

Un conjunto de políticas que recupere la capacidad estatal para promover el desarrollo inclusivo

1. Presentación y definición del problema / marco y posicionamiento político general.

Las transformaciones sociales y tecnológicas de los últimos tiempos han cambiado radicalmente las pautas de funcionamiento de las sociedades, y desafían la forma en que se vincularon históricamente con el Estado. El desafío hoy es entender los cambios y procesarlos en términos de instituciones de gobierno y de gestión de lo público, en particular en sus dimensiones organizacional y tecnológica.

Creemos que es momento de desplegar un plan integral -una política pública federal- que ataque el *alejamiento* -real o ideológico- entre Estado y sociedad que parece estar instalado y, en particular, fortalecer la capacidad del Estado de gobernar la sociedad en un marco de ampliación democrática, desarrollo, inclusión social y soberanía tecnológica.

El desafío es construir un marco político de trabajo conjunto entre Nación, Provincias y Municipios que marque una senda de consolidación de aparatos estatales eficaces y eficientes. Este marco debe aportar dos elementos fundamentales:

- a) las líneas de división del trabajo y los mecanismos de coordinación entre jurisdicciones, y
- b) identificar, definir y producir la tecnología necesaria para que las administraciones públicas no pierdan el tren de la 4ª Revolución Industrial.

Los gobiernos nacional-populares han sabido llevar con acierto la decisión política como mascarón de proa de sus gestiones, pero, en cambio, no siempre han prestado la atención necesaria al fortalecimiento del aparato estatal.

En este sentido, es preciso desarrollar capacidades que lo lleven a ser más ágil, amplio, abierto, especializado, y a gestionar con “sintonía fina” las políticas públicas.

Al mismo tiempo, debe avanzar hacia la superación de una lógica de organización y funcionamiento compartimentados, cuya inercia lleva hacia la diferenciación permanente, la resistencia a la coordinación y el control y, por lo tanto, hacia la desarticulación en la acción y la imposibilidad de trabajar en economías de escala, cuestión fundamental en épocas de pocos recursos.

Poner al Estado en sintonía con los cambios sociales y el uso de las nuevas tecnologías digitales sin quedar a merced de instrumentos y decisiones no soberanas precisa además del rigor técnico el tejido de redes que, en el marco de las reglas de juego de la democracia representativa y el federalismo, construya redes y acuerdos con los diversos actores potencialmente involucrados, tanto estatales como del mercado y la sociedad civil.

2. Diagnóstico y conocimiento del problema. (1485)

2.1. Descripción del problema hoy

- El conjunto estatal argentino no presenta una estrategia global de respuesta a los desafíos que imponen los cambios en curso a nivel global. No está el tema planteado en agenda y las unidades de Jefatura de Gabinete, Gestión Pública e Innovación Tecnológica teóricamente responsables de tratar el tema no tienen peso como instalar el tema en agenda y/o están abocadas a cuestiones coyunturales.
- La escasez de recursos financieros aparece como una restricción grave para el accionar estatal en una medida que no tiene parangón en los últimos 20 años.

- Se presenta una creciente desarticulación en el accionar estatal. Con excepciones que confirman la regla, la gestión estatal aparecen como gestoras de una confederación de políticas públicas que actúan sin considerarse unas con otras.
- Hay segmentos de la población que han incorporado como propio el lenguaje de un Estado / Leviatan que oprime a toda la población. En este discurso todas sus eventuales carencias y malfuncionamientos se explican a partir de supuestos hechos de corrupción.
- Está instalada la idea de que la Administración Centralizada es un caso perdido. Cualquier funcionario con poder a cargo de una política pública, busca su descentralización / desconcentración y/o su financiamiento o acceso a recursos por canales externos a los canales estatales.
- Existen en las Administraciones Publicas tres lógicas de funcionamiento -tres culturas organizacionales- superpuestas y en tensión en cuanto a lógica ordenadora y funciones a desplegar por el Estado:
 - Nueva Gerencia Pública, heredera de políticas de los '90, centrada en el ahorro de recursos fiscales, la crisis financiera que citamos la hace tener una presencia importante en las diferentes administraciones
 - Gobernanza Participativa; basada en las alianzas público/privadas y en la priorización del trabajo con ONGs y organizaciones sociales, centra en ellas el dinamismo estatal.
 - Neo Weberiana, se entronca con la tradición estatalista de los gobiernos populares, no reniega de la eficiencia ni del trabajo con actores de la sociedad civil, pero reserva al Estado (y la conducción política) el liderazgo.

