

La capacidad de respuesta del Estado frente a una crisis: el rol de un espacio directivo profesional

Resumen

Jimena Rubio
Lucía Aruanno

La respuesta de los Estados frente a una crisis está marcada por las orientaciones programáticas de los gobiernos y por el liderazgo y confianza de los ciudadanos en sus gobernantes, pero también por los recursos disponibles y los legados organizacionales y de políticas públicas.

Al menos tres factores estructurales de carácter fiscal e institucional condicionan la capacidad de respuesta del Estado argentino a la crisis generada por la pandemia del COVID-19: un espacio fiscal reducido, una baja institucionalización de mecanismos para gestionar objetivos estratégicos y prioridades de gobierno, y la ausencia de un espacio directivo profesional (compuesto por direcciones nacionales, generales, simples y coordinaciones) en la Administración Pública Nacional.

Respecto al tercer factor mencionado, en medio de una transición de gobierno y con una crisis de gran magnitud a pocos meses del inicio de la nueva administración, la ausencia de un espacio directivo profesional se vuelve más acuciante y pone en tensión la capacidad de respuesta del Estado a problemas complejos.

Por un lado, el proceso administrativo que implica el recambio de la mayor parte del espacio directivo ante una transición de gobierno genera dificultades para el trabajo estatal hasta que se completan todas las designaciones. Por otro lado, la baja estabilidad en los cargos asociada a las designaciones discrecionales y transitorias del espacio directivo afecta las capacidades del Estado sobre todo en un contexto de alta incertidumbre donde más que nunca se requieren coordinación, memoria institucional y rápida capacidad de despliegue de la acción estatal.

Esta situación pone de relieve la importancia de comenzar a debatir la forma de contar con un espacio directivo profesional en la APN que contribuya a generar mayores capacidades para implementar políticas públicas que requieren horizontes institucionales de largo plazo. Pero también para mejorar las capacidades de respuesta del Estado al surgimiento de crisis cada vez más complejas.



Este documento se inscribe en un trabajo de monitoreo del tamaño y la estructura del Sector Público Nacional y la Alta Dirección Pública que realiza CIPPEC desde 2015.



El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de quienes trabajaron en esta publicación. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron tres criterios a fines de hacer un uso más justo y preciso del lenguaje: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta y, 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.

Introducción

Las crisis originadas por problemas que afectan a múltiples actores de forma simultánea y cuyo origen y posible solución tienen altos niveles de incertidumbre plantean un desafío para las respuestas de política tradicionales (Ansell et al., 2010). Por eso mismo estas crisis ponen en primer plano los debates sobre la capacidad de respuesta del Estado y, de forma más amplia, el rol que debería tener en la economía y en la sociedad. Sin ir muy lejos, la crisis financiera global de 2007-2008 dio impulso a este debate en el contexto de los salvatajes públicos a empresas y los paquetes de estímulo a la economía.

La pandemia del COVID-19 vuelve a abrir este debate en el contexto de las medidas fiscales, monetarias y financieras que están implementando los gobiernos para mitigar sus efectos sanitarios, sociales y económicos. En Argentina, el gobierno nacional adoptó no menos de treinta medidas que involucran a diversas jurisdicciones de la Administración Pública Nacional. Estas incluyen la implementación y control de protocolos y procedimientos establecidos para el cumplimiento del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), la provisión de insumos sanitarios para los prestadores de salud, la construcción de hospitales de emergencia, transferencias a trabajadores y grupos vulnerables, subsidios y créditos para empresas y a otros sectores sociales y el apoyo al sistema de ciencia y tecnología¹.

La diversidad de medidas adoptadas pone en evidencia la complejidad de la tarea y también las limitaciones con las que cuentan los Estados. Poner en práctica los operativos de testeo, hacer llegar los beneficios sociales y económicos a las personas y empresas que más los necesitan en tiempo y forma, o garantizar la continuidad de la enseñanza en distintos contextos socioeducativos requiere no sólo recursos sino también capacidades administrativas del Estado. Ello incluye capacidades analíticas vinculadas a la generación de conocimiento sobre el funcionamiento de las políticas; capacidades de gestión estratégica vinculadas a la definición de prioridades y de coordinación entre distintos sectores de política y niveles de gobierno; y capacidades de implementación efectiva vinculadas a la puesta en práctica de las medidas (Lodge y Wegrich, 2014).

De esta manera, la respuesta de los Estados a una crisis está marcada por las orientaciones programáticas de los gobiernos y por el liderazgo y confianza de los ciudadanos en sus gobernantes, pero también por los recursos disponibles y los legados organizacionales y de políticas públicas.

La Administración Pública Nacional (APN) con la que se encontró el gobierno de Alberto Fernández al inicio de su gestión en diciembre de 2019 está marcada por al menos tres factores estructurales que condicionan la capacidad de respuesta del Estado argentino a la crisis generada por la pandemia del COVID-19, y su rol en el diseño e implementación de políticas que promuevan el desarrollo económico y social en la etapa post-pandemia.

En primer lugar, la APN tiene un escaso margen de maniobra fiscal para implementar políticas públicas. En 2019 el resultado fiscal fue deficitario en un 4% del PBI, el gasto público rígido llegó al 75% del gasto público total y el peso de los servicios de la deuda pública representó el 18% del total del gasto (Gasparín et al., 2020). Con este legado fiscal, se calcula que el paquete de medidas implementado por el gobierno para mitigar los efectos de la pandemia representa un gasto de aproximadamente el 2,7% del PBI y una disminución de recursos del 0,3% del PBI (OPC, 2020). Al respecto, algunos análisis muestran la existencia de una relación negativa entre el tamaño de los paquetes de las medidas adoptadas por los países de América Latina para enfrentar la pandemia del COVID-19 y sus niveles de deuda (Pineda et al., 2020).

1 Sin ser exhaustiva, en la Tabla del Anexo se incluyen las principales medidas que se implementaron por parte de las distintas jurisdicciones de la Administración Pública Nacional.

En segundo lugar, como respuesta a la crisis, el gobierno argentino puso en marcha diversos mecanismos que buscan lograr una mayor coordinación entre distintos organismos de la APN. Sin embargo, las capacidades para identificar prioridades de gestión, definir objetivos y metas, monitorear su cumplimiento y gestionar problemas de implementación de manera transversal en la APN están poco institucionalizadas (Aquilino et al., 2019). Esta es otra limitación importante para la capacidad de respuesta del Estado argentino en tanto la existencia de unidades centrales que coordinen y lideren la respuesta del Estado adquiere vital importancia ante una crisis (Boin y t' Hart, 2012).

En tercer lugar, la APN cuenta con un espacio directivo (compuesto por direcciones nacionales, generales, simples y coordinaciones) sujeto a la discrecionalidad y los vaivenes de la política. El espacio directivo en la APN central es designado en su gran mayoría de manera transitoria por un período de 180 días y con la excepción de requisitos profesionales y/o presupuestarios que están establecidos en el marco legal. Ello da lugar a un espacio directivo muy volátil y con baja permanencia en sus cargos (Diéguez y Zuvanic, 2016; Diéguez et al., 2019). En medio de una transición de gobierno y con una crisis de gran magnitud a pocos meses del inicio de la nueva administración, la existencia de un espacio directivo de estas características pone en tensión la capacidad de respuesta del Estado a problemas complejos. Esto se acentúa en un contexto de alta incertidumbre que requiere coordinación, memoria institucional y rápida capacidad de despliegue de las burocracias públicas para implementar las acciones (Ansell et al., 2010; Christensen et al., 2016).

El presente documento se centra en analizar este tercer limitante que tiene la APN argentina en relación a la capacidad de respuesta del Estado frente a la crisis generada por la pandemia del COVID-19, y su rol en la etapa post-pandemia. En el segundo apartado se analizan los cambios realizados por el gobierno de Alberto Fernández en diciembre de 2019 a la estructura organizacional de la APN central (tanto a nivel de los cargos políticos como técnicos) a la luz de su evolución desde 2015. El tercer apartado se centra en la modalidad de designación del espacio directivo (a nivel de directores nacionales y generales) en la APN central y el ritmo de su evolución durante los primeros seis meses de gestión desde el inicio del mandato presidencial en diciembre de 2019. Finalmente, se realizan algunas reflexiones sobre la relevancia de contar con un espacio directivo profesional en un contexto de crisis y se exponen algunas ideas para avanzar en la profesionalización del espacio directivo en la APN.

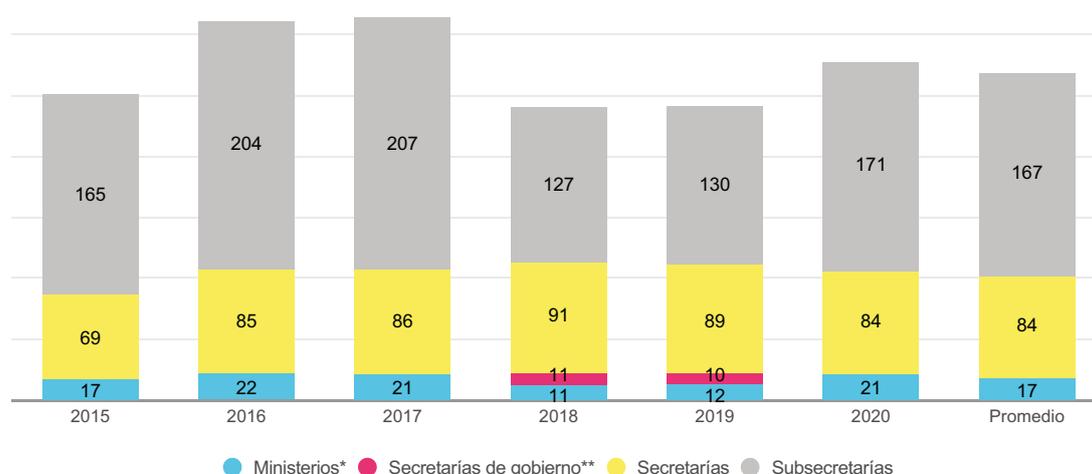
La estructura organizacional de la APN en 2020: jerarquización de funciones y expansión contenida

El gobierno de Mauricio Macri reorganizó la APN en septiembre de 2018 para dar una señal de austeridad fiscal a los mercados financieros y a los organismos internacionales de crédito. Los cambios que implementó implicaron la eliminación de diez ministerios que fueron absorbidos como Secretarías de Gobierno dentro de las órbitas de grandes estructuras ministeriales con las consiguientes consecuencias negativas sobre las capacidades de coordinación e implementación de políticas. Tres de los ministerios que vieron reducida su jerarquía a nivel de Secretaría de Gobierno en 2018 tienen en la actualidad un papel clave en la respuesta a la pandemia del COVID-19: Salud fue colocada en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social; Ciencia y Tecnología quedó bajo la órbita del Ministerio de Educación; y Trabajo quedó bajo la órbita del Ministerio de Producción.

Al inicio del nuevo gobierno, en diciembre de 2019, se volvió a reorganizar la APN central. El gobierno de Alberto Fernández creó tres nuevos ministerios (Desarrollo Territorial y Hábitat; Mujeres, Género y Diversidad; y Obras Públicas), jerarquizó seis que eran Secretarías de Gobierno (Ambiente y Desarrollo Sostenible; Salud; Turismo y Deportes; Cultura; Ciencia, Tecnología e Innovación; y Trabajo, Empleo y Seguridad Social) y mantuvo once con algunos cambios de denominación y funciones².

Como se observa en el **Gráfico 1**, la cantidad de ministerios (21 incluyendo a la Jefatura de Gabinete de Ministros) y de secretarías (84) están en línea con el promedio del periodo 2015-2019. Donde hay mayores fluctuaciones es a nivel de las subsecretarías. Se incrementaron un 31% respecto al momento previo al cambio de gobierno en diciembre de 2019, aunque siguen siendo menos que con respecto a diciembre de 2017 con anterioridad a las reformas introducidas por el gobierno de Mauricio Macri en el contexto del ajuste fiscal.

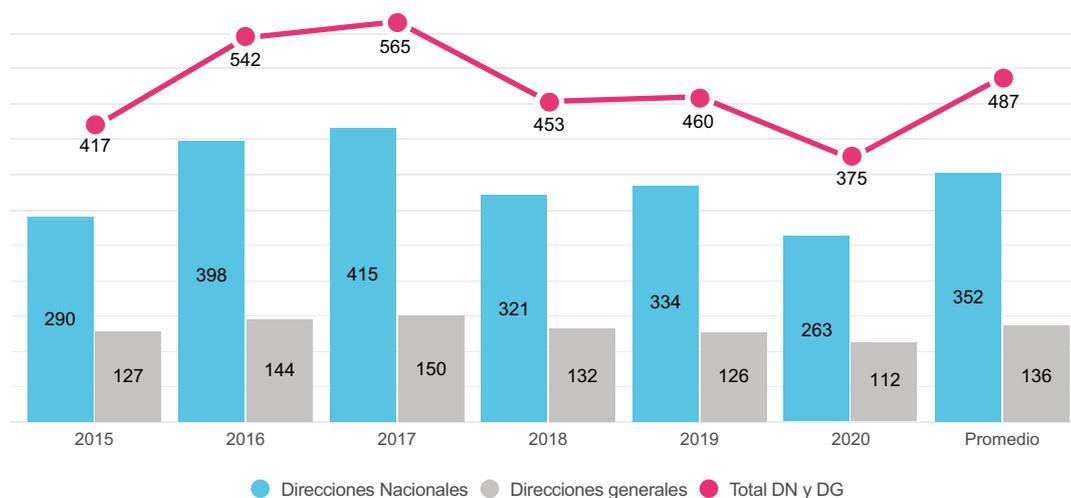
GRÁFICO 1
Evolución de la cantidad de cargos políticos de la APN central (2015-2020)



Fuente: elaboración propia en base a organigramas publicados en mapa del Estado y Boletín Oficial. El promedio corresponde al periodo 2015-2019.
Notas: *Incluye a Jefatura de Gabinete de Ministros. **Incluye a la Unidad Plan Belgrano y al Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos

En cuanto al espacio directivo, a nivel de direcciones nacionales y generales, las designaciones aún se encuentran en proceso de aprobación. Si se toma en consideración las estructuras organizacionales de los ministerios que ya fueron aprobadas³ (lo cual permite conocer cuál será el tamaño del espacio directivo en esas jurisdicciones) y las designaciones ya realizadas, se estima que el espacio directivo en estos niveles está compuesto en la actualidad por 263 direcciones nacionales y 112 direcciones generales⁴. La suma de ambas representa una reducción del 19% respecto al tamaño del espacio directivo de finales del gobierno de Mauricio Macri y se encuentra un 23% por debajo del promedio para el periodo 2015-2019. Sin embargo, hay que considerar que es probable que se incremente en los próximos meses cuando el proceso de designaciones se complete.

GRÁFICO 2
Cantidad de cargos directivos en la APN central (2015-2020)



Fuente: Elaboración propia en base a Mapa del Estado, publicación de estructuras organizativas en el Boletín Oficial y normativas de designación de directores nacionales y generales. El promedio corresponde al periodo 2015-2019. La línea sobre las barras indica la suma de direcciones nacionales y generales para cada año.
Nota: El dato de 2020 es aproximado debido a que se reconstruyó en base al número de cargos que se encuentran publicados en el Boletín Oficial (N=189 para direcciones nacionales y N=84 para direcciones generales) más los cargos para direcciones nacionales y generales que figuran en las estructuras organizativas ya aprobadas de once ministerios.

Modalidad y ritmo de las designaciones del espacio directivo al inicio del nuevo gobierno

En la APN central predominan decisiones de carácter discrecional al momento de designar a quienes integran el espacio directivo (Diéguez y Zuvanic, 2016; Diéguez et al. 2019). Como se observa en el **Gráfico 3** el uso de designaciones transitorias por el periodo de 180 días y de la excepción de requisitos profesionales y/o presupuestarios en las designaciones de los directores nacionales y generales es una constante en los distintos gobiernos más allá del color político. Para el periodo 2015-2019 el promedio de la proporción de designaciones transitorias de los cargos en las direcciones nacionales y generales es 89% y el promedio de la proporción de designaciones con excepción de requisitos es de 81%.

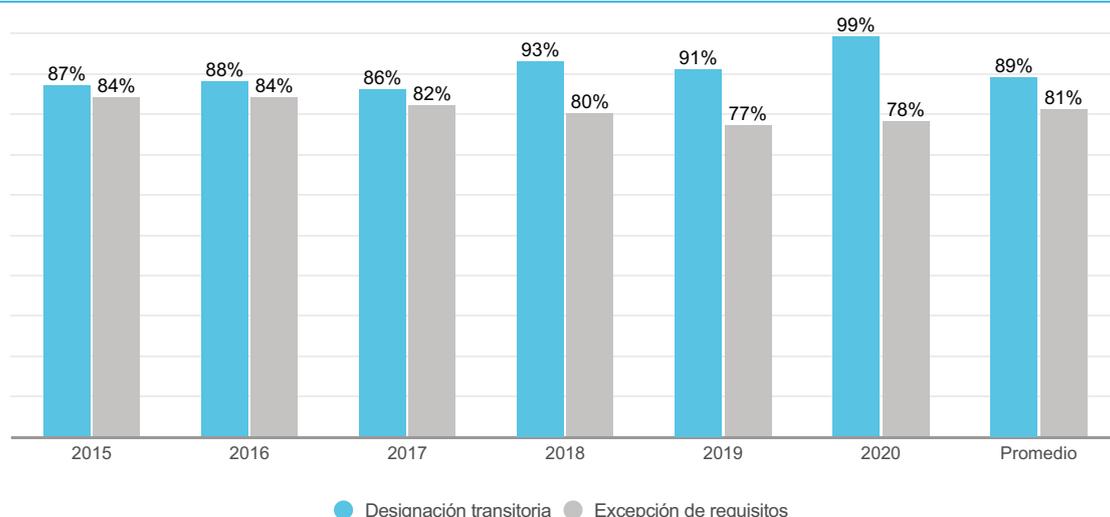
3 Al 10 de julio 2020, once de los 21 ministerios tenían aprobada sus estructuras de primer y segundo nivel: Relaciones Exteriores; Ambiente y Desarrollo Sostenible; Defensa; Mujeres, Géneros y Diversidad; Seguridad; Salud; Obras Públicas; Social, Desarrollo Territorial y Hábitat, Desarrollo Productivo e Interior (ver Decisiones administrativas: 70/2020, 262/2020, 286/2020, 279/2020, 335/2020, 457/2020, 635/2020, 723/2020, 996/2020, 1080/2020, 1184/2020).

4 El dato de 2020 es aproximado. Como aún quedan pendientes de aprobación algunas estructuras organizativas no se puede saber con exactitud cuál será el número final de cargos para estos niveles.

Con un proceso de designación del espacio directivo todavía en marcha, en junio de 2020 la proporción de designaciones transitorias del gobierno de Alberto Fernández se encuentra por arriba del promedio del periodo 2015-2019 y ligeramente por debajo del promedio en relación a la utilización de excepción de requisitos. Al respecto, es importante considerar que estas proporciones corresponden a una cantidad de direcciones nacionales y generales que es casi la mitad que la de los años anteriores de la serie y que los datos de los años previos corresponden a diciembre y no al comienzo del año.

GRÁFICO 3

Porcentaje de cargos directivos en direcciones nacionales y generales de la APN central designados de forma transitoria y con excepción de requisitos (2015-2020)



Fuente: Elaboración propia en base a decretos de designación publicados en Infoleg y Boletín Oficial.

Nota: Total de cargos ocupados de direcciones nacionales y generales a diciembre 2015 (N: 375), diciembre 2016 (N: 457), diciembre 2017 (N: 472), diciembre 2018 (N: 417), diciembre 2019 (N: 435) y julio 2020 (N: 273). No se consideraron aquellos cargos que se encuentran vacantes o que no hay datos sobre quién está en el cargo. El promedio corresponde al periodo 2015-2019.

La existencia de un espacio directivo designado de forma discrecional y bajo una modalidad transitoria impacta negativamente sobre la estabilidad en los cargos. Por un lado, una alta proporción de los cargos con funciones directivas es renovada con cada ciclo político que se inicia. Si se considera por ejemplo la transición de gobierno ocurrida en diciembre de 2019, sólo 5% (13 de 273) de las personas que ocupan cargos actualmente en las direcciones nacionales y generales se encontraban en algún cargo de dirección nacional, general, simple o coordinación en los últimos días de la gestión del gobierno anterior.

A su vez, la baja estabilidad en los cargos del espacio directivo se ve afectada también por los cambios ocurridos a nivel de los cargos políticos (ministerios y secretarías) al interior de una misma administración. Por ejemplo, de acuerdo a datos relevados para el periodo 2015-2019, sólo el 17% de los directores nacionales y generales designados al inicio de la gestión (total: 719) se mantuvo durante los cuatro años de duración del mandato presidencial (Gasparín et al., 2020).

La baja estabilidad en los cargos del espacio directivo crea limitaciones para promover una mayor continuidad de las políticas, generar horizontes de largo plazo en las organizaciones públicas y brindar mayor certidumbre en los actores sociales respecto a que la agenda de política acordada será completada (Evans y Rauch, 1999; Martínez-Gallardo, 2012; Cortázar Velarde et al., 2014; Zuvanic, 2016).

A su vez, el proceso administrativo que implica el recambio de la mayor parte del espacio directivo ante una transición de gobierno genera problemas para el trabajo estatal. Ello se debe a que se generan vacíos de liderazgo que muchas veces producen ineficiencia e inacción en los organismos públicos y dado que el proceso de designaciones es lento esto hace que

muchos directores desempeñen sus tareas sin estar designados formalmente en sus cargos. El análisis del ritmo de las designaciones que han tenido las direcciones nacionales y generales desde el inicio de la gestión hasta la fecha permite identificar tres periodos distintos. Como muestra el **Gráfico 4**, durante las primeras siete semanas de gestión el ritmo de las designaciones de estas direcciones fue muy bajo (sólo nueve designaciones de direcciones nacionales y trece de direcciones generales). Sin embargo, a finales de enero y principios de febrero empezaron a acelerarse notablemente alcanzando para el tercer mes de gestión a 97 direcciones nacionales y 60 direcciones generales. A pesar de que las designaciones continuaron en aumento, el establecimiento del ASPO a tres meses del inicio del nuevo gobierno dio lugar a un periodo marcado por la desaceleración de las designaciones que siguieron creciendo pero a un ritmo más desacelerado.

GRÁFICO 4

Cantidad de designaciones de Direcciones Nacionales y Generales acumulada (diciembre 2019 - julio 2020)



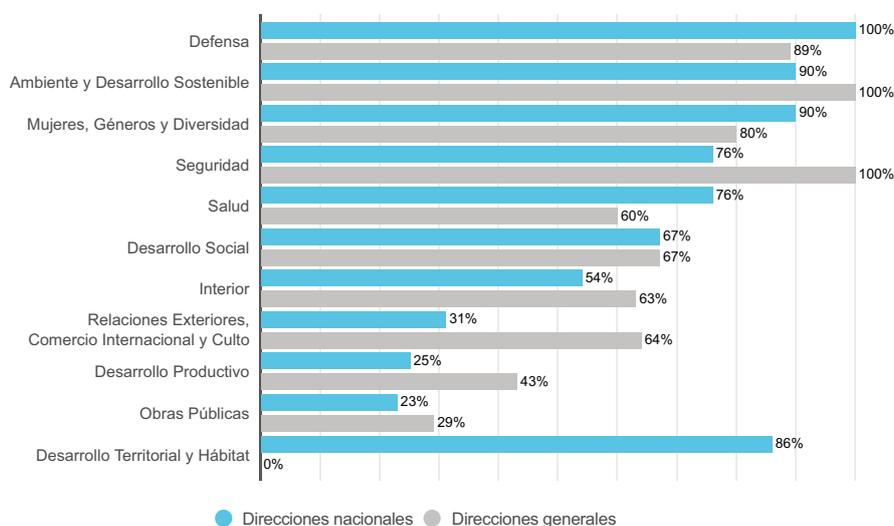
Fuente: Elaboración propia en base a la fecha de publicación en el Boletín Oficial de normativas de designación al 10 de julio de 2020.

En contraposición a lo sucedido con las designaciones de las direcciones nacionales y generales, el ritmo de designación de las secretarías, subsecretarías y unidades de gabinete de asesores tuvo su mayor crecimiento durante las primeras siete semanas de gestión y aunque continuó en alza durante el segundo mes y medio lo hizo a un ritmo más desacelerado. Hacia el 10 de julio de 2020, el 88% de los cargos de unidades de gabinete de asesores y el 96% de los cargos de secretarías y de subsecretarías estaban formalmente designados.

De esta manera, a siete meses de iniciada la gestión, el espacio directivo de la APN central se encuentra en proceso de designación formal. En los once ministerios que tienen sus estructuras aprobadas, en total se encuentran designados formalmente el 59% de los cargos de conducción en las direcciones nacionales (107 de 181) y el 60% en las direcciones generales (42 de 70). Si bien esto no implica que el resto de las direcciones en estos ministerios se encuentren carentes de liderazgo, sí implica ciertas limitaciones respecto a los procedimientos administrativos del Estado. El **Gráfico 5** muestra los porcentajes de designación de las direcciones nacionales y generales para cada uno de estos ministerios.

GRÁFICO 5

Porcentaje de designaciones de cargos directivos en direcciones nacionales y generales para los ministerios con estructuras aprobadas (julio 2020)



Fuente: elaboración propia en base a las normativas de designación para direcciones nacionales y generales publicadas en Boletín Oficial hasta el 10 de julio de 2020 y las normativas de aprobación de estructuras organizativas de los 11 ministerios que publicaron hasta la misma fecha.

La importancia de un espacio directivo profesional en el contexto de una crisis: coordinación, memoria institucional y despliegue rápido de la acción estatal

Un espacio directivo que está sujeto a la discrecionalidad política conlleva un alto nivel de rotación de los funcionarios tanto al inicio de un nuevo gobierno como dentro de una misma administración. A su vez, el recambio de la mayor parte de los directores en la APN central que sucede con la transición de gobierno requiere de diferentes instancias administrativas que hacen que los tiempos de designación sean largos y complejos. El surgimiento de una crisis a poco del inicio de la nueva gestión no hace más que acentuar las tensiones y dificultades que generan estos recambios para la acción del Estado.

La existencia de un espacio directivo profesional puede contribuir a una respuesta del Estado más efectiva en el contexto de una crisis en relación a tres aspectos claves: la coordinación de acciones de distintos organismos, la memoria institucional como insumo para la toma de decisiones y el despliegue rápido de la acción estatal.

En primer lugar, no es ninguna novedad que la coordinación entre distintos sectores de política y entre distintos niveles de gobierno es un desafío siempre presente al momento de implementar políticas (Peters, 2013). En contextos de crisis que generan interdependencias entre jurisdicciones y sectores de política a lo largo de un período extenso de tiempo, este desafío se acentúa dada la necesidad de brindar respuestas rápidas a problemas complejos que por lo general requieren la cooperación y articulación de acciones de múltiples actores (Ansell et al., 2010).

La jerarquía es el mecanismo de coordinación más frecuentemente utilizado en el Estado para promover una mayor articulación e integridad de la acción estatal. Así, los gobiernos tienden a fortalecer las oficinas cercanas al responsable del Poder Ejecutivo, crear agencias centrales especializadas o establecer comités interministeriales con funciones para planifi-

car, monitorear y coordinar políticas. Para la gestión de crisis los gobiernos suelen establecer estructuras de coordinación híbridas que conjugan una gobernanza central que impone acciones de forma jerárquica, delimita responsabilidades y funciones, monitorea y facilita la interacción de una red de agencias con un alto nivel de auto-organización (Ansell et al., 2010; Christensen et al., 2016).

En Argentina el gobierno puso en marcha algunas estructuras organizacionales específicas de coordinación de las medidas adoptadas para paliar los efectos de la pandemia del COVID-19. Así, por ejemplo, se puso en funcionamiento la Unidad de Coordinación General del Plan Integral para la Prevención de Eventos de Salud Pública de Importancia Internacional liderada por la Jefatura de Gabinete de Ministros e integrada por los titulares de seis ministerios⁵.

