdaderamente participativa para la generación de políticas públicas que respeten procesos iniciados en el tiempo como urgencias del Estado?**
- R Sabemos que la planificación no sustituye necesariamente a la negociación o a la adopción de políticas que a veces tienen que adoptarse sin necesidad de planificar. La planificación es una ayuda para la decisión. Por supuesto, si los gobiernos adoptan crecientemente una filosofía de gobierno o de Estado abierto, necesariamente van a crecer las demandas de la ciudadanía para participar en la planificación de las futuras políticas públicas. ¿Cómo hay que canalizarlas? Por supuesto, va a depender de cada nivel de gobierno y de cada área de la gestión. Hay decisiones que no pueden ser confiadas al *crowdsourcing* o a la participación ciudadana. Hay cuestiones de seguridad nacional. Hay otras cuestiones que no necesariamente entran en el campo natural de una planificación participativa. Pero existen montones de ejemplos en toda América Latina, de presupuesto participativo, de audiencias públicas, que son insumos necesarios para un proceso de planificación. Han existido muchas experiencias, no tendría tiempo de extenderme. Simplemente considero necesario que la planificación sea crecientemente incorporada como una necesaria tecnología y práctica de gestión en el sector público.

P Eduardo Villanueva, de Córdoba, pregunta: ¿iremos hacia un nuevo Estado de bienestar en siglo XXI luego de la COVID-19?

R No estoy tan seguro. En realidad, el Estado de bienestar de la posguerra, el que se identifica con el de los países escandinavos, se fue perdiendo poco a poco. Diría que un Estado democrático y social, sería un modo deseable de organización social. Pero no tengo indicios que me permitan pronosticar que nos estamos dirigiendo hacia un Estado de bienestar. Sobre todo, después de esta pandemia, que va a producir una fuerte reducción de los recursos públicos en todas partes. Sin duda, va a ser necesario un Estado asistencial, que no es lo mismo que un Estado de bienestar.

P Ricardo Gigena pregunta ¿Esta situación de pandemia puede facilitar o estimular el teletrabajo en la Administración Pública?

R Lo estamos viendo ya. El teletrabajo existe desde hace mucho tiempo y en algunos países está regulado. Por supuesto, en una época de aislamiento domiciliario creció de modo geométrico la cantidad de organizaciones, tanto del sector público como del sector privado, que trabajan a distancia. En estos momentos, buena parte de la Administración Pública funciona de este modo. Esto no quiere decir que una vez pasada la pandemia, el teletrabajo será, necesariamente, la forma de seguir gestionando. Pero, en todo caso, aparecerán casi con seguridad, nuevas formas y relaciones de trabajo. Por ejemplo, hoy en día la robotización permite el teletrabajo. Lo analizo en mi libro, mostrando cómo a distancia, puedan dirigirse las tareas de robots en lugares de trabajo. La robotización puede utilizarse, por ejemplo, para la atención de personas mayores en asilos, en centros de atención, donde se puede monitorear a distancia el estado de esos pacientes; incluso entregarles físicamente las medicinas, tomarles la temperatura y someterlos a otra clase de controles, de manera que el desarrollo de la tecnología inevitablemente va a promover el teletrabajo. Además,

en la medida que cambie la naturaleza del trabajo en el futuro, va a haber mayor tiempo para ocio. Los países tendrán que reducir jornadas de trabajo o aumentar los períodos de vacaciones, además de imaginar otros mecanismos que compensen el crecimiento de la productividad que va a ocurrir necesariamente con estos desarrollos. Para responder sintéticamente a la pregunta, sí, el teletrabajo ya está con nosotros y va a seguir incrementándose.

P ¿Podría enfocarse en la generación de políticas públicas en Argentina hacia un modelo incrementalista?

R Habría que explicarle a una audiencia muy heterogénea qué significa el modelo incrementalista. Brevemente, implica analizar continuamente qué decisiones se han tomado en el pasado e ir haciendo ajustes, incrementales, sin apartarse radicalmente de esa experiencia pasada. Una política de Estado sería un buen ejemplo, porque pese a tener una cierta direccionalidad, no es una política inmóvil. Exige revisiones y negociaciones sucesivas, sin cambiar brusca o sustancialmente de rumbo. Creo que el modelo incrementalista existe en muchas áreas de política del sector público (por ejemplo, en tecnología agropecuaria, en energía atómica). Mientras las políticas públicas no se contradigan unas a otras, es muy probable que este modelo tenderá a imponerse.

P ¿Cómo se puede pensar una gestión estatal acorde con la cuarta revolución industrial en una Argentina federal con profundas desigualdades económicas, sociales y tecnológicas?

R En primer lugar, considero que el Estado argentino tendrá que fijar una política de internet que lo considere como un sistema público global. Es decir, superar la brecha digital que todavía existe en muchas partes. Hay provincias en la Argentina donde las redes y el uso de internet están muy

difundidos; y otras que están mucho más atrasadas en tal sentido. Habrá que ver cómo se desarrolla un anillo digital que las comprenda a todas. Además, serán necesarias acciones permanentes de distribución de computadoras, organización de cursos de internet, de apoyo a organizaciones sociales para aumentar la cantidad de usuarios que puedan incorporarse al uso de estas tecnologías. El Estado nacional tendrá que asignar sus recursos de manera tal de ir fortaleciendo a aquellas provincias que estén más debilitadas en este aspecto. En cuanto a la gestión de otras tecnologías de la cuarta revolución industrial, sabemos todavía bastante poco. Pero quisiera dar un simple ejemplo para que pueda apreciarse el atraso relativo que tenemos en esta materia.