2.2. Presentación de datos actualizados

- **El conjunto estatal argentino involucra un Estado nacional, 23 Estados provinciales, una ciudad autónoma y 2317 gobiernos locales.** Como porcentaje de PBI, el gasto nacional es del 24,3%, las provincias del 15,1% y los gobiernos locales 3,4%¹. En términos de empleo público, se estima un total de unos 4 millones de empleados; en donde un 20% corresponde a Nación, un 60% a provincias y un 20% a gobiernos locales.
- En cuanto al gasto consolidado (Nac+Pcias+Gob.Loc) por funciones, el 15% del gasto se aplica al funcionamiento del Estado, %67 es gasto social, el 13% gasto en servicios económicos y el 5% en deuda.
- Dentro del Estado Nacional, el empleo del Poder Ejecutivo explica el 60% del total; las Universidades Nacionales el 35% y los Poderes Judiciales y Legislativos el 5%.
- Haciendo eje en el Estado Nacional, desde el regreso de la democracia las unidades (Ministerios, Secretarías y Subsecretaria) de la administración centralizada se han más que duplicado. La primera apertura (Ministerios y Secretarías de rango ministerial) pasaron de 13 a 25, la segunda apertura (generalmente Secretarías ministeriales) de 38 a 89 y la tercera apertura (generalmente Subsecretarías) de 57 a 160. Esto al mismo tiempo que hubo importantes procesos de transferencia de funciones a provincias y procesos de descentralización de organismo. En los niveles operativos estos incrementos fueron mucho más importantes.

¹ Año 2021 (https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/gasto_publico_consolidado_2009-2021.pdf).

Gobiernos locales incluye municipios, comunas y otras entidades que administran áreas geográficas subprovinciales.

- **Los procesos de descentralización de organismos han producido que la administración centralizada (sin contar personal uniformado) explique sólo 1/6 del total del empleo del PEN².** En los últimos 40 años los organismos descentralizados pasaron de 42 a 107.

2.3. Antecedentes relevantes

- Las políticas de ajuste estructural (1976/2003) y la extrema penuria financiero fiscal habían desarticulado las capacidades estatales como actor relevante en las políticas sociales y de desarrollo económico.
- En ese periodo, las políticas de transferencia de funciones hacia provincias -pero no de potestades tributarias- cambió buena parte del patrón de gestión estatal hacia una lógica de dos pisos: la Nación financia y desarrolla programas, las provincias y municipios los ejecutan en el territorio.
- Un elemento clave de la década ganada fue la reconstrucción del poder del Estado. A partir del liderazgo político y la restauración del poder estatal la administración lanzó vigorosas políticas públicas destinadas a cumplir desafíos de desarrollo, inclusión y avance tecnológico.
- Sin embargo, en un periodo signado por grandes realizaciones estatales, no se desplegaron estrategias globales de fortalecimiento de la Administración Pública. Se construyeron nichos de enorme potencia organizacional que articuló el accionar de Nación/Provincias/Municipios (por ejemplo, en el Ministerio de Infraestructura), hubo planes estratégicos sofisticados y exitosos en lo político y lo administrativo (como el PEA²), se desplegaron políticas públicas de desempeño casi milagroso (plan jefes y jefas, entrega de computadoras por el plan conectar igualdad, etc.) pero no hubo una hoja de ruta global para la Administración pública.
- La administración Macri organizó un poderoso Ministerio de Modernización que impulsó una reinstalación de la narrativa y la orientación del ajuste estructural. Este se caracterizó por la captura de las oficinas estatales por intereses corporativos (representada por la llamada CEOcracia), el desmantelamiento de planes y acciones inclusivas, y una ofensiva sobre el empleo público que implicó masivos despidos al mismo tiempo que multiplicaba los cargos de conducción operativa ocupados en una desvergonzada operación de clientelismo VIP.