Sin embargo, el funcionamiento efectivo de las estructuras organizacionales de coordinación requiere considerar también otros aspectos menos visibles. Por un lado, son importantes para facilitar la coordinación los mecanismos de planificación de objetivos, metas y recursos; los procesos de revisión de la coherencia de las normas y programas de distintas jurisdicciones; y los sistemas de información integrados. Por otro lado, y de forma aún menos visible, la existencia de redes informales de interacción entre personas dentro y fuera del Estado muchas veces se encuentran a la “sombra” de los mecanismos de coordinación jerárquica (Christensen et al., 2016). Estas redes adquieren mayor relevancia aún en contextos de crisis en los que la coordinación requiere una comunicación rápida y altos niveles de confianza entre jurisdicciones y organizaciones que son difíciles de generar rápidamente (Ansell et al., 2010).

Si bien las redes suelen ser formas de gobernanza difusas, que dependen en gran medida de las relaciones interpersonales y la voluntad de los participantes, es más probable que la información fluya más fácilmente entre jurisdicciones y organizaciones cuyos integrantes han tenido contactos frecuentes. En particular, las redes que se desarrollan a lo largo del tiempo entre personas que ejercen la función pública y se conocen pueden facilitar y hacer más efectivos los mecanismos de coordinación dentro del Estado (Peters, 2013). En este sentido, la ausencia de un espacio directivo profesional que promueva la estabilidad en los cargos puede actuar como un limitante para la coordinación horizontal (Peters, 2006).

En segundo lugar, en contextos de crisis la calidad de la información que las agencias de gobierno proveen para tomar decisiones a nivel central es fundamental (Christensen et al., 2016). Ello implica no sólo los insumos surgidos del monitoreo y evaluación de los programas y políticas y de los sistemas de información que recopilan datos sobre las poblaciones beneficiarias sino también información organizacional más blanda. En este sentido, los funcionarios del espacio directivo son clave para preservar la memoria institucional de los organismos estatales y pueden asesorar a quienes toman decisiones no sólo sobre la base de su conocimiento técnico de un sector de política determinado sino también de su conocimiento práctico sobre las condiciones sociales de implementación de las políticas y las experiencias de éxitos y fracasos pasados (Peters, 2013; 2015).

Finalmente, en contextos de crisis en los que se necesita un despliegue rápido de recursos y acciones es fundamental la capacidad de adaptar procedimientos y sistemas administrativos que por lo general están diseñados para procesos de toma de decisión y controles más lentos (Ansell et al., 2010). En este sentido, la estabilidad en el cargo permite desarrollar capacidades políticas y de gestión específicas para implementar las medidas y facilita la coordinación entre distintos niveles de la burocracia (Martínez-Gallardo, 2012).

5 Integrada por los titulares de los ministerios de Salud, Interior, Desarrollo Productivo, Economía, Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, tiene a su cargo formular recomendaciones en relación a: a) la reducción o ampliación de las excepciones al ASPO, b) las solicitudes de los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y c) presentación de propuestas que se consideren conducentes y para alcanzar con eficacia los objetivos sanitarios en la pandemia.

El desafío pendiente: construir un espacio directivo profesional en la APN

La designación de funcionarios técnicos en base a criterios políticos en la administración pública no es un fenómeno nuevo ni exclusivo del Estado argentino. Este fenómeno expresa la necesidad de asegurar el control sobre los procesos de diseño e implementación de políticas por parte de quienes han sido elegidos democráticamente para desempeñar funciones ejecutivas. Pero es importante encontrar un equilibrio entre quienes son designados políticamente para ejercer la función pública y quienes son designados en base a criterios meritocráticos y tienen la posibilidad de mantener cierto margen de autonomía respecto a la discrecionalidad política, garantizando la experiencia y estabilidad del espacio directivo.

En este sentido, se propone construir un modelo mixto, que incluya la conformación de un cuerpo de carrera para la dirección pública en la APN central, basada en la selección mediante procesos meritocráticos y con estabilidad en el cargo, modernizando la experiencia del Cuerpo de Administradores Gubernamentales⁶. También contempla la definición de un porcentaje de las funciones directivas definidas a criterio de la autoridad política e incluye un modelo de posiciones para las áreas más dinámicas del Estado (como aquellas encargadas de gestión de la información o de innovación tecnológica) (Zuñanic y Diéguez, 2016; Diéguez et al., 2019)⁷.

Esta reforma debería incluir al menos cuatro aspectos importantes (Diéguez et al., 2019):

1. Actualización del marco normativo sobre los procesos de selección. Esta actualización implica un diseño de perfiles y competencias que se ajusten a la realidad del rol que desempeñan quienes ocupan cargos en la dirección pública.
2. Fortalecimiento técnico e institucional del órgano rector a cargo de la selección, capacitación y desarrollo del espacio directivo. Para esto, podría definirse que dependa de manera directa del Jefe de Gabinete de Ministros y que sostenga una fluida articulación con el Ministerio de Economía.
3. Diseño de mecanismos institucionales a fin de garantizar la transparencia y resguardar al proceso de selección de las presiones políticas y corporativas y garantizar la sustentabilidad intertemporal de un espacio directivo profesional en la APN.
4. Construcción de coaliciones sociales y políticas que permitan realizar y sostener esta reforma.