Existe una revista australiana muy difundida en Europa y Estados Unidos, que se llama *The Conversation*, que a la fecha ha publicado cien artículos en materia de vehículos autónomos, planteando los pros y contras de estos vehículos y analizando las diversas implicaciones que su difusión generará en las ciudades. Por ejemplo, en términos de la incorporación de las calles a internet, la regulación del tránsito, la desaparición de los semáforos y parquímetros, el guardado de los vehículos, la regulación de las empresas que van a ofrecer este servicio y ya se está ofreciendo experimentalmente en algunos países. Bueno, no veo que aquí o en América Latina se haya iniciado un análisis sobre el tema, tal vez porque no hay una inminente incorporación de esta tecnología. Pero esto va a llegar muy rápido y va a haber que estar preparado. De aquí mi insistencia, en el sentido de que, además de que una parte del Estado se ocupe de la pandemia en el “teatro de operaciones”, debemos comenzar a crear una retaguardia de funcionarios que podrían comenzar a desarrollar esta tarea de inteligencia, proyectando el impacto potencial de estas nuevas tecnologías, para que estemos preparados respecto a cómo invertir, cómo regular o cómo utilizar adecuadamente estas tecnologías.

P ¿Profundizaremos un Estado de bienestar o uno neoliberal según las proyecciones del capitalismo como un modo de organización social?

R ¡Ojalá que no un Estado neoliberal! Por suerte, al menos, no tenemos uno en estos momentos. Hay en el mundo orientaciones político-ideológicas muy diferentes. Y creo que esta pandemia demostró claramente que los países que han adoptado una ideología y un modo de organización social mercado-céntrico, han tenido enormes problemas para enfrentar la pandemia. Me refiero principalmente al caso de los Estados Unidos, tal vez el ejemplo más elocuente de fracaso en el enfrentamiento de la pandemia. Países que fueron mucho más previsores, como Finlandia que siempre fue un Estado de bienestar, no sufrieron ese tipo de consecuencias. En términos de tendencias, creo que, el neoliberalismo seguirá existiendo en muchos países. También creo que la pandemia dejará lecciones respecto a la centralidad que tiene en el Estado como instancia fundamental de coordinación y de articulación de las relaciones sociales. De manera que soy optimista. Si alguna lección deja la historia –y el coronavirus será parte de la historia– es que no puede dejarse librado al mercado el funcionamiento de una sociedad.

P ¿Qué perfiles considera necesarios incorporar al sector público, qué estímulos se le ocurren para retenerlos en entornos en que los mercados tienen mayores elementos para tentarlos?

R Este es un fenómeno antiguo. Los franceses lo llamaban *pantouflage*. El *pantouflage*, es la absorción, por parte del sector privado, de funcionarios públicos calificados a los que ofrece mejores remuneraciones o condiciones de trabajo. Recuerdo haber leído una estadística francesa según la cual, un gerente de un organismo público en Francia estaba dispuesto a cobrar hasta no más de un 70 % del salario que obtiene un gerente en el sector privado, simplemente porque estaba dispuesto a ofrecer sus

servicios al sector público. Considero que el problema exige adoptar una política permanente de jerarquización del personal estatal, de revisión de las fuertes diferencias que existen en términos salariales entre distintos estamentos del sector público de manera de poder remunerar mejor a aquellos que están más atrasados en esta asignación de recursos. Más genéricamente, se requiere adoptar una política de profesionalización del empleo público. El CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) ha aprobado una serie de Cartas Iberoamericanas que todos aquellos que trabajamos en el sector público conocemos, en las que están planteadas las bases fundamentales para producir este proceso de profesionalización, sea desde el punto de vista de la incorporación, de la promoción, de la remuneración, de las bases de retiro, de la capacitación permanente, de la evaluación de desempeño, etcétera. Habrá que seguir insistiendo en estas herramientas y sobre todo, lograr un mayor equilibrio o una menor disparidad en las remuneraciones de la alta gerencia pública, donde puestos en que se desarrollan tareas similares o con nivel comparable de exigencia, reciben retribuciones muy diferentes.

P ¿Qué avizora para el futuro de Argentina y el mundo? ¿Qué le pasará al Estado?

R Creo que ha habido un repliegue de las tendencias hacia la globalización. Un repliegue hacia los Estados nacionales. En algún momento se planteó que estábamos ante el fin del Estado nacional como forma de organización social. Opino que, por el contrario, el Estado nacional se va a fortalecer, por lo menos, dentro del horizonte temporal previsible. Estoy hablando de las próximas décadas. Tal vez haya alguna renovación del movimiento hacia un Estado mundial. Se trata de un viejo movimiento que algunos opinólogos están desempolvando en estos días. Es decir, ir hacia un Estado mundial que permita coordinar ciertas cuestiones estratégicas que

afectan globalmente a la humanidad y para las cuales organismos como el Banco Mundial o las Naciones Unidas no han sido totalmente eficaces. Personalmente, veo difícil que pueda haber un gobierno mundial y le temería. Apuesto más bien a un afianzamiento de los Estados nacionales.

Con esto creo que cerramos mi presentación y mis respuestas a las preguntas que me han sido formuladas. Agradezco a quienes me han estado escuchando, por la atención y por las intervenciones.

¡Muchísimas gracias!



CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 1 N.º 11, 2020

Instituto Nacional de la Administración Pública

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

C. P.: C1035AAA–Tel.: 4343-9001–Int.: 410

Correo electrónico: cuinap@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Alejandro M. Estévez

Idea original

Carlos Desbouts

Edición y corrección

Edwin Mac Donald

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

Diseño y diagramación

Edwin Mac Donald

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

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

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

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

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en:

publicaciones.inap.gob.ar

Mayo 2020.

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina