

# CUINAP | Argentina

Año 1 • 2020 Cuadernos del INAP

**COVID-19: más estado - más presente.**

**¿Y si mejoramos el Estado?**

**Apuntes desde la cuarentena sobre  
el mal estado del ESTADO**

Roberto L. Estesó

# 27

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales



# CUINAP | Argentina

**COVID-19: más estado - más presente.  
¿Y si mejoramos el Estado?**

**27**

## **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

---

<b>Prólogo</b>	<b>6</b>
<b>1. Pandemia: la salud una cuestión de Estado</b>	<b>12</b>
<b>2. Algo no funciona: ¿son casos excepcionales?</b>	<b>17</b>
<b>3. Preguntas en la crisis</b>	<b>21</b>
<b>4. Decisión e implementación: Política y Administración</b>	<b>23</b>
<b>5. Problemas emergentes: «piedras en el camino»</b>	<b>28</b>
<b>6. ¿Y si mejoramos el Estado?</b>	<b>35</b>

---

# Prólogo

Los Cuadernos del INAP (CUINAP) son publicaciones acerca de la administración pública y el Estado que buscan articular la dimensión macro, representada por la orientación general de las políticas públicas, con la dimensión micro, vinculada a la cotidianeidad de quienes desarrollan dichas políticas y encarnan día a día el trabajo implicado en la administración. Un excelente ejemplo de esto son los *apuntes desde la cuarentena sobre el mal estado del Estado* que presenta Roberto L. Esteso, ordenados a partir de la pregunta «¿y si mejoramos el Estado?».

En este artículo, se desarrollan con profundidad algunas tesis sobre las estrategias y herramientas que pueden implementarse para construir una administración pública de mejor calidad. El contexto dado por la pandemia de COVID-19 permite al autor encontrar una serie de situaciones específicas de las que puede partirse para tratar la cuestión, elaborando respuestas sólidas ante cuestionamientos que surgen de la ciudadanía. Luego de definir la crisis actual como un problema universal de salud pública ante el cual sólo el Estado puede organizar una respuesta integral, el texto identifica una serie de situaciones problemáticas que revela una ineficiencia de la administración pública: el descontrol en la compra de alimentos por parte del Ministerio de Desarrollo Social, la falta de transparencia en el intento de adquisición de máscaras por parte del Gobierno de la CABA y la paralización del Poder Judicial.

Lo más destacable del abordaje que Esteso realiza ante estas situaciones es su doble carácter, descriptivo y prescriptivo. En el primer sentido, el autor se dedica a

estudiar los factores causales de la ineficiencia del Estado, alejándose de posibles concepciones del sentido común implicadas en el descontento ciudadano y proponiendo una respuesta compleja, asociada a múltiples factores: la falta de profesionalización necesaria para utilizar las herramientas disponibles, el atraso tecnológico y el control de áreas estatales por grupos corporativos.

Finalmente, partiendo de una sólida presentación histórica y conceptual acerca del vínculo entre política y administración, el artículo elabora una propuesta generalizada de mejora de la eficiencia y calidad de la gestión estatal, en virtud de una administración pública científica. Esto implica un abordaje multidimensional: tecnológico, profesional, cultural y político.

Las conclusiones a las que arriba Esteso tienen profundas consecuencias para la forma en que se piensa el Estado, y debe mencionarse la singular coherencia argumental con la que se estructuran sus razonamientos. Resulta de interés el modo en que la situación de alto riesgo que resulta de la pandemia global permite ir más allá de la crítica a lo que Oscar Oszlak denomina *el «mito del Estado mínimo»*, que es «una continuación del Estado por otros medios», para poner en énfasis no sólo en «más Estado» sino en un «mejor Estado».

Dr. Alejandro Miguel Estévez  
Subsecretario del INAP

## **AUTOR**

### **Roberto L. Estesó**

Abogado-Master en Administración Pública.

Docente-investigador-Consultor.

Exfuncionario nacional, de la Provincia de San Juan y del Banco Nación

## Resumen

Partiendo de los impactos del COVID-19 en todos los ámbitos de la reproducción social, estos apuntes abordan un conjunto de reflexiones sobre el Estado argentino, a través del prisma de la gestión de la crisis, desde una perspectiva circunscrita al accionar estatal como organización encargada de gestionar las decisiones políticas, esto es, del Estado como Administración Pública.

Para ello se apoya en algunos ejemplos paradigmáticos de gestión de decisiones políticas en la crisis —cierre de Bancos y pagos a jubilados, parálisis del Poder Judicial, etc.— identificando las limitaciones mostradas por el aparato estatal. Se afirma que la pandemia vino a mostrar, como en un experimento de laboratorio, las carencias tecnológicas y organizacionales que padece la Administración Pública para implementar las decisiones políticas.

Desde allí, rescatando los debates de principios del siglo XX sobre la relación Política-Administración, los supuestos de la «administración científica» y otros aportes más contemporáneos, avanza con el argumento de que reivindicar ese denostado concepto, en las condiciones actuales, nos impone la obligación de incorporar a nuestras Administraciones Públicas el conjunto de herramientas tecnológicas y organizacionales disponibles en otros ámbitos de la sociedad y no la caricatura conceptual construida sobre las rústicas ideas de F. Taylor.

Debido a que los desarrollos tecnológicos constituyen logros de la humanidad toda, y no de los «privados» o de los tecnócratas, y a que negarse a introducirlos, por respeto/temor a intereses sectoriales de corporaciones, por evitar confrontaciones con grupos de poder, por prejuicios ideológicos o por razones de cualquier otro tipo, constituyen conductas que sólo sirven para agregarle sufrimientos a los que más necesitan de un Estado eficiente, los sectores con menores recursos y poder.

Bajo esa visión, rescatando de la pandemia, como hechos «positivos», el apoyo en el conocimiento científico para la toma de decisiones sanitarias, la búsqueda —no siempre concretada— de decisiones acordadas con los actores institucionales, sugiere avanzar en consensos políticos, con acuerdos básicos, para la incorporación

de tecnologías de gestión («duras» y «blandas»). Ello como modo de potenciar las capacidades de implementación de políticas decididas democráticamente, de hacer retroceder los intereses corporativos que tienen apropiado patrimonialmente significativos segmentos de los aparatos estatales, de elevar la calidad del personal, de contribuir a prestigiar a los servidores públicos ante la sociedad y en general de devolver a la población con mejores servicios, prestaciones, regulaciones, etc., los recursos que pone en manos de las Administraciones Públicas.

## **Palabras claves**

Política-administración científica; corporaciones; tecnología.

## **Abstract**

In this context in which COVID-19 strikes every social reproduction ambit, these notes present some reflections about Argentinian State through a crisis management point of view, from a circumscribed perspective to its performance as an organization in change of managing politic decisions, this is, the State as Public Administration.

To achieve that, some paradigmatic examples of crisis politics management decisions are presented —pension payments, judicial power recess, etc.— identifying the limitations showed by the state apparatus. It is stated that the pandemic has come to show, as a laboratory experiment, the organizational and technological deficiencies that Public Administration has in many cases, when introducing political decisions.

Moreover, reintroducing the politic-administration relation debates from the beginnings of XX century, the «scientific administration» statements and other contemporary debates, arises the idea that reclaiming this reviled concept in the contemporary conditions does not mean anything else that the inexorable obligation of incorporating the organizational and technological tools available in other society circles to ours publics administrations, instead of caricature from rustic F. Taylor.

Because of this kind of developments are achievements of humanity as a whole and not of «privates» or technocrats, and not doing them for respect for/fear of sectorial or corporative interests, to avoid confrontation with powerful groups, for ideological reasons or prejudices, are perspectives or behaviors that only are useful for adding suffering to the society, especially to the ones who need an efficient state the most, the poorer and weaker sectors.

From there, recovering as «positive» events from the pandemic, the support in the scientific knowledge for sanitary decisions, the pursuit —not always achieved— of coordinated decision with institutional actors, it is propose to carry on in consensual politics, with basic agreements, for the incorporation of management technologies —«hard» and«soft». So that, it is proposed increasing the capacity of implementation of democratic politics, making the corporative interests that have position of significant patrimonial segments of state apparatus back off, raising personal quality, giving prestige to public servers in front of the society, and, in general, giving back better services, benefits, regulation, etc. to that society, resources that are put in charge of Publics Administrations.

### **Keywords**

Politics, scientific administration, corporations, technology.

## Pandemia: la salud una cuestión de Estado

En medio de la tormenta por la que estamos transitando, generada por la bandada de cisnes negros que soltó el COVID-19, una vez superada la etapa en la que nos ilusionábamos con un final cercano, en la que todos nos habíamos convertido en epidemiólogos, infectólogos, sanitarios o expertos en temas relacionados con el virus, parece que se está entrando en otra fase —para usar términos de época— en la que nos vamos convenciendo de que no habrá salidas rápidas. Por lo tanto, progresivamente descartamos también las expectativas centradas en visiones mágicas y ello va obligándonos a reflexionar más detenidamente sobre cuestiones más generales del proceso por el que pasamos, sus causas profundas, las posibles salidas y las consecuencias esperables, con la esperanza de que a partir de esas reflexiones surjan ideas, marcos de análisis y herramientas con las que podamos abordar, con mejores instrumentos, los desafíos que tendremos por delante, una vez que se avizore la luz al final del túnel y que se recupere cierta «nueva normalidad».

Desde ya que es una tarea compleja, pues las cuestiones que nos plantea la crisis deberán ser abordadas desde múltiples perspectivas disciplinarias y del pensamiento en general. De hecho, aproximaciones muy interesantes y esperanzadoras están apareciendo y nos han permitido salir progresivamente de la maraña de información/desinformación que nos aturde a diario.

Aquí, sin otra pretensión que la de agregar una reflexión más, nos centraremos en el Estado y sus relaciones con la sociedad, acotando la mirada al caso argentino, más precisamente, en las capacidades de gestión mostradas por las administra-

ciones públicas en la crisis y en cómo esas capacidades y limitaciones pusieron de manifiesto problemáticas más generales, para desde ahí pensar a futuro las mejoras del aparato estatal.

La magnitud de la tragedia nos obliga a todos, además de tener que ocuparnos de los temas inmediatos de urgente resolución, a que nos demos la oportunidad de búsquedas más profundas, en cuanto a orígenes, causas y eventuales consecuencias de los problemas.

En efecto, estamos frente a acontecimientos que involucran a la existencia misma la humanidad como especie, su interacción con las otras y en general su vinculación-apropiación-explotación de la naturaleza, bajo la modalidad de relaciones sociales dominantes a escala mundial.

Haciendo un recorte sectorial, siempre arbitrario, en válido decir que estamos frente a un problema de SALUD PÚBLICA DE CARÁCTER UNIVERSAL, en el sentido más amplio, no sólo porque alcanza a todos los países del mundo, lo que le da el carácter de pandemia, sino porque involucra sin distingos a todas las clases sociales, a todas las razas, etnias, grupos nacionales y confesionales. Pero UNIVERSAL TAMBIÉN, porque alcanza, a todas las sociedades, organizadas bajo las distintas variantes del modo de reproducción social dominante, aunque, por lo que se sabe hasta ahora, sus impactos sean más devastadores en las sociedades y sectores poblacionales más débiles o con menores capacidades de respuesta.

Esos dos rasgos, problema de salud pública y de carácter y alcance universal, son los que hacen que sólo los Estados, en sus distintos niveles nacionales, subnacionales, supranacionales, etc., sean las herramientas institucionales-organizacionales más aptas, construidas hasta el presente, para gestionar problemas y conflictos de estas características, magnitudes y alcances. Esto es, de hacerse cargo de la crisis, durante su desarrollo, de encausar los conflictos, de ordenar las prioridades y, seguramente, en la poscrisis, de encontrar los caminos para las posibles soluciones. También de generar los instrumentos para evitarlas en lo posible en el futuro, así como de reordenar las estructuras productivas y sociales dañadas durante la pandemia.

En pocas palabras, los problemas atinentes al COVID-19, desde sus orígenes, gestión presente y búsqueda de salidas, SON CUESTIONES DE ESTADO y no de mercado, ni de cualquier forma de ONG, de voluntariado, de grupos o de facciones políticas o sociales, ni de cualquier otro tipo, que expresen visiones o intereses sectoriales.

Poner la cuestión como DE ESTADO, implica asimismo descalificar claramente a las expresiones folklóricas y retrógradas del individualismo y el corporativismo trasnochado. Sobre las que, solo como ejemplo caricaturesco, se pueden señalar a los grupos de personas adineradas que acopian test y otras provisiones para los habitantes de islas, en las que se aíslan, convencidos de que es el modo de «salvarse», o la réplica local, con «famoso»s que se marchan en aviones privados rumbo a sus estancias, u otros «que se alejan» por cualquier medio del virus, recluyéndose en lugares imaginados como fuera su alcance.

También forman parte de la poca comprensión del problema como un tema de estado, las actitudes de autoridades, acompañada a veces por dirigentes sindicales, de sectores del aparato estatal que se niegan a prestar servicios esenciales a la sociedad, argumentando la preservación de la salud propia. Caso paradigmático, el del Poder Judicial.

Tampoco sirve considerar aquellos posicionamientos que, desde la política, o desde distintos espacios ideológicos, pero con las mismas visiones «cuasi anarquistas» e irresponsables al inicio de la pandemia —como Bolsonaro, López Obrador, Trump o Boris Johnson— propiciaban un *laissez faire* apoyados en visiones y argumentos de escasa consistencia y débiles fundamentos científicos.

Descartados esos extremismos, es más que claro que todo lo relacionado con la gestión de la crisis y sus múltiples abordajes, constituyen cuestiones y problemas que SOLO LOS ESTADOS PUEDEN ENCARAR, pero no sólo eso, sino que SON LOS QUE DEBEN CENTRALIZAR ESA GESTIÓN, aunque desde él se puedan generar espacios de participación/cooperación con organizaciones no estatales, paraestatales, o de otro tipo de la sociedad civil, para que bajo su coordinación interactúen con los ciudadanos.

En todo caso es pertinente la discusión sobre qué instancias o niveles estatales son los más aptos para esa gestión. Esto es, si son los Estados Nacionales como los conocemos hoy, los Supra Estados existentes, como los Organismos Internacionales —la ONU por caso— o los de carácter internacional-sectorial, como la OMS, o los estados locales (Provincias, Municipios, etc.), como unidades de gestión en el caso de los Estados Federales o descentralizados, los supra estados regionales, como la UE, Mercosur, o cualquier otra forma que se diseñe a futuro.

Desde otras perspectivas se puede debatir también —de hecho, se lo está haciendo— si son los estados, bajo los distintos arreglos institucionales conocidos como democracias republicanas, los más aptos para la conducción política y la gestión de la crisis; o si las formas más concentradas del poder, con mayor capacidad disciplinadora, son más eficientes en la emergencia.

También es pertinente discutir sobre la eficacia de los distintos arreglos organizacionales de gestión estatal, es decir, los diseños más o menos burocráticos, gerenciales, clientelares, etc., según los casos, como herramientas más aptas para administrar y salir de la crisis, así como para articular mecanismos de prevención, amortiguación o reparación de daños.

Desde esas múltiples perspectivas de abordaje posibles de lo estatal, aquí nos focalizaremos e intentaremos plantearnos algunas cuestiones puestas de manifiesto por la crisis, que a su vez puedan ser tenidas en cuenta para una mirada prospectiva, referidas sólo al ESTADO, COMO APARATO INSTITUCIONAL-ORGANIZACIONAL, es decir, como ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Entendida ésta como ese conjunto institucional-organizacional encargado de hacer efectiva la relación entre el Estado, como relación social e instancia de dominación social, y los ciudadanos, habitantes, personas, población EN SU VIDA COTIDIANA, como sujetos y destinatarios de sus regulaciones, servicios, prestaciones, imposiciones y sanciones. Es esa relación cotidiana entre Administración Pública y ciudadanos, en este caso referida a lo más primario de la condición humana —LA VIDA— lo que la pandemia pone en primer plano.

En efecto, son las formas de gestión de lo público, tanto en la dimensión histórica ¿QUÉ SE HIZO DESDE EL ESTADO?, como desde una perspectiva de presente ¿QUÉ SE ESTÁ HACIENDO DESDE ÉL?, como desde una visión de futuro ¿QUÉ ESTADO ESTAMOS DISPUESTOS A CONSTRUIR?, los temas a los que creemos nos deberíamos abocar, ya sea como analistas o como gestores de lo público-estatal, con una reflexión desapasionada, desideologizada, y centrada en los LOGROS, en los RESULTADOS TANGIBLES, en EL HACER. Esto es, en lo que la sociedad percibe como producto concreto y tangible de la acción estatal.

En ese contexto, entendida la Administración Pública desde esa perspectiva —que es desde donde creemos la visualiza el ciudadano común— las abstractas discusiones que a veces nos han envuelto como en un partido de fútbol en nuestro países, sobre el tamaño del Estado, más o menos intervención, sobre el peso del gasto público en el PBI, sobre los modelos de gestión, Estado más presente o ausente, etc., sólo sirven para aumentar la incertidumbre y, peor aún, son combustible para provocar/aumentar el rechazo a todo lo estatal, y dar lugar a las visiones «libertarias», «terraplanistas», «anarquistas», «corporativas» y otras del mismo carácter retrogrado que empiezan a insinuarse en la crisis.

Como parte de ellas sólo dos ejemplos, aparentemente opuestos. Libertarios proponiendo que «... mientras no haya vacuna disponible mejor que se CONTAGIE TODO EL REBAÑO...» como método para enfrentar la pandemia; otros protegiendo intereses de su propia corporación «... hasta que no estén dadas todas las condiciones sanitarias FERIA JUDICIAL ETERNA...».

En efecto para el ciudadano que mira desde la sociedad al Estado, como un universo de unidades organizacionales de agencias, de reparticiones, etc., con nombres que no siempre puede retener o asociar con su cometido específico, la cuestión no tiene carácter teórico ni abstracto. Por lo que las preguntas que se hace ese «ciudadano de a pie» son mucho más concretas: ¿QUÉ HAN HECHO?, ¿QUÉ ESTÁN HACIENDO? Y ¿QUÉ HARÁN? DESDE ESE ENTRAMADO MÁS O MENOS DISTANTE PARA EL CUIDADO DE MI VIDA, PARA EL RESGUARDO DE MIS CONDICIONES DE EXISTENCIA Y PARA ASEGURARME UN ENTORNO PREDECIBLE PARA MI FUTURO.

## Algo no funciona: ¿son casos excepcionales?

Lo primero que aparece de manera no deseada, la mayoría de las veces tumultuosamente, en nuestras administraciones públicas, es la modalidad de trabajo llamada «teletrabajo», *home office*, como intento para dar continuidad a la gestión y tratar de ejecutar las decisiones tomadas desde la conducción política del Estado, apoyadas generalmente en las opiniones de la comunidad científica vinculada con el tema, por las expresiones más representativas del espectro político e institucional y por los gobernadores e intendentes, algunas veces tras largos debates y conflictos.

Esta nueva modalidad de trabajo puso en la superficie de manera más que evidente, desde esta primera mirada, que sólo aquellas áreas y procesos que contaban con una digitalización avanzada, tanto en lo referido a equipamiento como a sistemas y con personal entrenado, son las que han podido dar respuestas relativamente adecuadas, en tanto que otras que no la tenían o su desarrollo era muy precario, transitaban por situaciones complejas y a veces angustiantes, para quienes tomaron las decisiones y no las podían ver implementadas, para el personal interviniente que se encontró sin respuestas y para los ciudadanos que esperan resultados concretos y no discursos o meros anuncios.

Como metáfora del significado del problema tecnológico, se puede mencionar, para luego tratar de bucear en la búsqueda de algunas explicaciones, las dramáticas imágenes que mostraban a miles de adultos mayores en las colas de los bancos, o el tiempo que pasó entre el anuncio y la concreción del pago del Ingreso Familiar

de Emergencia (IFE). Debieron transcurrir más de tres meses para que lo cobrara el universo al que le fue otorgado el beneficio, después de anuncios y rectificaciones varias sobre los requisitos, formas para gestionarlo y modo de percibirlo.

Otros sucesos de no menor impacto que el del pago de las jubilaciones y el IFE, también relacionados con la tecnología y los procesos, además de otras ramificaciones, son los vinculados con la gestión de compras por parte de los estados en medio de las urgencias que impone la crisis.

