

# CUINAP | Argentina

Año 1 • 2020 Cuadernos del INAP

**Construyendo un Estado Presente**  
***Nuevo Contrato Social, Fortalecimiento de***  
***Capacidades y Mapa de la Acción Estatal***

Beatriz de Anchorena

# 47

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales



# CUINAP | Argentina

**Construyendo un Estado Presente**  
*Nuevo Contrato Social, Fortalecimiento de  
Capacidades y Mapa de la Acción Estatal*

**47**

## **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>Disertación</b>	<b>10</b>
<b>1. Nuevo contrato social ciudadano</b>	<b>14</b>
<b>2. Capacidades estatales</b>	<b>18</b>
<b>3. Mapa de Acción Estatal</b>	<b>25</b>
<b>Referencias</b>	<b>38</b>

---

Transcripción de la disertación hecha por el autor para el INAP.

Desgrabación realizada por María Laura Lencinas.

# Prólogo

La Subsecretaria de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Gestión y Empleo Público, Beatriz de Anchorena, realizó una presentación para el INAP introduciendo distintos aspectos que hacen a la construcción de un Estado fuerte y presente. Este CUI NAP consiste en la transcripción de dicha exposición, que permite a las y los lectores acceder a ciertos elementos fundamentales para comprender el accionar estatal.

La autora comienza introduciendo una problematización de la concepción del Estado como motor del desarrollo y, a la vez, un elemento generador de justicia social. Este proyecto de equidad es el que guía las consideraciones elaboradas en el texto, que se estructuran en torno a tres ejes principales: el nuevo contrato social ciudadano, las capacidades estatales y el Mapa de la Acción Estatal.

El primero de estos ejes es explorado en detalle, debido a que consiste en una reorganización de las relaciones entre la administración pública y la sociedad civil. La autora desarrolla múltiples dimensiones del nuevo contrato social, tanto políticas e institucionales como de orden ético. Asimismo, este eje es presentado como una transición desde una forma tecnocrática a una que fortalezca al Estado. Esto es descompuesto en tres movimientos: el fin de la captura de la decisión pública, la construcción de mayores márgenes de autonomía y el paso a un enfoque propio de gestión pública. Este enfoque integral, que tiene en cuenta los diversos factores que inciden sobre el Estado, es una de las principales virtudes de este texto.

Las capacidades estatales, por otra parte, son clasificadas en: 1) organizativas o técnicas, que son las que ponen en marcha las organizaciones públicas; 2) político estratégicas, que se corresponden con las que marcan la orientación de las políticas; y 3) relacionales, que implican relaciones entre ministerios, niveles administrativos o con la sociedad.

Finalmente, se introduce una herramienta elaborada por la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional: el Mapa de la Acción Estatal, que permite sistematizar, graficar y describir información referida a las políticas públicas, bienes, servicios, inversión y transferencias desarrolladas por el Estado. La autora hace una presentación precisa de este instrumento y las diversas fases de su accionar, demostrando su gran utilidad para el fortalecimiento de la gestión pública y para el despliegue de un proyecto de igualdad y desarrollo.

En una metáfora que resulta muy relevante para el momento presente, Guillermo O'Donnell se refería a la «ampliación de las solidaridades» entre los actores sociales como elemento clave para superar los contextos de crisis. De acuerdo con este autor, «el mejor invento que se conoce para lograr esto es el fortalecimiento de instituciones sociales y políticas»<sup>1</sup>. Es en este sentido que debe entenderse el incremento de las capacidades estatales como un proyecto política, institucional y éticamente necesario.

**Dr. Alejandro Miguel Estévez**  
Subsecretario del INAP

---

1 O'Donnell, G. (2007). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. En Acuña, C. H. (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Proyecto de Modernización del Estado-JGM*.

# Conferencias INAP

## Construyendo un Estado Presente

### Beatriz de Anchorena

Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo por Georgetown University y Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Subsecretaria de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

### Objetivo

Poner el Estado al servicio de la ciudadanía y de un proyecto de desarrollo con justicia social implica un nuevo contrato social. Resulta central disputar el sentido de la dimensión ética de la gestión pública y poner el foco en la calidad de la intervención estatal.

**Fecha:** 16 de julio de 2020.

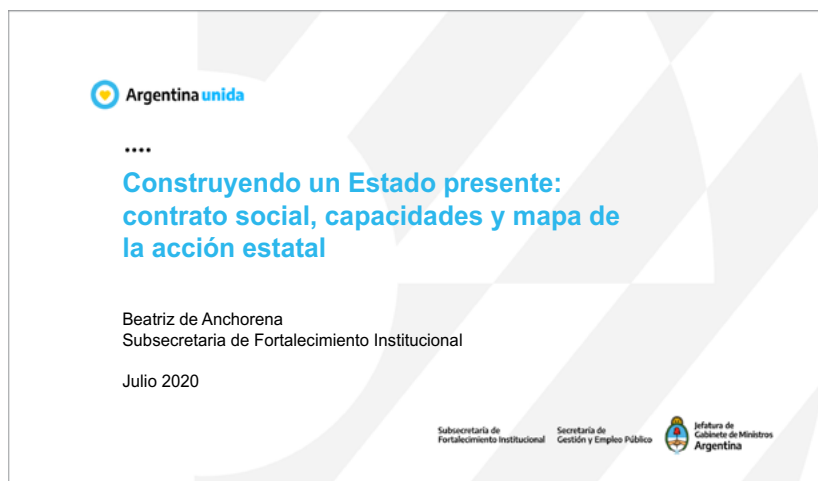
**Enlace a video:** <https://www.youtube.com/watch?v=RYVwJlRPIA8>





## Disertación

La siguiente presentación tiene como fin reflexionar acerca de la construcción de un Estado Presente, y de las herramientas conceptuales y de gestión desarrolladas a tal fin.