2.4. Info comparativa relevante sobre qué sucede con este problema en otros países.

- Los organismos multilaterales de crédito mantienen un discurso que no tiene mayores variaciones con respecto al proyecto estándar de reforma del estado, basado en la triada descentralización, desregulación y privatizaciones. Este programa se complementa con medidas de fortalecimiento del marco legal y normativo que rige las relaciones entre el estado y la sociedad civil, en particular de las áreas que garantizan el funcionamiento de los mercados.
- En este sentido, ocupa un lugar importante la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción en todas las esferas de gobierno y en todas las instituciones estatales, que en los gobiernos más progresistas, se centra en evitar los fenómenos de captura de oficinas estatales por parte de los poderes concentrados.
- Este programa tiene un capítulo de tipo tecnocrático dirigido a la racionalización de la gestión, con acciones para completar y actualizar la profesionalización del empleo público. Con ellas se mejorarían las capacidades estatales para gestionar los recursos y prestar servicios públicos, especialmente en el ámbito social (educación, salud, vivienda, seguridad social, etc.).

² <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-10-102>

- Paralelamente, y con algún grado de disociación con estos contenidos, se desarrolla un relato que habla de cambios profundos en las administraciones públicas a partir de la incorporación de las nuevas tecnologías que permitirían saltos cualitativos en la participación e información de la ciudadanía.
- En este último sentido son elementos comunes a la reforma estatal, la promoción de la participación ciudadana y el diálogo social como instrumentos para la construcción de consenso y la mejora de la rendición de cuentas.
- La desarticulación estatal es un fenómeno global en occidente, y tiene una creciente presencia en los análisis y programas de reforma estatales. Se busca contrarrestarla a partir del uso de herramientas tecnológicas que permitirían mejorar la coordinación y la comunicación al interior del estado.

3. Propuestas para resolver el problema.

3.1. Desarrollo y descripción de la/s propuesta/s

El objetivo es definir, acordar e instrumentar un ámbito de trabajo en donde, respetando las instancias federales de decisión, motorice la definición de los lineamientos base y los objetivos de las políticas de fortalecimiento del conjunto estatal (Nación, provincias y gobiernos locales).

Se busca desarrollar aparatos estatales capaces de decodificar las tendencias actuales de la sociedad, procesarlas en el marco de organizaciones públicas y procesos de gestión eficaces y asegure resultados en tiempos y formas que permitan reconstruir la legitimidad social de la acción estatal.

Para conseguir estos objetivos es imprescindible revertir la tendencia a la acción descoordinada -tanto dentro de las distintas administraciones como entre estas- generando un marco general de acción que dé sentido de unidad a las acciones de las organizaciones estatales.

Todo esto sin renunciar a los objetivos básicos de ampliación democrática, desarrollo de un federalismo equilibrado, con inclusión social y en el marco de soberanía tecnológica.

En este marco, se precisa de dos definiciones estratégicas

- Llamamiento a una “Conferencia Federal³” dirigida a establecer consensos sobre la creación de una “Unidad de coordinación de la política federal de desarrollo de las administraciones públicas argentinas”, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros.
- De forma paralela, y en coordinación con la “Unidad de coordinación...” -como instancia a establecer una agenda a seguir por provincias y municipios- lanzamiento de un programa de reformas de la APN con los contenidos que se detallan a continuación.

3.2. Medidas para readaptar la estructura y funcionamiento de los estados a los requerimientos de la sociedad actual y a los objetivos políticos de un proyecto nacional y popular

- **Estructura estatal que viabilice la eficacia en la acción de gobierno.** Avanzar hacia una estructura más compacta, aprovechando ventajas de la tecnología digital, pero sobre todo más articulada (política y administrativamente), de modo de reducir la tendencia actual a que cada organización tienda a definirse por sí misma y no como parte de un conjunto orientado a realizar los objetivos políticos democráticamente definidos. Hay que generar estructuras que transformen poderes de veto (formales o informales, externos e internos al Estado) en colaboración y acción coordinada.
- **Modo de gestión de las tareas estatales.** Para asegurar la homogeneidad, la impersonalidad y el Estado de derecho, hay roles estatales que deben ineludiblemente apearse a la lógica racional-legal.