Uno estuvo dado por el oscuro y descontrolado proceso de compra de alimentos, por parte del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, de incuestionable necesidad y urgencia, plagado en sus manifestaciones explícitas de buenas intenciones, pero atravesado por un formato administrativo primitivo, ejecutado por funcionarios con escasa capacidad de gestión, cruzado por múltiples reclamos de los actores político-sociales participantes, que sirvió para dejar de manifiesto una evidente apropiación del Estado —las áreas intervinientes de ese Ministerio— de grupos de proveedores que lo venían controlando desde hace mucho tiempo, pero que montados sobre un procedimiento de gestión por demás rústico y de manera coludida intentaban apropiarse de los recursos públicos.

Finalmente, ante la imposibilidad de encausar las compras el Estado, defecionando sin explicaciones de su rol, dejó el proceso en manos de actores privados o no estatales, Movimientos Sociales, ONG, Iglesias, bajo el «control» del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Otro suceso, que hiere de igual manera y desconcierta más a la ciudadanía, fue el proceso, oscuro desde sus inicios, con algunos rasgos caricaturescos —anticipo de sumas millonarias, denuncia de robo de los objetos comprados, etc.— y también con fuertes debilidades de procedimiento y sospechas varias, fue el de la compra —o intento de hacerlo— de máscaras y otros equipos sanitarios para el personal de la llamada «primer trinchera», por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Aquí también, sin dudar de la necesidad y urgencia de la compra,

no está muy claro por qué no se utilizaron procedimientos que dieran seguridad y transparencia al proceso.

Como en el caso de los alimentos, también en estas compras aparecieron precios mucho más altos que los de mercado, además de otros hechos y presuntas irregularidades en los procesos, que la «justicia de feria» investigará, pero que en lo inmediato sólo contribuyen a profundizar la «grieta» ya existente entre los ciudadanos y la Administración Pública.

Si bien la situación es compleja y las decisiones se toman en contextos de altísima incertidumbre, con marchas y contramarchas, la mayoría de las veces se toman decisiones sin respetar las reglas institucionales ni los controles administrativos o las instituciones democráticas; cuestión que no es menor. Pero no es menos cierto que una vez tomadas esas decisiones, los ciudadanos esperan de la Administración Pública una puesta en ejecución adecuada que, utilizando todas las herramientas y tecnología de gestión disponibles en los albores de la tercera década del siglo XXI, las haga efectivas de manera eficiente, oportuna y transparente.

Por último, es importante señalar por la gravedad institucional, el inaudito y bochornoso espectáculo que ofrece un Poder Judicial paralizado —de feria permanente— en medio de un atraso tecnológico inimaginable, inexplicable en estos tiempos, apropiado —en el sentido preciso de patrimonialismo clásico— de manera corporativa por lo que se conoce como «familia judicial», en sus distintos troncos y ramas, por estructuras sindicales obsoletas y eternas, asociadas en las prebendas y por «usuarios connotados» que aprovechan la crisis para sacar ventajas.

Espectáculos dramáticos, que se complementan con su otra cara, la que nos dan ciudadanos que miran impávidos como, en los marcos impuestos por las «cuarentenas», sus derechos, vidas, garantías, patrimonio, ilusiones, etc., son violentados, cercenados o por lo menos restringidos, en medio de la crisis, sin poder contar con esa parte del aparato estatal, que por definición debe protegerlos.

Se «explica» por parte de algunas de los actores visibles de este Poder, que su funcionamiento es parcial, esto es que algunos segmentos —fueros, juzgados,

regiones etc.— están funcionando, dependiendo de múltiples condiciones relacionadas con las personas, la localización y la tecnología, mientras que otras no lo «pueden» hacer. Esto es más grave aún, pues constituye un límite a la garantía de igualdad de acceso a este servicio, que indiscutiblemente es esencial y está establecida constitucionalmente. Garantías todas que de esta forma han quedado suspendidas de manera fáctica.

## Preguntas en la crisis

En el caso del pago de las jubilaciones e IFE, se lo pretendió presentar como un problema cultural de la gestión o de atraso de los adultos mayores y beneficiarios del auxilio estatal. Lo cierto es que, en vez de culpar a las víctimas —los adultos y sectores carenciados en este caso— habría que preguntarse por qué las dos instituciones intervinientes, ANSES —estatal— y bancos públicos y privados —regulados por el Estado— no tienen desarrollado mecanismos eficientes que puedan utilizar la tecnología disponible desde hace décadas, para identificar circunstancias personales, localizaciones, medios de vida, pagos digitales, etc.

En este mismo sentido, cabría interrogarse sobre las razones por las cuales estuvo paralizado el sistema bancario argentino hasta que estalló la crisis de los jubilados: y porqué la Argentina tiene uno de los niveles de digitalización/bancarización de pagos más bajos del mundo.

En el caso de las compras del Ministerio de Desarrollo Social, no está en duda la decisión de política, la necesidad de las mismas, ni la urgencia para su concreción, lo que aparece como evidente es que para esa compra se utilizaron métodos primitivos de convocatoria a oferentes, en algunos casos con huellas evidentes de colusión entre ellos y de conflictos entre los movimientos sociales, con sus intereses corporativos, y de estos con los funcionarios por el manejo de los procesos. Cuando todos sabemos de la existencia de instrumentos —plataformas digitales de compras— aptos para manejar esos procesos, aún bajo las urgencias que impone la crisis, pero también útiles para garantizar, competencia, transparencia y, lo fundamental, control institucional y ciudadano.

¿Por qué no se utilizaron esos procesos e instrumentos? Falencia que llevó a tener que recurrir a la decisión de sacar al organismo estatal encargado de la compra de alimentos, de la órbita gubernamental lo que puso en evidencia las precariedades y limitaciones del aparato estatal nacional, de sus instrumentos y procesos de gestión y dejó así en poder de instituciones «privadas», «semipúblicas», «confesionales» y Organismos Internacionales tareas que demandan una sólida presencia estatal en la crisis.

Sobre la parálisis de la Justicia desde que se desató la pandemia, la sociedad se pregunta desconcertada, sobre las razones por las que este Poder del Estado no está dotado con los mínimos recursos tecnológicos, que le hubieran permitido seguir operando, con los recaudos necesarios para proteger la salud de sus integrantes y de los usuarios.

Nadie dio respuestas plausibles que justifiquen el atraso tecnológico y la falta de instrumentos de gestión para operar en la crisis. Las autoridades, a su manera, intentaron explicar la situación con un discurso barroco y formalista, que podría haber sido suficiente y pasar inadvertido para los no entendidos en épocas de «normalidad», pero que, en las circunstancias críticas, pone en evidencia que sólo se busca encontrar una cobertura para tapar la obsolescencia, los inmensos privilegios y prebendas compartidos entre las corporaciones controlantes de ese Poder. Desde otro de los actores del sistema, la dirigencia sindical, tampoco se echó mucha luz explicativa sobre el asunto, sólo balbuceos sobre las condiciones sanitarias de trabajo.