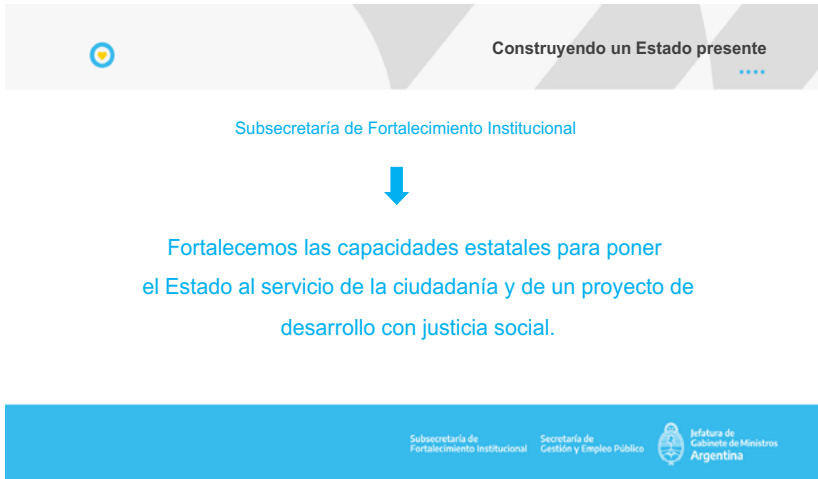


Por ese motivo, los invito a reflexionar acerca de diferentes conceptos que hacen a la construcción de un Estado Presente y con justicia social, como son un *Nuevo Contrato Social Ciudadano* y *capacidades estatales*, entre otros. También daremos cuenta de una de las herramientas que estamos desarrollando a tal fin, la cual denominamos *Mapa de la Acción Estatal*.

Esta disertación, por tanto, tiene como objetivo describir y analizar el marco conceptual sobre el cual se estructura el trabajo de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Asimismo, se propone abordar las principales iniciativas que se llevan adelante desde esta unidad organizativa y las estrategias para transversalizar y fortalecer

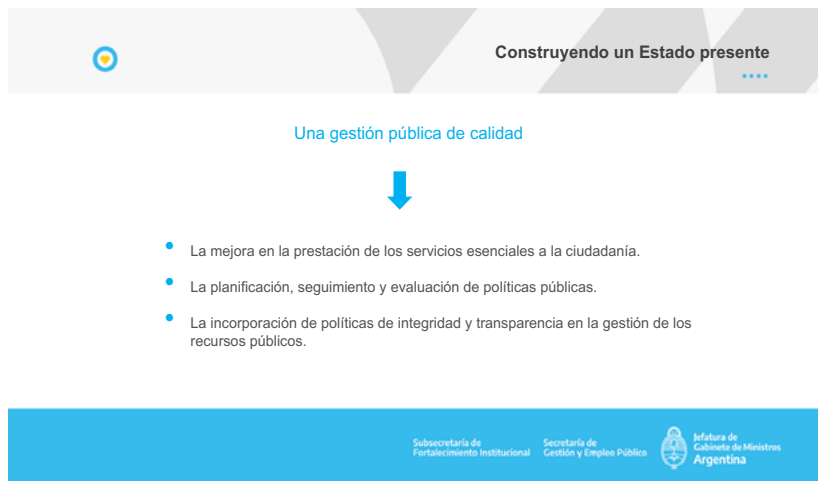
capacidades, dispositivos e instrumentos en el sector público nacional, poniendo el Estado al servicio de la ciudadanía y de un proyecto de desarrollo con justicia social.



En este marco, la discusión que se promueve no es si más o menos Estado, si más o menos intervención estatal o si más o menos regulación. Se precisa un Estado fuerte, motor del desarrollo que proponga una mejora en la calidad de la intervención estatal para resolver —con políticas públicas— los problemas de la agenda de desarrollo y así transformar la realidad.

Este no es solamente un proyecto de desarrollo, sin más; es un proyecto de desarrollo con justicia social. En ese sentido, construir un Estado presente significa velar por la calidad de la intervención estatal y de la gestión pública.

Cuando trabajamos en mejorar procesos y en mejorar la calidad de las prestaciones estamos orientados a mejorar los servicios ciudadanos



Construyendo un Estado presente

Una gestión pública de calidad

↓

- La mejora en la prestación de los servicios esenciales a la ciudadanía.
- La planificación, seguimiento y evaluación de políticas públicas.
- La incorporación de políticas de integridad y transparencia en la gestión de los recursos públicos.

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional    Secretaría de Gestión y Empleo Público    Jefatura de Gabinete de Ministros Argentina

Mejorar los servicios públicos implica trabajar en lo que es la planificación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas y así poder solucionar los problemas de la sociedad, aquellos problemas que a través de la construcción social se definen como problemas públicos. Estamos apuntando a construir un Estado con capacidad de respuesta a las demandas de la ciudadanía. En esta relación, que es de ida y vuelta, emerge el NUEVO CONTRATO SOCIAL CIUDADANO como un pilar fundamental del modelo de gestión pública.

Y, por último, un tercer eje de trabajo es incorporar las políticas de integridad y transparencia en la gestión de los recursos públicos, lo que es, sin más, incorporar la dimensión ética en la gestión pública. *Incorporar una cultura de integridad y transparencia es fundamental cuando queremos repensar el modelo de gestión.*

Esta alocución, por tanto, está pensada para reflexionar sobre el modelo de gestión y disputar el sentido común que aún se encuentra vigente.

¿Por qué creemos que es necesario repensar y disputar el sentido común de la gestión pública?

La gestión de gobierno apunta a obtener resultados diferentes a los de las gestiones neoliberales por lo cual debemos —también— rediseñar y repensar los modelos

de gestión. Para ello se propone superar aquellas prácticas gerencialistas y tecnocráticas que están ampliamente arraigadas en nuestro modelo de gestión pública, acumuladas desde los años 90 —enmarcadas en el Consenso de Washington— y orientadas a liberalizar, desregular, privatizar; prácticas vinculadas a un modelo neoliberal de Estado, que propiciaba una importante reducción del gasto público y consecuentemente un achicamiento de la intervención del Estado en la sociedad. Hoy la prioridad es un despliegue efectivo de políticas públicas orientadas a solucionar los problemas públicos.

Entonces, una de las primeras reflexiones es cómo salimos de esta concepción de gestión pública que tenemos tan arraigada; que los organismos internacionales nos han bajado en manuales y programas «enlatados» diciendo la manera y el modo en que debemos gestionar lo público. Por supuesto, hay un montón de herramientas que nosotros pensamos que son interesantes y que son rescatables, pero es necesario pensar nuestro propio modelo de gestión.

A continuación, se desarrollarán tres conceptos que permiten una reflexión sobre el modelo de gestión pública y la orientación estratégica del Estado: el nuevo contrato social ciudadano, el fortalecimiento de las capacidades y el Mapa de la Acción Estatal.

Construyendo un Estado presente

Algunas reflexiones para disputar el sentido común del modelo de gestión pública

- Contrato social
- Capacidades estatales
- Mapa de la Acción Estatal

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional    Secretaría de Gestión y Empleo Público    Jefatura de Gobierno de Ministros Argentina

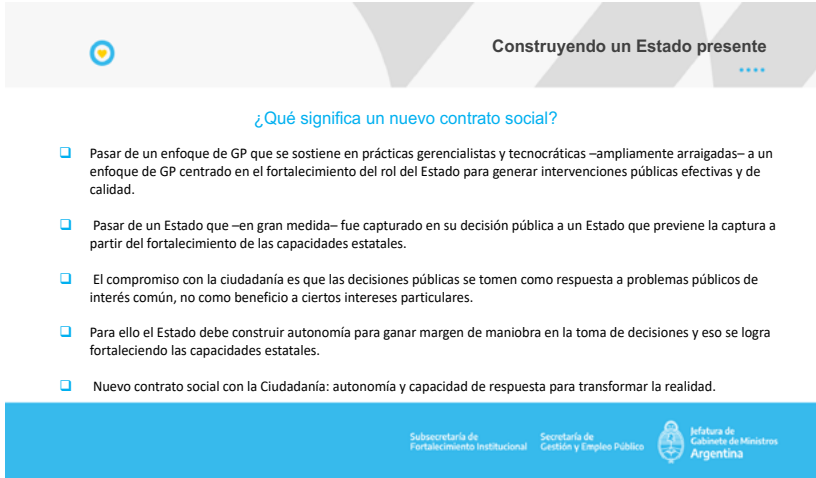
# 1

## Nuevo contrato social ciudadano

La idea de un nuevo contrato social ciudadano entró en la agenda pública en el 2019, primero de la mano de Cristina Fernández de Kirchner en la presentación de su libro *Sinceramente*, para luego constituirse en un eje de la campaña electoral del Frente de Todos.

Se requiere de algo más profundo y rotundo: un nuevo y verdadero contrato social con derechos, pero también con obligaciones, cuantificables, verificables y sobre todo exigibles y cumplibles. Un contrato que abarque no sólo lo económico y social, sino también lo político e institucional. Hay que volver a ordenar todo, pero no en el viejo orden, sino en algo nuevo, distinto y mejor que lo que tuvimos. (Fernández de Kirchner, 2019).

El concepto de contrato social alude a una variedad de dimensiones de diferente alcance.



**Construyendo un Estado presente**

¿Qué significa un nuevo contrato social?

- ❑ Pasar de un enfoque de GP que se sostiene en prácticas gerencialistas y tecnocráticas —ampliamente arraigadas— a un enfoque de GP centrado en el fortalecimiento del rol del Estado para generar intervenciones públicas efectivas y de calidad.
- ❑ Pasar de un Estado que —en gran medida— fue capturado en su decisión pública a un Estado que previene la captura a partir del fortalecimiento de las capacidades estatales.
- ❑ El compromiso con la ciudadanía es que las decisiones públicas se tomen como respuesta a problemas públicos de interés común, no como beneficio a ciertos intereses particulares.
- ❑ Para ello el Estado debe construir autonomía para ganar margen de maniobra en la toma de decisiones y eso se logra fortaleciendo las capacidades estatales.
- ❑ Nuevo contrato social con la Ciudadanía: autonomía y capacidad de respuesta para transformar la realidad.

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional    Secretaría de Gestión y Empleo Público    Jefatura de Gabinete de Ministros Argentina

LA PRIMERA DIMENSIÓN refiere a un gran acuerdo social enfocado en los consensos fundantes de un plan de desarrollo. La figura tradicional para efectivizar ese acuerdo de actores estratégicos —empresarias/os fundamentalmente— es el Consejo Económico y Social.

Asimismo, una segunda dimensión del concepto se inscribe en un nivel micro, en la relación Estado – ciudadana/o, pautando los mecanismos de esa relación y la entrega de bienes y servicios en el marco de un compromiso con la ciudadanía.

En este trabajo, el concepto de contrato social ciudadano está anclado en el modelo de gestión pública. ¿Cómo se toman las decisiones de diseño e implementación de las políticas públicas?

Poner sobre la mesa el concepto de contrato social ciudadano implica la generación de apuestas estratégicas para el acceso a derechos y prestaciones de calidad. Se trata de construir un Estado presente, con autonomía para la toma de decisiones. Sin embargo, este es un concepto que —a veces— puede llegar a entenderse como algo *naif* ya que resulta un desafío de proporciones considerables construir acuerdos sobre la base de una diversidad de intereses de actores que operan sobre problemas estructurales de larga data.

¿Qué significa un nuevo contrato social ciudadano en términos de modelo de gestión pública? El contrato social ciudadano es la herramienta para promover un compromiso del sector público hacia la ciudadanía.

Incorporar el concepto de contrato social ciudadano al modelo de gestión pública implica TRES MOVIMIENTOS.

EL PRIMERO ES EL PASAJE DEL «GOBIERNO DE LOS CEO» A UN «GOBIERNO DEL PUEBLO». Significa transitar de un Estado que en gran medida fue capturado en su decisión pública a un Estado que fortalece sus capacidades para prevenir la colonización por parte de intereses privados. La dimensión ética y los temas de integridad y transparencia son centrales en el abordaje de un nuevo modelo de gestión. Si bien históricamente la captura y colonización del Estado se han manifestado recurrentemente, en los últimos años su magnitud —extensión y densidad— se constituyó en un sello indiscutible de la Administración Cambiemos (Castellani, 2018). En este marco, propiciar el fortalecimiento del Estado es un compromiso con la ciudadanía garantizando que las decisiones públicas se tomen como respuesta a problemas públicos y no a intereses particulares.

EL SEGUNDO PASO ES ALINEAR EL MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA A LA CONCEPCIÓN DE UN ESTADO CON MÁRGENES CRECIENTES DE AUTONOMÍA. Esto quiere decir que las decisiones que toma el Estado no van a ser un simple reflejo de los intereses de los grupos poderosos y de las élites, sino que reflejarán, a través de sus políticas públicas, su orientación hacia el bien común.

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

EL TERCER MOVIMIENTO ES PASAR DE UN ENFOQUE DE GESTIÓN PÚBLICA SOSTENIDO EN PRÁCTICAS GERENCIALISTAS Y TECNOCRÁTICAS —muy arraigadas en nuestra cultura y propiciadas por los organismos internacionales— A UN ENFOQUE PROPIO



DE GESTIÓN PÚBLICA centrado en el fortalecimiento del rol del Estado para generar intervenciones públicas efectivas y de calidad, incorporando la dimensión ética a la función pública.