³ Práctica institucionalizada en algunos países federales que reúne una vez al año a todos los miembros del pacto federal (en Argentina, Presidente de la Nación y Gobernadores).

Sin embargo, la administración pública está formada por organismos muy diferentes entre sí, con funciones y tareas también diversas. En una sociedad digitalizada, los tiempos de espera se han acelerado, y es difícil explicar “la lentitud”. Por eso, hay que identificar áreas y tareas sobre las que se pueda operar nuevas formas de gestión, más ágiles y eficaces, que prioricen las lógicas de colaboración interorganizacional más que la división vertical estricta, típica de la organización ministerial. La idea de “misión” conlleva un formato de acción diferente, más parecida a la idea de programa, pero en una escala mucho más grande, por lo que requiere organizaciones con mayor capacidad, e incentivos para la colaboración con otros organismos y actores. Tecnologías actuales permiten esta forma de aproximar a la acción estatal.

- **El acopio y uso de datos para la acción estatal.** Para poder hacer uso eficaz de la información digital es necesario primero tener claro cuál es la información estratégica con que se debe contar y asegurar, por otro lado, que su utilización no viola normativa sustantiva ni derechos ciudadanos. En cuanto a la producción, almacenamiento y resguardo de la información, hay que pensar la administración pública como un gran sistema de Nodos de Datos Interoperables, cuya planificación estratégica, arquitectura y mecanismos por los que se pueda acceder (quién, cómo, para qué), deberán estar claramente explicitados.
- **Agencia Federal de Evaluación de Políticas Públicas.** Se propone crear la largamente anunciada -y nunca concretada- agencia federal de evaluación de Políticas Públicas. Esta agencia tiene el objetivo de mejorar las decisiones que se toman en materia de diseño, implementación y seguimiento de programas y proyectos tanto como para argumentar con información de calidad el logro de resultados e impactos, aumentar la transparencia en el territorio es fundamental contar con un espacio institucional dedicado ya diseñar, producir, recolectar y comunicar información sobre los efectos de la acción estatal en las personas. La Agencia tendrá la tarea de regular el diseño de programas y proyectos y elaborar el Plan de Evaluación con participación ciudadana para entender los efectos de la acción estatal en las personas y aportará evidencia para el debate legislativo y la formulación de nuevas políticas.

3.3. Medidas para hacer sencillo el acceso al Estado y lo más amplio su alcance

- **Avanzar hacia un sistema de Mesa de Entradas única que provea múltiples canales de acceso** a los trámites, prestaciones y servicios del Estado, asegurando a la vez su Unicidad (multicanalidad/omnicanalidad) y su cobertura territorial. Se requiere avanzar hacia un sistema de Mesa de Entradas única (por jurisdicción o, ideal, que reúna a Nación, Provincias y Municipios todas las jurisdicciones) que trabaje con un listado lo más acotado posible de nombres de trámites, que además serán los mismos para todas las jurisdicciones. Esta Mesa de Entradas debe tener diferentes vías de acceso: presencial, telefónica, virtual, tendiendo a la Atención Integral y Personalizada. Es importante prestar atención a las brechas sociales y territoriales, para asegurar la llegada del Estado tanto a los territorios más alejados, como a los sectores que aún tienen dificultades con los instrumentos digitales.
- **Simplificación y automatización de la prestación digital de servicios.** Siguiendo con la propuesta de facilitar el acceso, hay que distinguir entre el proceso que resuelve determinada cuestión (competencia de cada organismo) y el trámite para acceder a la resolución, que debe ser lo más simple y comprensible posible. La complejidad del proceso no tiene que mellar el derecho a una respuesta estatal razonable y en tiempo. La simplificación incluye, por ejemplo, que el usuario no tenga que aportar datos que ya estén disponibles en algún organismo de la administración pública, siempre considerando el problema del acceso a datos confidenciales y la seguridad de la circulación de los datos. Como horizonte de mediano plazo, estos avances debieran derivar en un “Estado instantáneo” y sin trámites, en el cual los bienes y servicios sean brindados a quien corresponda sin que este deba petionarlos (y, mucho menos, hacer un seguimiento para hacerlo avanzar).