## Decisión e implementación: Política y Administración

Quienes, además de tratar de entender estas cuestiones, nos hemos desempeñado en la gestión pública sabemos desde un principio que no es un problema de tecnología disponible, ni de recursos presupuestarios, ni de personas entrenadas o susceptibles y deseosas de serlo. Al mismo tiempo, hemos comprobado, «chocando con las paredes», el grado de apropiación —patrimonialista— de los aparatos estatales por parte de una compleja trama que articula a las conducciones empresarias, políticas, sindicales, de los movimientos sociales, etc. con cada uno de los aparatos estatales.

Trama que hace mucho más lentos los procesos de introducción de nuevas tecnologías o de cambios organizacionales en general, obligando permanentemente a quienes los impulsan a tener que sortear múltiples obstáculos. Esos problemas en épocas «normales» no se ponen de manifiesto, pero en el contexto creado por la crisis, además de salir a la superficie, adquieren connotaciones dramáticas, producen daños de gran magnitud sobre la sociedad, en especial entre quienes tienen al Estado como su único soporte. Además de dañar profundamente la confianza social sobre todo lo público.

Para avanzar en la comprensión de esos problemas, habría que bucear en el conocimiento de las múltiples conexiones y articulaciones entre todos los actores, procesos, tecnologías empleadas, etc. Tarea no prevista en estos apuntes, por lo que aquí sólo pondremos el foco en las articulaciones entre los procesos de toma de decisiones y su implementación.

Esto significaría indagar en la relación entre LA POLÍTICA, como actividad que busca el logro o mantenimiento del poder, para desde él dirigir el aparato estatal, en función de valores y fines determinados y LA ADMINISTRACIÓN, como gestión de las organizaciones y sus recursos, para obtener de la manera más eficaz, eficiente y oportuna los resultados buscados.

Esa simplificación no significa desconocer, pero si dejar de lado de manera explícita porque la crisis así lo demanda, el inmenso andamiaje teórico-conceptual y sus correspondientes debates, sobre la especificidad de la Administración de lo público con respecto a la gestión de las organizaciones no estatales.

En ese marco y con esas advertencias, sólo como un apunte más, de las varias miradas posibles, es pertinente recordar que hace poco más de un siglo, en el sistema político norteamericano, Woodrow Wilson (1913-1921), presidente de ese país por dos períodos, puso en el debate público la relación entre POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN. Esto dio lugar para algunos historiadores del pensamiento administrativo, al surgimiento de la Administración Pública como disciplina de estudio en aquel país, con rasgos, conceptos y herramientas diferentes a los utilizados para el análisis de la gestión de organizaciones privadas.

Eran tiempos en los que en paralelo aparecía la llamada «administración científica» que tuvo como impulsor, divulgador y artífice práctico a Frederick Taylor, promotor de lo que dio en llamar la administración científica del trabajo, cuyos conceptos e instrumentos luego se conocerían como «taylorismo», concepto usado en muchos casos con una carga peyorativa, fruto de visiones descontextualizadas o de falta de conocimientos sobre la temática.

El primero teórico proponía «sacar la política de las oficinas», en el contexto de una Administración clientelar, como la que tenía esa potencia emergente por esos tiempos, que implicaba el cambio de la mayor parte de los funcionarios cuando mutaba el titular del Gobierno, proponiendo lo que con lenguaje contemporáneo llamaríamos una «Administración Pública profesional» o una profesionalización de la gestión estatal.

El segundo, Frederick Taylor, publicó en la primera década del siglo XX el clásico *Los principios de la Administración Científica*, producto de 25 años de observaciones sobre los procesos de trabajo en la industria, con la mirada puesta en encontrar la mejor y más eficiente forma de realizarlos, para después implementarlos a gran escala en las actividades productivas y en el trabajo en las organizaciones en general, estandarizando la forma de hacerlos, para entrenar a las personas, con objetivo de elevar la productividad del trabajo y sus procesos.

Vinculado con esas temáticas, a propósito de la relación entre el COVID-19 y la Administración Pública, tuvimos la oportunidad en estos días de escuchar a Carles Ramió, profesor de Ciencia Política y de la administración en la Universitat Pompeu Fabra, de España, referente importante del pensamiento sobre la disciplina en Iberoamérica, en un encuentro organizado por la Asociación de Estudios de Administración Pública (AAEAP), en el que entre los múltiples problemas identificados y las valiosas reflexiones que hizo a propósito del tema «Coronavirus y la Gestión Pública», planteó que la crisis nos desafía o nos pone ante la problemática y la necesidad de ir hacia una «administración científica», es decir, de organizar los procesos de trabajo de la manera más eficiente, con las herramientas de gestión disponibles en nuestra época, incorporando la robótica, los algoritmos, el trabajo por proyectos, y todas las demás instrumentos de gestión existentes.

Lo curioso que nos debería llamar la atención, es que para plantear lo obvio, esto es, que el Estado debería ser la vanguardia en el uso de las mejores prácticas de gestión, desarrolladas por las personas, para servir a la sociedad, en ciertos ámbitos interesados sobre estas cuestiones, se deba hacer la aclaración de que hacer referencia a la «administración científica» no es ser «taylorista», con la connotación peyorativa y descalificadora que eso implica, sino que se trata sólo de aludir a que es necesaria —y las dificultades de gestión en la crisis lo evidencian— incorporar a la Gestión Estatal, en este caso, de las herramientas tecnológicas y organizacionales disponibles en cada tiempo histórico.

No hacerlo, por no considerarlo importante, para evitar conflictos con los sectores que se apropian de las organizaciones o por cualquier razón y en cualquier

circunstancia es un problema relevante, pero que es el marco crítico puesto por la pandemia, el que vino a mostrar que ello forma parte actitudes y conductas que muestran una falta de responsabilidad política y ciudadana, de parte de quienes conducen o dirigen organizaciones estatales.

También, no ponerlo en evidencia, por parte de quienes transitamos como analistas o gestores por los temas relacionados con la Administración Pública, sería por lo menos un descuido metodológico, además de una muestra de escasa solidaridad con nuestros ciudadanos, que seguramente demandan y esperan respuestas eficientes de sus Estados.

En efecto, en nuestros tiempos, la «administración científica» entre otros aspectos pasa por la incorporación y utilización plena en la gestión estatal de todas las tecnologías de la información y la comunicación, las vinculadas con la utilización de algoritmos, Big data, internet de las cosas, robótica, etc. Esto es así, ya que es sabido que la eficacia y eficiencia de los procesos, en términos de resultados y oportunidad de los mismos, están directamente determinados por la obtención, procesamiento y aprovechamiento de los datos e información, de la utilización de las herramientas de la inteligencia artificial para la toma de las mejores decisiones.

Por lo que privarse de ello, por alguna razón o excusa de carácter cultural, de defensa del empleo, de control corporativo de espacios de poder o de cualquier tipo constituye un problema, que sin duda el COVID-19, con sus efectos devastadores sobre la salud y la sociedad vino a poner en evidencia.

A su vez, una «administración científica» nos demanda hoy que transitemos hacia la utilización plena en los Estados, además de las tecnologías de la información como soporte, de toda la batería de instrumentos desarrollados socialmente vinculados con la gestión de los recursos, incluidos los «recursos humanos», las persona, los servidores públicos que forman parte de las organizaciones.