Como resumen podemos identificar TRES DIMENSIONES DEL CONTRATO SOCIAL ciudadano:

Construyendo un Estado presente

En resumen, tres dimensiones del contrato social:

- Dimensión política
- Dimensión de gestión institucional
- Dimensión ética

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional    Secretaría de Gestión y Empleo Público    Jefatura de Gabinete de Ministros Argentina

- LA DIMENSIÓN POLÍTICA, la podemos resumir con la frase del presidente Alberto Fernández «empezamos por los de abajo para llegar a todas/os» que evidencia un compromiso del contrato social ciudadano y solidario.
- LA DIMENSIÓN DE GESTIÓN INSTITUCIONAL, que se materializa en la efectividad de las políticas, la calidad de la intervención, la capacidad de dar respuesta a la ciudadanía.
- LA DIMENSIÓN ÉTICA de este contrato social resulta imprescindible para generar un nuevo modelo de gestión pública y no es sólo hacia adentro del Estado, también es en relación con la sociedad. Tenemos que ser promotores de prácticas de integridad y transparencia también hacia la sociedad.

# 2

## Capacidades estatales

El segundo concepto al que me voy a referir y que tiene que ver con el modelo de gestión pública, es el de capacidades estatales. Para construir un Estado presente tenemos que fortalecer el Estado y para ello hacemos foco en la construcción y el fortalecimiento de las capacidades estatales.

Construyendo un Estado presente

¿Qué significa fortalecer las capacidades estatales?

↓

Tres núcleos de capacidades resultan fundamentales:

- 1 Capacidades organizativas / administrativas
- 2 Capacidades político – estratégicas
- 3 Capacidades relacionales

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional | Secretaría de Gestión y Empleo Público | Jefatura de Gabinete de Ministros Argentina

La propuesta de centrar el enfoque de gestión pública en el fortalecimiento de las capacidades estatales para ganar márgenes de autonomía en la definición de políticas públicas, nos interpela a definir qué entendemos tanto por autonomía como por capacidades estatales.

La AUTONOMÍA ESTATAL refleja la correlación de fuerzas en términos de los recursos de poder que ponen en juego, por un lado, el Estado y, por otro, la élite económica<sup>1</sup>. De esta forma, la podemos definir como el vector resultante de la relación entre las capacidades estatales y el poder empresario (de Anchorena, 2017). En este sentido, la autonomía nunca es absoluta, e implica siempre algún tipo de negociación que impacta en una mayor o menor capacidad del Estado para definir estrategias y objetivos de acción, ejecutar políticas, captar y asignar recursos (Vilas, 2005). Para determinar las condiciones de posibilidad de la acción autónoma es necesario analizar las capacidades estatales.

Entonces, ¿qué significa fortalecer las capacidades estatales? O, ¿qué capacidades son críticas y por dónde empezamos a fortalecer las capacidades estatales?

Definimos analíticamente tres núcleos de capacidades que resultan fundamentales para esta línea de reflexión sobre un nuevo modelo de gestión pública.

Por un lado, tenemos CAPACIDADES ORGANIZATIVAS, ADMINISTRATIVAS, TÉCNICAS, BUROCRÁTICAS —las clásicas weberianas—, que tienen que ver con el saber hacer. Son las que ponen en marcha las organizaciones públicas. Por ejemplo, saber programar una política pública, construir un tablero de control con indicadores y metas, realizar el seguimiento de gestión, efectivizar una compra pública en forma transparente, gestionar un expediente, conocer y operar los sistemas de presupuesto público, de administración financiera en general, los sistemas de control, los sistemas de inversión pública. Es decir, se trata de cuestiones vinculadas a una burocracia profesional que construye conocimiento teórico-práctico, tanto desde la experiencia concreta como desde la capacitación formal.

---

1 Se entiende por élite económica al conjunto de directivos y/o propietarios de las grandes empresas que operan en los diversos sectores productivos y que —más allá del origen del capital (nacional, extranjero o mixto)—, inciden decisivamente con sus acciones en el proceso de acumulación de capital. También se incluyen los dirigentes de las principales asociaciones gremiales empresarias que coordinan intereses diversos para definir estrategias que condicionan el accionar del Estado a favor de sus objetivos y necesidades (Castellani, 2018).

Siguiendo a Hanson y Sigman (2013), definimos la capacidad burocrática – administrativa como la habilidad de las instituciones del Estado para implementar políticas públicas, lo cual incluye la aptitud de producir y entregar bienes y servicios públicos, así como la habilidad de regular la actividad comercial. La administración efectiva de políticas requiere burocracias profesionales en términos weberianos que legitiman la autoridad del Estado, gestionan asuntos complejos y garantizan la eficiencia (Anchorena de, 2017).

Las capacidades weberianas son fundamentales, pero no resultan suficientes para construir un Estado presente. En este marco se requiere de otro núcleo de capacidades, a las que denominamos CAPACIDADES POLÍTICO-ESTRATÉGICAS.

Si las primeras, las organizativas, ponían en marcha las organizaciones estatales, estas segundas, las político-estratégicas, las dotan de direccionalidad político-estratégica, es decir, marcan el rumbo de las políticas públicas. Se refieren a la capacidad de leer e interpretar contextos diversos, donde operan correlaciones de fuerzas diferentes, la capacidad de generar diagnósticos situacionales a partir del análisis de la viabilidad política de las políticas públicas.

Como la producción de políticas públicas es una arena netamente conflictiva, estas capacidades deben apuntar a fortalecer la gestión de conflictos que en general se revelan en ganadores/as y perdedores/as. Asimismo, las decisiones de política pública no son exclusivamente resultado de la racionalidad técnica, sino que son definidas —en muchas situaciones— a partir de la interacción política. En este sentido resulta de mucha importancia que los actores cuenten con datos, evidencias, asesoramiento científico para lograr una interacción política informada y obtener así decisiones públicas efectivas.

Siguiendo a Sotelo (2014) concebimos la capacidad político estratégica como la solvencia y disposición de los cuadros de gobierno para el direccionamiento estratégico y la gestión de los conflictos que pueden condicionar o comprometer el desarrollo nacional. En este marco y siguiendo a Matus (1992) la direccionalidad implica: i) la selección de problemas que se han de enfrentar, ya

que dicha elección determina el perfil y alcance del proyecto; ii) la selección de los medios para enfrentar los problemas (políticos, económicos y organizativos) iii) la búsqueda de resultados como consecuencia de los medios para enfrentar los problemas. (Anchorena de, 2017).

EL TERCER NÚCLEO DE CAPACIDADES que nos parece fundamental para construir un Estado presente que interactúa con la sociedad son las CAPACIDADES RELACIONALES. Para abordarlas, las analizamos a su vez en tres dimensiones.