- **Interacción participativa.** Trabajar con las nuevas tecnologías digitales, a través de las redes sociales, permiten suponer captar, analizar, evaluar y utilizar datos que circulan por las redes, que la sociedad los ciudadanos ponen -consciente o inconscientemente- a disposición. Incluso, las tecnologías digitales permiten desarrollar canales de comunicación just-in-time con la ciudadanía. Las empresas del ámbito privado utilizan estos datos cotidianamente para generar propaganda segmentada, con un criterio de lucro. El Estado debe utilizar también estos datos para mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas. Esto supone ampliar los mecanismos de generación, control y evaluación de políticas, siempre tomando en consideración cuestiones de privacidad de la información, y el uso específico que se le dará.

3. Medidas de fortalecimiento del empleo público

- **Rediseño de los perfiles profesionales.** Los cambios que impulsa la 4ª Revolución Industrial están generando modificaciones en los perfiles del tipo de empleado requerido. La automatización de tareas hará necesario cada vez menos empleados “de cuello blanco” y cada vez más de “cuello digital”. Para ello se debe planificar cuidadosa y rigurosamente la transición, analizando las necesidades futuras, construyendo escenarios y pensándola como política pública. Esta nueva realidad también presenta el desafío de generar una política para retener perfiles “de cuello digital”. El desarrollo exponencial de las tecnologías digitales ha sobrepasado notablemente la disponibilidad en el mercado de trabajadores potenciales, elevando además los salarios promedio. Este desafío es doble puesto que las necesidades de especialización, en una sociedad con una brecha tecnológica importante, pueden terminar conformando una “elite” estatal, alejada de las realidades de las mayorías o que se avance en una tecnocratización de hecho del empleo público y, en el límite, en la dilución de la identidad estatal.
- **Sistema mixto de trabajo (remoto y presencial).** La organización del trabajo en la sociedad está transformándose rápidamente, en particular a partir de la virtualización. En la administración pública, la experiencia de la pandemia mostró que es posible realizar tareas sin presencia en una oficina física. La posibilidad de realizar virtualmente el trabajo tiene, como todo, sus ventajas (ahorro de recursos, pensar en resultados y no en “cumplir horario”, etc.) y sus desventajas (dificultad para construir una eficaz autoridad política, para desarrollar equipos de trabajo, para fortalecer los valores democráticos del trabajo estatal, para asegurar la acción sindical, etc.). Construir las instancias para debatir cómo y hasta dónde incorporar trabajo virtual en las administraciones públicas será un tema fundamental en los tiempos que vienen. En principio, parece viable y necesario avanzar hacia una forma de trabajo que, allí donde los procesos y tareas lo requieran o permitan, combine lo virtual y lo presencial.
- **Dirección pública profesional.** Es práctica corriente de los distintos gobiernos designar personal “de confianza”, en tanto garantizarían disciplina y compromiso. Esta práctica debe ordenarse y sistematizarse, de modo que se pueda mantener ese objetivo, pero minimizando riesgos, como por ejemplo la desprofesionalización en los puestos de conducción del Estado. Mientras el discurso hegemónico plantea la profesionalización de la función pública como un mantra, en contradicción con la práctica, la búsqueda de confianza y lealtad debe ser un objetivo a alcanzar un objetivo por alcanzar, pero por la vía de asegurar una “meritocracia democrática”. Debe pensarse en un régimen en que la política designe una cantidad importante de cargos de dirección, bajo ciertas premisas que aseguren la capacidad técnico-política de los ocupantes de esos cargos, y dejar el resto para ser ocupados por la línea.