Ello implica, introducir en las administraciones públicas formas de gestión por proyectos, lo que a su vez requiere de empleados polivalentes, aptos para gestionar

con metodologías de trabajo colaborativas con remuneraciones adecuadas a esas formas de trabajo, es decir, que se recompense en función de los resultados.

Por el lado de las herramientas directamente relacionadas con el teletrabajo —que llegó tumultuosamente en la crisis, pero para quedarse— la «administración científica» demanda nuevas habilidades y aptitudes por la «flexibilidad» que permite, lo que seguramente cambiará la forma de la inserción de las personas en las organizaciones estatales. Para ello, habrá que utilizar nuevos instrumentos relacionados con la selección, calificación, modos de ingreso, permanencia, promoción, remuneración y estímulo de las personas en la organización gubernamental.

Además, demandará la implementación de formas de comunicación organizacional y de motivación de esas personas, que sean capaces de dar cuenta de los cambios introducidos en los procesos de trabajo y en el contexto espacial y cultural de las organizaciones por los nuevos instrumentos y metodologías de gestión.

Todo esto nos debe llevar a pensar que no hay razones ideológicas valederas, ni políticas, ni sectoriales o de grupos, ni de ningún otro tipo, para que los estados no dispongan de las herramientas señaladas y de todos los instrumentos desarrollados y disponibles en nuestras sociedades —porque son logros del género humano— para una mejor planificación, supervisión y control del trabajo en las administraciones públicas.

En suma, como lección que trajo la pandemia, debemos capitalizar todo instrumento aportado por las diferentes ramas de la ciencia y la tecnología, para hacer un uso eficaz y eficiente de los recursos que la sociedad pone a disposición de su Administración Pública, para que los gestione eficazmente.

## Problemas emergentes: «piedras en el camino»

El universo de herramientas disponibles, con posibilidades de ser incorporadas a la gestión pública, algunas llamadas «duras», como las digitales, otras «blandas», como las relacionadas con la gestión de las personas, en el desarrollo del proceso de incorporación a los procesos organizacionales, como se señaló, tendrán un variado menú de condicionamientos y obstáculos, que desde un inicio no conviene ignorar. Pero que reconocerlos, no debe significar tomarlos como inamovibles y por lo tanto doblegarse ante ellos antes de iniciar los procesos de cambio.

Por una parte, entre esos condicionantes, están los relacionados con los recursos de carácter material, es decir, las restricciones, disponibilidad tecnológica, presupuestaria y los procesos para adquirirlos, pero también, por otra, a veces de mayor peso que las anteriores, están las determinaciones que podríamos denominar de carácter histórico, cultural y social, que son específicas de los contextos político-administrativos en que se desenvuelven las organizaciones estatales.

Son principalmente estos últimos los que emergen como arietes de un estado de conflictividad permanente en los procesos de cambio en el Estado, donde se mezclan, cruzan, articulan y desarticulan con variadas formas los intereses sectoriales corporativos de proveedores, contratistas, usuarios, etc.; con los de las conducciones sindicales, con sus legítimos y a veces no tan legítimos intereses, porque operan como grupos de poder; con los de las conducciones políticas del momento o las *residuales*, de las que la sociedad espera que expresen el interés general, pero que no siempre es así, operando en muchos casos como una corporación más.

Este último bloque de condicionamientos, limitaciones y conflictos, resultan ser determinantes en todos los procesos de cambio en las organizaciones públicas, y no como se supone, o se utiliza habitualmente como excusa, las provenientes de la magnitud de recursos financieros o de la disponibilidad de las herramientas tecnológicas a incorporar.

Lo que apareció en la superficie, desde la gestión de lo público, en la crisis originada en la pandemia del COVID-19, es que no todos los estados, sus administraciones públicas, estuvieron o están a la altura de las circunstancias para dar las respuestas que la sociedad espera.

Desde la «política», con sus conflictos más o menos explícitos y legítimos, con su apego más o menos limitado a los marcos institucionales, se transitó el camino apuntalado en el conocimiento científico, el rol de los «expertos», asesorando en todos los niveles de Gobierno.

Desde la Administración de las organizaciones públicas, con matices según los niveles y áreas, más allá de las falencias señaladas, ejemplificadas con algunos casos tomados como testigos, no se recurrió con las mismas convicciones al auxilio de la «ciencia». Por el contrario, casi fue unánime la búsqueda de explicaciones, que más se parecen a excusas, ante las carencias de gestión mostrada de manera evidente y por todas partes.

Es necesario en estas consideraciones sobre la pandemia y las organizaciones públicas, en todos los casos, salvar o referirse de manera especial, a la parte prestacional del sector relacionada con los llamados servicios esenciales, en particular el personal vinculado directa o indirectamente con esas prestaciones; médicos, enfermeros, bomberos, policías, transportistas, etc. Este personal enfrenta a diario el desafío con relativo éxito con los instrumentos disponibles o con los adquiridos una vez desatada la pandemia. Ellos cuentan, por el carácter mismo de la tarea que realizan, con procedimientos o protocolos en su lenguaje —más allá de la calidad/cantidad de los recursos materiales y humanos disponibles— que les permiten desenvolverse sin gran parte de las restricciones, condicionamientos y conflicti-

vidad que tiene el resto del sector público, salvando o disimulando con ellos las carencias tecnológicas.

En definitiva, el drama reiterado de los cientos de miles de jubilados haciendo interminables colas en plena cuarentena, cuando como es público y se publicó a diario, que la ciencia indica que es el segmento más vulnerable, las dificultades de la ANSES y los bancos para implementar en tiempo y forma las decisiones políticas y la dificultosa gestión del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), más los mencionados fallidos procesos de compra de alimentos e insumos médicos, permitieron observar —como en un experimento de laboratorio provisto por la crisis del COVID-19— los altísimos costos sociales que implica no utilizar la tecnología socialmente disponible en el siglo XXI.

Costos sociales atribuibles en gran medida al hecho de que los estados, sus administraciones públicas, por diversas razones, reniegan o han impedido el desarrollo de métodos de gestión adecuados, es decir de una administración apoyada en el conocimiento, una «administración científica», con el significado que hemos dado aquí a la denominación de esta forma de gestión.

Pero también otra enseñanza, que puede aportar a la reflexión, para quienes nos ocupamos de las administraciones públicas, está dada por el hecho de que gran parte de los procesos que se pudieron continuar, mediante la modalidad del Teletrabajo, fueron posibles porque se contaba, además de con el esfuerzo del personal estatal calificado o que tuvo que hacerlo sobre la marcha, con la capacidad instalada, en términos de infraestructura, de sistemas y de servidores públicos entrenados.

Una muestra de esto es el Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), con sus diversos módulos, que aun considerando las resistencias y conflictos por las que tuvo y está pasando en su implementación, son las herramientas que permitió en la mayoría de los casos continuar con los procesos de la gestión.