- 1) La primera dimensión es la INTERINSTITUCIONAL o INTERMINISTERIAL, que apunta a fortalecer las capacidades de coordinación y articulación de las políticas públicas entre las diferentes organizaciones del Estado. Muchas veces la efectividad de una política pública se juega en la capacidad de coordinación y articulación de acciones estatales. La red de efectos, de resultados y de impactos de las políticas públicas se construye con múltiples actuaciones que provienen de diferentes instituciones públicas, a veces de un mismo sector de política pública, pero a veces de diferentes sectores. La capacidad de transformar la realidad y su complejidad demandan la capacidad de articular y coordinar políticas.
- 2) Una segunda dimensión relativa a lo FEDERAL, la capacidad de articular, coordinar y concertar políticas públicas federales y articular la implementación de las mismas en todo el territorio nacional. En este marco, la relación nación – provincias requiere de una pericia específica tanto para la construcción de consensos estratégicos como en la implementación territorial de las políticas públicas y la presencia del Estado para garantizar el acceso a derechos. El éxito de muchas políticas públicas se juega en este terreno, no solamente en términos de diseño y consenso de las políticas sino especialmente en el campo de la implementación de las políticas públicas<sup>2</sup>.

---

2 Ver Pressman y Wildavsky (1998) *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Fondo de Cultura Económica.

- 3) Hay una tercera dimensión que se relaciona con los dispositivos de PARTICIPACIÓN SOCIAL, participación de los trabajadores y trabajadoras, de las organizaciones sociales, populares, de organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía en general. Poder construir dispositivos de participación ciudadana y social resulta fundamental porque el diálogo implica interacción y no suscribimos la idea de un «Estado cartelera» que implica una política de comunicación unidireccional. El modelo de gestión pública que se aspira construir propicia un Estado que dialogue y que tenga interacción de ida y vuelta con la ciudadanía. Esto no quiere decir que todas las demandas ciudadanas se van a convertir en política pública, sino que todos los aportes para construir un mejor Estado serán escuchados.

Siguiendo a Alonso (1997) centramos la capacidad relacional en las interacciones específicas entre actores estatales y sociales en determinadas redes / asuntos de política. Esto implica la capacidad de inducir comportamientos entre los actores no estatales, logrando el cumplimiento obligatorio de las reglas de juego y evitando bloqueos a sus políticas. El análisis de esta dimensión brinda información sobre el logro o no de una situación caracterizable como de autonomía enraizada (Anchorena de, 2017).

En los dispositivos de producción de políticas públicas, EL ESTADO NO ES UN ACTOR MÁS DE UNA RED DE GOBERNANZA, SINO QUE ES EL ACTOR FUNDAMENTAL QUE LE DA DIRECCIONALIDAD ESTRATÉGICA A LA POLÍTICA PÚBLICA y que es motor de un proyecto de desarrollo con justicia social.

Resumiendo, los tres núcleos de capacidades estatales que queremos fortalecer para un Estado presente, se expresan en tres conceptos.

Construyendo un Estado presente

En resumen, de las capacidades estatales rescatamos tres conceptos:

↓

- BUROCRACIA
- POLITICA
- DIÁLOGO

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional    Secretaría de Gestión y Empleo Público    Jefatura de Gabinete de Ministros Argentina

El primer concepto que rescatamos es BUROCRACIA: una burocracia donde confluyen el profesionalismo y el «saber hacer» y decimos que la rescatamos porque en algún momento se pensó que había que descartarla. Resulta importante y conducente volver a poner en valor a la burocracia, para la construcción de prácticas democráticas y equitativas, donde los ciudadanos acceden a derechos, bienes y servicios que el Estado provee en el marco de políticas públicas democráticas y orientadas al bien común.

El segundo concepto que nos parece importante poner en valor es el de la POLÍTICA. La idea de una administración pública separada de la acción política es un concepto perimido. Si las políticas públicas son resultado de la interacción política, los mejores cuadros para gestionar esas políticas son cuadros técnico-políticos. Resulta crucial construir esta mirada político-estratégica y técnica para abordar la complejidad de problemas públicos que hoy enfrentan los Estados. Si bien hoy, en el contexto de pandemia por el COVID-19, hay una ventana de oportunidad para fortalecer el Estado, los desafíos son inmensos. No sería conducente esgrimir que «este desafío se aborda desde la administración» o «este desafío se aborda desde la política». Los desafíos se abordan con todas las herramientas, con todas las

capacidades y con voluntad política. Hay que poner en valor la política, porque la política es el arte de poder transformar la realidad.

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



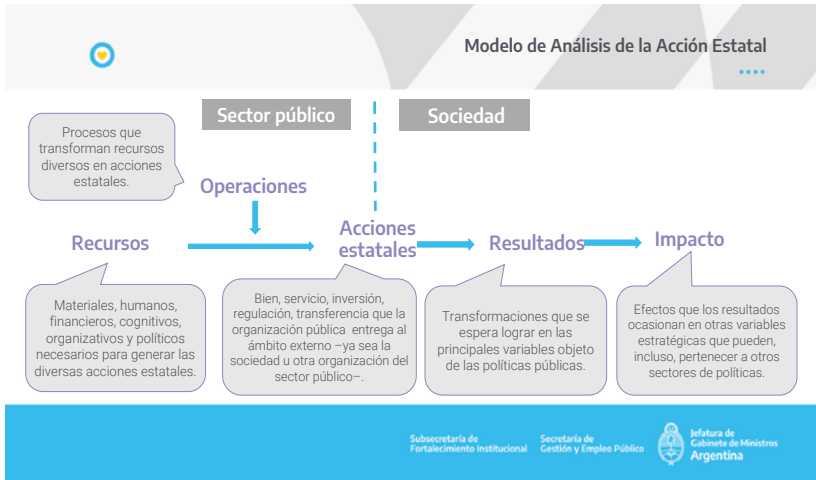


## Mapa de Acción Estatal

En tercer lugar, quiero presentarles una herramienta que estamos construyendo desde la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional: el Mapa de la Acción Estatal, que nos permite mostrar y conocer en detalle qué hace el Estado para después intervenir sobre él y alinear sus acciones con el plan de gobierno y sus prioridades. El mapa registra y nos permite conocer tanto las políticas públicas como las capacidades estatales para llevarlas adelante. En este sentido se trata de una herramienta de fortalecimiento institucional del Estado.

Es una plataforma digital dinámica que —a partir de una metodología de análisis de políticas públicas— describe, integra, sistematiza y grafica información acerca de los bienes, servicios, inversión pública, regulaciones y transferencias dinerarias que provee el Estado. El abordaje se centra en las funciones del Estado: de producción, de distribución directa, de regulación y de direccionalidad estratégica.

Entonces, por un lado, el Mapa nos permite saber qué hace el Estado a través de sus políticas públicas, y por el otro, visualizar qué resultados producen estas intervenciones y cómo impactan en la realidad, constituyéndose en un importante instrumento de planificación, seguimiento y evaluación para cada jurisdicción.