Por lo que habría que tomar como una anécdota, originada en una insuficiente o errónea información en algunos casos o en alguna otra motivación en otros, las

opiniones cuestionadoras de dichas herramientas, que llevaron incluso a atribuirles responsabilidad en las dificultades o demoras en la implementación de decisiones gubernamentales.

Cuestionamientos con los que se argumentó, o que sirvieron de excusas, para explicar la decisión de dejar parcialmente de utilizarlo, mediante el Decreto 338/2020, que crea un procedimiento de contingencia, utilizable en caso de fallas del módulo GDE (Generador Electrónico Documental), exceptuando su uso y abriendo, con o sin fundamentos, espacios para las sospechas sobre las verdaderas razones que llevaron a la situación

Lo que no deja de ser cierto es el malestar que deben sentir las «alturas del poder», los «políticos», como conductores de la crisis, y muchos responsables de las llamadas «trincheras» contra el COVID-19, cuando se encuentran con que las decisiones, la mayoría de las veces trabajosamente tomadas, con consenso entre los actores intervinientes, no se concretan o lo hacen de manera parcial, deficiente o inoportuna, por no disponer de una Administración Pública con capacidades de implementarlas eficaz, eficiente y oportuna.

¿Porqué no funcionan adecuadamente esas partes del aparato estatal, de la que el Poder Judicial, los sistemas de compras y el Sistema Bancario —como regulación y prestación vía Bancos Públicos y Privados— son solo los ejemplos paradigmáticos y a su vez dramáticos, con comportamientos que bordean lo inhumano en el marco de la pandemia? Seguramente, como hemos mencionado, tiene múltiples causalidades y explicaciones en cada una de las circunstancias.

Pero más allá de que esos casos tengan diversos orígenes, razones y explicaciones, tienen en común el hecho de estar atravesados por un lado, por un importante atraso tecnológico, por otro, por la apropiación de sus estructuras, en algunos casos tanto las de conducción como las operativas, por parte de corporaciones que se autorregulan y se auto administran y desde allí «resisten», como en las trincheras de la Primera Guerra Mundial, con las armas más sofisticadas —en este caso sí— todos los intentos por introducir procesos e instrumentos de gestión «modernos», tecnologías adecuadas, sistemas de selección y promoción de su personal

racionales, procesos de gestión eficientes y a la altura del desarrollo alcanzado por la sociedad en otras áreas. En suma, que en la actualidad están lejos de ser una Administración Pública y menos una «administración científica».

La autorregulación y autoadministración en el caso de la Justicia obedece, como es sabido, por un lado, a la forma de inserción en el esquema institucional —poder autónomo— convertido en el transcurso del tiempo en un tipo *sui generis* de poder fáctico. En el caso del sistema bancario, por el peso que tiene la intermediación del dinero —el capital financiero— en el sistema socioeconómico moderno y, desde ahí por su articulación con el resto del poder económico y político, a lo que habría que sumarle en el caso de nuestro país, la progresiva y constante articulación/ imbricación con el «poder sindical», llegando a conformar un bloque de poder de considerables dimensiones, al que el poder político legítimo no siempre está dispuesto a enfrentar.

Cuando alguna vez busquemos explicaciones más profundas sobre un aspecto de estos asuntos, la tolerancia de la sociedad frente a las fallas del Estado evidenciadas en la crisis, seguramente el temor que despierta la muerte pueda dar cuenta, aunque más no sea parcialmente, de la «masedumbre» social frente a los atropellos de una Administración impotente.

Más allá de esas búsquedas, lo conceptual e importante del debate debería tratar de explicar por qué carece el Estado de las herramientas adecuadas al desarrollo social y tecnológico de la sociedad en esta época. Que las tengan y las utilicen es lo que esperan los ciudadanos de su Estado, de la Administración de la cosa pública.

Sin dudas que las expectativas de las personas pasan por la gestión eficiente de los recursos puestos a disposición de lo público, para ser volcados en la sociedad mediante un uso óptimo, con los instrumentos tecnológicos pertinentes, de acuerdo al desarrollo del país y de su contexto.

Es sabido que las formas de producción, las herramientas, las tecnologías y la organización para su uso, tienen un carácter HISTÓRICO Y SOCIAL. Carácter HISTÓRICO, porque tiene que ver con el conocimiento y dominio que la humanidad va

logrando en su relación con el medio y las demás personas. En ese sentido, lo que en los tiempos de Taylor eran los estudios de tiempos y movimientos, para luego aplicar sus resultados de manera rutinaria en el proceso de trabajo, buscando y entrenando al individuo más adecuado para ello, son hoy todas las herramientas de gestión de los Recursos Humanos, de las personas, de los servidores en las organizaciones públicas en este caso.

Las diversas tecnologías de almacenamiento, manejo y aprovechamiento de información, conocidas como inteligencia artificial, la Big data, la Internet de las cosas, etc. son lo que era el telégrafo y el uso del vapor como generador de energía a finales del siglo XIX. De ahí que su incorporación y uso en nuestros estados debería estar fuera de discusión.

Los métodos de incorporación, de evaluación de desempeño, de remuneración, de motivación y comunicación, etc. desarrollados por las disciplinas específicas deben también ser incorporados en nuestros sectores públicos, porque constituyen avances de nuestras sociedades, en términos de la mejor y eficiente utilización de los recursos. No hacerlo va en detrimento de una mejor calidad de vida de la sociedad.

Carácter SOCIAL porque la introducción de las tecnologías al proceso de producción y gestión, en este caso a las organizaciones públicas, no está fuera del conflicto que cada forma de reproducción social tiene. De ahí que quien transitó alguna vez por el sector público o reflexionó sobre él, sabe que los cambios tecnológicos u organizacionales, siempre altísimas dificultades y resistencias de todo tipo y origen.

Pero lo que sí está claro y a esta altura debiera quedar fuera de debate, es que, EN CADA ÉPOCA, EN CADA MOMENTO HISTÓRICO Y EN CADA LUGAR DE LOS PAÍSES, REGIONES, ETC. EXISTE A DISPOSICIÓN DE LAS SOCIEDADES UN MEJOR MODO, PARA EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS. NO HACER USO DE ESE MEJOR MODO, EN MOMENTOS DE PANDEMIA, CON LA VIDA EN RIESGO, ES CUESTIONABLE EN TODO SENTIDO.

Es eso lo que en términos contemporáneos deberíamos entender como incorporación de una «administración científica» a la gestión de lo público y no la visión

caricaturesca del pensamiento del ingeniero industrial Friedrich Taylor, que por simplista y «rústica» es fácil de denostar y a priori descalificar, desde visiones superficiales, en tiempos «normales», pero que sin duda se convierten frívolas en los momentos de crisis desatada por la pandemia.