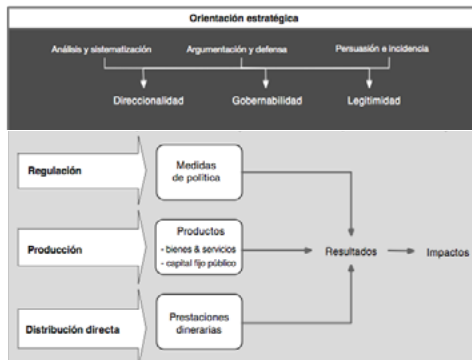
El desarrollo conceptual del Mapa de la Acción Estatal está basado en el Modelo de Agregación de Valor Público (Sotelo Maciel, 2012 y 2016), que marca las siguientes premisas:

- Las políticas públicas buscan transformar la realidad para dar respuestas a los problemas de la sociedad.
- Los objetivos de las políticas públicas se operacionalizan en resultados e impactos esperados.
- Para alcanzar esos objetivos las políticas públicas utilizan una combinación de instrumentos: i) fijación de regulaciones, ii) producción de bienes y servicios, iii) inversión pública, iv) transferencias dinerarias y v) acciones orientadas a la construcción de consensos estratégicos.
- Dichos instrumentos constituyen una variedad de acciones estatales que las instituciones públicas entregan al ámbito externo —ya sea a la sociedad u otra organización del sector público— para transformar la realidad. La acción estatal es la que permite, por tanto, crear valor público.
- Para desarrollar estas acciones las organizaciones necesitan contar con cantidades y calidades adecuadas de recursos e insumos. A través de una

combinación de esos insumos, se desarrollan procesos para el logro de las acciones estatales.

De alguna manera, mapear las políticas públicas, mapear el flujo de políticas públicas significa poner en esta cadena de valor todo lo que hace el Estado. Es decir, nosotros tenemos el mapa del Estado donde vemos los organigramas; pero este sería un mapa de la Acción Estatal donde vemos el flujo de las políticas públicas.

### Modelo de Análisis de la Acción Estatal



Y nos interesa especialmente porque refleja tres funciones principales del Estado, que son la de regulación, la de producción y la de distribución, pero también creemos necesario incorporar acciones que tienen que ver con construir la orientación estratégica y la legitimidad de las políticas públicas.

Las políticas públicas están hechas de palabras y a las políticas públicas hay que salir a defenderlas, a argumentarlas, a dotarlas de legitimidad, a construir la direccionalidad y la gobernabilidad. Entonces, a estas acciones de regulación, de producción y de distribución le sumamos también las acciones de construir esa viabilidad política, de construir una orientación estratégica, que tiene que ver con lo discursivo y del sentido de emprender determinada política pública.

Esto lo podemos ver hoy con la política pública de gestión de la pandemia del COVID-19. Tenemos regulaciones, como el ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio). También tenemos otras regulaciones para distintas regiones del país de distanciamiento obligatorio; tenemos medidas de producción, servicios de salud; capital fijo, hospitales modulares que se van construyendo. Tenemos también distribución dineraria directa: el IFE (Ingreso Familiar de Emergencia) para los más vulnerables, el ATP (Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción) para las/os trabajadoras/es y también tenemos acciones de orientación estratégica, como las conferencias de prensa del presidente donde nos indica por qué hay una opción por cuidar la salud en primer lugar y poner la economía en otro lugar.

Todos estos dilemas y tensiones tienen una explicación desde lo discursivo, que de alguna manera argumentan, justifican y legitiman la política pública de gestión de la pandemia. Esto tiene, por supuesto, ciertos resultados e impactos en la sociedad. Hay resultados muy buenos porque, hasta la fecha, los casos fatales de víctimas son menores que en otros países; también existen algunos resultados económicos que no son tan buenos debido a la constricción de la demanda que genera la propia situación de pandemia y tenemos además algunos impactos importantes vinculados al fortalecimiento del sistema de salud y a la calidad de vida de la gente.

Como se puede observar, trabajar sobre el modelo de agregación de valor público permite analizar la acción estatal, a fin de identificar oportunidades de mejora de sus procesos y la calidad de la intervención estatal, como también integrar la dimensión ética de la gestión pública y sus dispositivos de integridad y transparencia.

En este sentido, el Mapa provee información estratégica para la toma de decisiones y apunta, asimismo, a comunicar y explicar las políticas públicas a la ciudadanía. Sus principales destinatarios son:

- el Jefe de Gabinete de Ministros;
- los Ministros y sus equipos de conducción;
- la ciudadanía.

## ¿Quiénes construyen el Mapa y cómo lo hacen?

Desde una perspectiva global el Mapa se construye entre la Jefatura de Gabinete de Ministros y las diferentes instituciones de la Administración Pública Nacional y entes del Sector Público Nacional.



Mapa de la Acción Estatal

### ¿Quiénes construyen el Mapa y cómo?

El Mapa parte de un **trabajo colaborativo** que se desarrolla en el marco de la **Red de Seguimiento de Gestión y Fortalecimiento Institucional**.

Se construye a través del trabajo conjunto de:

- La **Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional** a través de las y los **Directores y equipos** definiendo el tipo de información, categorías, sistematización y comunicación.
- Los **Responsables de Seguimiento de cada jurisdicción / organismo**, quienes funcionan como nexo y nutren de información al Mapa.

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional    Secretaría de Gestión y Empleo Público    Jefatura de Gabinete de Ministros Argentina

Parte de un trabajo colaborativo que se desarrolla en el marco de la Red Interinstitucional de Seguimiento y Fortalecimiento de la Gestión Pública y, en ese sentido, es construido a través de un trabajo conjunto de los equipos de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional y los/as Directores/as y responsables de Seguimiento de Gestión o Fortalecimiento Institucional de cada jurisdicción, quienes funcionan como nexo y enlace con los equipos de cada organismo.

El mapa se define normativa y metodológicamente desde la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional: junto con los equipos de trabajo se define el tipo de información, las categorías y campos, los formularios, la sistematización y la comunicación; y los responsables del seguimiento de cada jurisdicción nutren de información ese mapa.

Actualmente, veinticuatro (24) jurisdicciones<sup>3</sup> se encuentran ingresadas en el Mapa y reciben asistencia técnica por parte del equipo de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional en materia de planificación, seguimiento y evaluación de políticas públicas. Asimismo, se encuentra a disposición de la ciudadanía el CATÁLOGO DE DERECHOS Y SERVICIOS A LA CIUDADANÍA – SEPARATA COVID-19, un compendio de más de cuatrocientas prestaciones y regulaciones de cincuenta y cinco (55) organismos, que son relevadas y actualizadas permanentemente.



Mapa de la Acción Estatal

### Una ventaja para el desempeño estatal


El Mapa de la Acción Estatal presenta una ventaja para el trabajo de cada institución, ya que le permite **visualizar de forma concreta** su propia **acción estatal** y tiene como objetivo, con el tiempo, convertirse en un insumo esencial de información y en herramienta para la **planificación, seguimiento y evaluación**.

Por otra parte, a través de la vinculación de la Acción Estatal de los distintos organismos del Estado, el Mapa se vuelve también una herramienta de relevancia para la **Jefatura de Gabinete de Ministros**, al contribuir con información precisa para el diseño de las **políticas públicas** en el marco del **desarrollo nacional**.

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional    Secretaría de Gestión y Empleo Pública    Jefatura de Gabinete de Ministros Argentina

La herramienta, como se mencionó antes, tiene tres grandes públicos objetivos. En primer lugar, y fundamentalmente, la propia Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, para que pueda tomar decisiones estratégicas sobre la base de la evidencia y los datos. En segunda instancia, los organismos públicos, que pueden usar la herramienta como un sistema de seguimiento. Y en tercer lugar, la ciudadanía en general, con el fin de hacer conocer y poner en valor lo que hace el Estado.

3 21 ministerios + ANSES, AFIP y PAMI



**Mapa de la Acción Estatal**

### ¿Qué nos permite el Mapa?

- i. **Saber qué hace el Estado:** a partir de criterios comunes, el Mapa integra a la **Acción Estatal**, reflejando de forma directa cómo el Estado crea valor.
- ii. **Toma de decisiones:** brinda información sustancial para la toma de **decisiones estratégicas** en materia de políticas públicas.
- iii. **Planificación, seguimiento y evaluación:** en tanto **herramienta de gestión interna**, facilita la gestión de la política pública a lo largo de todo su ciclo.
- iv. **Organización y sistematización de la información:** el sistema permitirá generar **reportes de cada acción estatal**, por tipo, jurisdicción, objetivos, programas, indicadores, resultados, etc. A su vez, se integrará con otras **bases de datos preexistentes** (Esidif, Sarha, GDE, BAPIN, SINTYS, BIEP).
- v. **Software Libre.** Al usar **software libre**, no se necesita licencia para su uso.

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional    Secretaría de Gestión y Empleo Público    Jefatura de Gabinete de Ministros Argentina

En síntesis, el Mapa nos permite trabajar en:

- LA TOMA DE DECISIONES. Porque brinda información sustancial para la toma de decisiones estratégicas, así como también para la comunicación de cara a la ciudadanía.
- EL ACCIONAR DEL ESTADO. Porque permite visualizar cómo lo que hace el Estado transforma o modifica la red de variables de resultados e impactos que componen el campo de los efectos de las políticas públicas.
- LA EVALUACIÓN, EL SEGUIMIENTO Y EL MONITOREO. Porque constituye un sistema de información que permite evaluar el seguimiento y monitoreo de las políticas públicas.
- LA SISTEMATIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN. Porque genera reportes por sector de política pública, tipo de acción estatal, jurisdicción, objetivos estratégicos/ resultados, programas, servicios ciudadanos, indicadores, resultados, etc.

## ¿Cómo funciona el Mapa?

Se trata de una plataforma íntegramente de código abierto y sin licencias, diseñada para el desarrollo de aplicaciones a través de asistentes, soportando un modelo de Entidades Extensibles que pueden compartirse entre aplicaciones. Es de fácil manejo y organización.

El objetivo de la plataforma es crear sistemas de gestión de información que sean flexibles, que cada grupo de usuarios contribuya, a través de la carga, a los repositorios generales para generar información de gestión coherente y unificada.

Las entidades definidas en el sistema pueden ampliarse y reusarse en otras aplicaciones, en un esquema de carga única y vinculación múltiple, lo que reduce considerablemente el tiempo de desarrollo de nuevas aplicaciones.

El Mapa es, asimismo, una plataforma interoperable que se vincula con el e-SIDIF, SARHA, GDE, BAPIN, SINTyS, BIEP, entre otras bases de datos preexistentes, para sistematizar y articular en un mismo dispositivo la información de diversas fuentes.

Asimismo, cada organismo provee datos e información a través de sus propios registros administrativos.

## ¿Cómo opera el Mapa?

El Mapa contempla la existencia de usuarios con niveles de acceso, roles y funcionalidades diferenciadas, para la carga, seguimiento y visualización de las acciones estatales.





Mapa de la Acción Estatal

## Estado actual del desarrollo de la herramienta


El trabajo con el Mapa se ha planteado por **etapas**:

**Etapa 1: Actualmente en curso.** Cada jurisdicción deberá **cargar sus acciones estatales** en la plataforma del Mapa (del 13 al 31 de julio de 2020).

**Etapa 2:** Cada jurisdicción deberá cargar **indicadores, metas y resultados** (del 3 al 21 de agosto de 2020).

**Etapa 3:** Esta etapa – a cargo de la SSFI – vinculará con la **información presupuestaria** del eSIDIF, sobre empleo público de la BIEP y con las estructuras organizacionales. Asimismo, incorporará los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** y apartados sobre políticas públicas prioritarias (agosto 2020).

**Etapa 4:** La SSFI trabajará en la **comunicación de la información** sistematizada en la plataforma a través de accesos y visualizaciones diferenciados para los distintos públicos: Jefatura de Gabinete, Presidencia, jurisdicciones, ciudadanía en general (septiembre 2020).

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional   
 Secretaría de Gestión y Empleo Público   
 
Jefatura de Gabinete de Ministros Argentina

La carga del Mapa de la Acción Estatal se divide en tres fases.

En la PRIMERA FASE – PERFIL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, se describen las acciones estatales registrando sus principales datos (nombre, destinatarios, vinculación con objetivos institucionales, presupuesto, etc.) y clasificándolas de acuerdo a la tipología propuesta por la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional.

En la SEGUNDA FASE – PLANIFICACIÓN, sobre las Acciones Estatales ya ingresadas en el Mapa, se realiza la asociación con las variables vinculadas al campo de los efectos esperados de la política pública (resultados, indicadores, metas, vinculación con los ODS).

La TERCERA FASE – SEGUIMIENTO, prevé la carga de información vinculada a la ejecución de la política pública (metas cumplidas, actividades realizadas, presupuesto devengado, etc.) que permitirá al Mapa convertirse en un sistema de información.