Es cierto que hay diferencias entre los países, las regiones, las clases, los grupos sociales, las etnias, etc. en cuanto a las posibilidades de acceso a las herramientas y medios para optimizar el uso de los recursos, pero también cierto que una vez considerados los recursos disponibles en un contexto histórico-social como dados, no hacer uso de ellos, por la razón que sea, para brindar mejores respuestas a la sociedad, constituye una defección grave de las conducciones organizacionales, y cuando se da en la Administración Pública, con seguridad legítimamente la sociedad tendrá derecho a reclamar.

## ¿Y si mejoramos el Estado?

Es importante es reconocer que los grandes problemas del Estado y su aparato las administraciones públicas están determinados por el tipo de relaciones existentes en la sociedad como un todo, con las clases, con los grupos y sus conflictos, es decir, por el tema del poder y que, por lo tanto, lo determinante SON LOS QUÉ, LAS ORIENTACIONES DE LAS POLÍTICAS, LOS FINES Y LOS SECTORES BENEFICIADOS.

Al mismo tiempo hay que reafirmar que para dirimir los conflictos en ese campo, el funcionamiento pleno del sistema político bajo la forma de democracia republicana es la mejor herramienta que ha desarrollado hasta el presente la humanidad, tras haber sorteado, en casi todo el planeta, los dos grandes experimentos totalitarios del siglo XX.

De ahí que, poniendo el debate, como propusimos, en el plano organizacional y operacional del Estado, como Administración Pública, lo que la crisis derivada de la pandemia del COVID-19 vino a poner en evidencia, respecto de nuestras administraciones, fue en muchos casos sus incapacidades y limitaciones para procesar los recursos existentes de la mejor manera posible, optimizándolos, logrando los mayores resultados.

Probablemente, en ciertos ámbitos y desde otros enfoques, será el momento de instalar el debate sobre si es necesario más o menos Estado, más presencia o menos presencia en la reproducción social, si la situación actual deriva de las secuelas del «neoliberalismo» o es consustancial al capitalismo mismo, todo ello enfocado desde la relación entre Estado y Sociedad. También hay ya propuestas analíticas

que ponen el eje en el carácter más o menos autoritario de los Estados que surgirán de esta crisis.

Sin descalificar la importancia de esas propuestas, desde la óptica que aquí nos convoca, esto es desde el Estado como Administración Pública, entendemos que lo significativo y que debería orientar todos nuestros esfuerzos, porque es lo que reclaman «los ciudadanos de a pie», es UNA MEJOR GESTIÓN ESTATAL.

Mejor gestión estatal que, en los marcos analíticos de la Administración Pública con los que enfocamos estos apuntes, significa la utilización de la mejor manera posible de la infraestructura, las personas, las tecnologías, etc., para procesar del modo más eficaz y eficiente los escasos recursos que la sociedad pone en manos del Estado, para su gestión.

En ese sendero, sin ignorar que también hay debates sobre opciones tecnológicas, sobre modelos organizacionales, sobre culturas de las organizaciones, etc., la tarea central deberá estar focalizada, durante la crisis y una vez superada, en ELIMINAR O POR LO MENOS HACER RETROCEDER —PONIÉNDOLOS A LA LUZ ANTE LOS CIUDADANOS ATERRORIZADOS POR LA PANDEMIA— A LAS CORPORACIONES QUE CONTROLAN AMPLIOS ESPACIOS ESTATALES, impidiendo y obstaculizando la puesta en práctica de las decisiones políticas tomadas democráticamente, defendiendo sus intereses sectoriales o de grupos enquistados y controlantes los aparatos públicos.

Es evidente por otra parte, que para poder avanzar en una tarea de esa envergadura SERÁ NECESARIA LA ARTICULACIÓN DE LOS MÁS AMPLIOS CONSENSOS POSIBLES, de los que deberán participar además de las dirigencias políticas que conducen o aspiran a conducir las administraciones públicas, los representantes sindicales legítimos del personal estatal, las múltiples asociaciones sectoriales de esos trabajadores, la comunidad académica relacionada con el tema, los sectores empresariales que interactúan con el Estado, como clientes, proveedores, las asociaciones de usuarios, etc.

Merece ser mencionada en este contexto una importante iniciativa tomada en esta dirección, por un grupo de académico y profesionales dedicados al estudio

y a la práctica de la Gestión Pública a mediados del año 2019. Esta iniciativa, aunque pueda ser calificada de parcial por estar focalizada sobre el tema de la función pública, es decir, un aspecto de la gestión pública en general, denominada en el documento fundacional «Consenso para una Función Pública Profesional para la Argentina del siglo XXI», constituye un punto de partida valioso, en tanto que propone un conjunto de objetivos e instrumentos que seguramente permitirán avanzar sobre un debate más amplio.

Desde la mirada del ciudadano común, cabría preguntarse, si quienes conducen desde la política a la Administración Pública, cuando hacen campaña para alcanzar o conservar el poder o en sus actividades privadas, recurren o dejan de lado las herramientas tecnológicas como Big data, algoritmos, inteligencia artificial, etc. para mejor conocer e influir mejor sobre las opiniones, estados de ánimos, sentimientos, etc., de los eventuales votantes.

En el mismo sentido, aunque parezca retórico hacerlo, vale la pena preguntarse sobre si quienes aspiran a esas instancias de la Administración Pública, en sus actividades privadas utilizan o no las herramientas de gestión de personas —selección, ingreso, calificación, remuneración, etc.— para optimizar y obtener mejores resultados de los procesos de trabajo.

Por eso, para la política democrática y para los políticos elegidos en base a las reglas establecidas para conducir las organizaciones públicas, el desafío es, además de la modernización tecnológica, ni más ni menos, que el de trabajar para la RECUPERACIÓN DE LA ESENCIA PÚBLICA DE LAS ORGANIZACIONES ESTATALES, devolviéndoles a ellas y a quienes las integran el carácter de servidores públicos, profesionalizando la gestión, desplazando y, si se puede, erradicando a los grupos y corporaciones que se las han apropiado a través del tiempo; cuestión que la crisis vino a poner en un primer plano.

No será tarea fácil, pero probablemente la crisis desatada por el COVID-19 y el consecuente pánico e incertidumbre que sobrevuela entre la población y los actores políticos y gubernamentales pueda servir y genere una oportunidad, para iniciar esa tarea, que con seguridad tendrá múltiples obstáculos, pero que es

probable que encuentre mejores condiciones que en épocas de «normalidad», haciendo factible lo que en otros tiempos parecía imposible o un fracaso anunciado.



## **CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP**

Año 1 – N.º 27 – 2020

### **Instituto Nacional de la Administración Pública**

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires,  
CPA C1035AAA, Argentina.

Tel. 4343 9001 – [cuinap@jefatura.gob.ar](mailto:cuinap@jefatura.gob.ar)

**ISSN 2683-9644**

### **Editor responsable**

Alejandro M. Estévez

### **Idea original**

Carlos Desbouts

### **Edición/corrección**

Natalia Staiano

### **Arte de tapa**

Roxana Pierrri

Federico Cannone

### **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](http://publicaciones.inap.gob.ar)**

Agosto 2020



Secretaría de  
Gestión y Empleo Público



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
Argentina