Actualmente estamos en la ETAPA 1, en la cual nos encontramos ingresando las acciones estatales de la mitad de las jurisdicciones. En la ETAPA 2, vamos a cargar los indicadores metas y resultados. En la ETAPA 3, vamos a vincular esa información con información presupuestaria del e-SIDIF (Sistema de Administración Financiera); con información sobre empleo público de la base de datos de la Secretaría

de Gestión y Empleo Público; la BIEP (Base Integrada de Empleo Público), con las estructuras organizacionales y los registros administrativos de cada jurisdicción, entre otras bases de datos. Asimismo, vamos a incorporar los objetivos de desarrollo sostenible y un apartado sobre políticas públicas prioritarias.

Una de las cuestiones a las que nosotros también apuntamos, es que sea una herramienta ágil. Si bien vamos a mapear todo lo que hace el Estado, también tenemos un criterio de **SELECTIVIDAD ESTRATÉGICA**. El tema de las políticas públicas prioritarias va a ser un eje clave.

En una **ETAPA 4**, vamos a trabajar en la comunicación de esa información sistematizada a través de accesos y visualizaciones diferenciados para los diferentes públicos que antes se mencionaron: la Jefatura de Gabinete, las jurisdicciones y la ciudadanía en general.

Este mapa va a requerir mucho trabajo, pero esperamos que ese trabajo sea una inversión para después contar con información clave en tiempo y forma para la toma de decisiones y para el seguimiento de las políticas públicas.

The screenshot shows a website header with a logo on the left and the text 'Construyendo un Estado presente' on the right. Below the header is a blue banner with the title 'Catálogo de Derechos y Servicios a la Ciudadanía – separata Covid 19'. A list of bullet points is displayed on the left, and a thumbnail image of the catalog is on the right. At the bottom, there is a blue footer with contact information and logos.

**Construyendo un Estado presente**

Catálogo de Derechos y Servicios a la Ciudadanía – separata Covid 19

- **Regulaciones** más importantes vinculadas a la emergencia
- **Normativa** aplicada
- Servicios y trámites
- **Fuentes** para conocer más detalles
- Versión **web** que se actualiza permanentemente

Actualmente se registran 500 prestaciones de 55 organismos

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

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional | Secretaría de Gestión y Empleo Público | Jefatura de Gabinete de Ministros Argentina

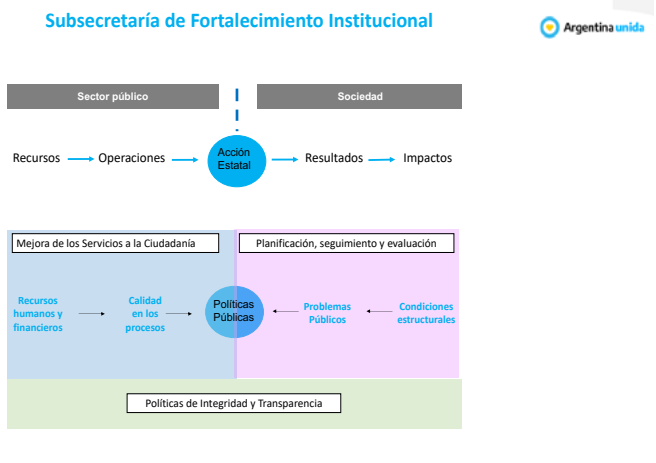
Una de las cuestiones que ya está ingresada en el Mapa de la Acción Estatal es el Catálogo de Derechos y Servicios a la Ciudadanía en la Separata COVID-19. Este catálogo también lo hicimos en colaboración con la Red Interinstitucional de Fortalecimiento de la Gestión Pública. Hoy tiene cargadas alrededor de 500 prestaciones de 55 organismos, lo que muestra una evidencia clara de un Estado presente. Están las regulaciones más importantes, la normativa aplicada, los servicios y trámites, las fuentes para conocer más detalles.

Dentro del Mapa de la Acción Estatal se puede ver el Catálogo de Derechos y Servicios Esenciales; y se puede ir a los servicios más frecuentes, por ejemplo, el IFE, los permisos de circulación, PROGRESAR, calendario de pagos ANSES. Podemos ir POR CATEGORÍAS: denuncias, trámites certificados, prestaciones. POR TIPO DE DESTINATARIO: personas con discapacidad, monotributistas, autónomos, PYMES, trabajadores, jubilados. Y, POR ORGANISMO.

Claramente, es una herramienta que permite observar y enriquecer a este Estado presente, una forma que adquiere la acción estatal.

Para cerrar me gustaría hacer una recapitulación de lo que hace la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional.

Si tomamos la cadena de valor público y ponemos la acción estatal en el centro, las variedades de acciones estatales que componen las políticas públicas, nosotros trabajamos en los tres ejes.



A la izquierda, tenemos el cuadrante de *Mejora de los servicios a la ciudadanía* donde a partir de recursos humanos, financieros y cognitivos trabajamos en la calidad de los procesos para mejorar las prestaciones de las políticas, los servicios a la ciudadanía.

Y, en el margen derecho, trabajamos con los problemas públicos y las condiciones estructurales que queremos cambiar a partir de la *planificación, seguimiento y evaluación*. Todo esto está cortado transversalmente por las *políticas de integridad y transparencia* que consideramos fundamental incorporar en la cultura de la gestión pública y en la relación con la sociedad. No limitarse a los procesos dentro del sector público para pensar las políticas de integridad y transparencia, sino hacerlas transversales.

Nos parece que el desafío ético de construir una gestión pública es también que la misma se construya desde y con la sociedad.

En resumen, vimos algunos conceptos clave de cómo queremos empezar a reflexionar y disputar los modelos de gestión pública, con el contrato social ciudadano, el fortalecimiento de las capacidades estatales, el Mapa de la Acción Estatal y el Catálogo.

Creemos que son herramientas que nos van a permitir construir un Estado presente que ya está en marcha.

¡Muchísimas gracias a todas y a todos!



## Referencias

- Anchorena de, B. (2017). La autonomía en disputa: capacidades estatales y poder empresario en el conflicto agropecuario argentino de 2008 (tesis de maestría). UNSAM-Georgetown: Proquest.
- Castellani, A. (julio-agosto de 2018). Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública. *Nueva Sociedad*, 276, 48—61.
- Fernández de Kirchner, C. (2019). *Sinceramente*. Editorial Sudamericana.
- Sotelo Maciel, A. J. (2016). Políticas públicas, valor público, planificación y presupuesto. *Ficha de cátedra*. UBA /ASAP.
- Sotelo Maciel, A. J. (2012). XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct.–2 nov.
- Vilas, C. (2005). *Pensar el Estado* [conferencia]. Universidad Nacional de Lanús. <http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/14-estado-y-democracia/8-pensar-el-estado/>



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

Año 1 – N.º 47 – 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**

Juan A. Sala Clara

#### **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)**

Diciembre 2020





Secretaría de  
Gestión y Empleo Público



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
Argentina