Más allá de cuál sea el modelo elegido, es importante comenzar a debatir la forma de contar con un espacio directivo profesional en la APN que contribuya a generar mayores capacidades para implementar políticas públicas que requieren horizontes institucionales de largo plazo y también para mejorar las capacidades de respuesta del Estado al surgimiento de crisis cada vez más complejas.

6 El modelo de carrera presenta una estructura cerrada e implica un diseño profesional de ascensos donde, en la versión tradicional, la dirección pública es el último escalón del trayecto de desarrollo profesional (Zuñanic, 2016).

7 El modelo de posiciones presenta una estructura abierta: el acceso a la dirección pública es producto de una convocatoria abierta para concursar por una posición o rol en particular y se encuentra bajo una modalidad de empleo contractual acotada temporalmente y la permanencia está sujeta al desempeño (Zuñanic, 2016).

Bibliografía

- Ansell, C., A. Boin y A. Keller (2010). "Managing Transboundary Crises: Identifying Building Blocks of an Effective Response System". *Journal of Contingencies and Crisis Management* 18 (4): 205–217.
- Aquilino, N., J. Rubio, A. Suaya, M. Laffaire, E. Arena, M. Gutiérrez Bode y J.M. Scolari (2019). *Medir el gobierno para una gestión pública más inteligente y transparente. Metas estratégicas para transformar la Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Boin, A. y P. t' Hart (2012). "Aligning Executive Action in Times of Adversity: The Politics of Crisis Co-Ordination". En M. Lodge y K. Wegrich (eds.) *Executive Politics in Times of Crisis*, 179-96. London: Palgrave Macmillan.
- Christensen, T., P. Lægveid y L. H. Rykkja (2016). "Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy". *Public Administration Review* 76(6): 887-897.
- Cortázar Velarde, J.C., M. Lafuente y M. Sanginés (eds.) (2014). *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*. Washington: BID.
- Diéguez, G., J. Rubio y L. Zuvanic (2019). *Reformas para jerarquizar la dirección pública y mejorar la gestión del Estado. Metas estratégicas para transformar la Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Evans, P.B. y J.E. Rauch (1999). Bureaucracy and Growth: A CrossNational Analysis of the Effects of "Weberian" State Structure on Economic Growth. *American Sociological Review* 64 (5): 748-65.
- Gasparín, J., J. Rubio, L. Aruanno y G. Diéguez (2020). GPS del Estado. Radiografía y balance de la Administración Pública Nacional 2015-2019. *Documento de Políticas Públicas* N° 219. Buenos Aires: CIPPEC.
- Gasparín, J. (2020). Las cuentas públicas de la Administración Pública Nacional en tiempos de COVID-19. *Documento de Políticas Públicas*. Buenos Aires: CIPPEC
- Lodge, M., & Wegrich, K. (2014). *The problem solving capacity of the modern state: Governance challenges and administrative capacities*. Oxford: Oxford University Press.
- Martínez-Gallardo, C. (2012). "Cabinet stability and policymaking in Latin America". *The Oxford Handbook of Latin American Political Economy*, Capítulo 13.
- Peters, B.G. (2006). "Concepts and theories of horizontal policy management". En B.G. Peters y J. Pierre (eds.) *Handbook of Public Policy*. Sage Publications.
- Peters, B.G. (2013). Politicisation: What is it and why should we care?. En C. Neuhold, S. Vanhoo-nacker y L. Verhey (eds.) *Civil Servants and Politics. A Delicate Balance*. Palgrave Macmillan.
- Peters, B.G. (2015). "Policy capacity in public administration". *Policy and Society* 34(3-4): 219-228.
- Peters, B.G. (2018). "The challenge of policy coordination". *Policy Design and Practice* 1(1): 1-11.
- Pineda, E., Pessino, C. y A. Rasteletti (2020), "Política y gestión fiscal durante la pandemia y la post-pandemia en América Latina y el Caribe". Banco Interamericano de Desarrollo.
- Zuvanic, L. y G. Diéguez (2016). "El juego de la oca y la Alta Dirección Pública en Argentina. Desafíos y propuestas para construir directivos públicos idóneos". *Documento de Políticas Públicas* N°181. Buenos Aires: CIPPEC.
- Zuvanic, L. (2016). En busca del destino: hacia la profesionalización de la Alta Dirección Pública en América Latina. *Documento de Políticas Públicas/Análisis* N°180. Buenos Aires: CIPPEC.

Anexo.

Medidas tomadas por el gobierno argentino para mitigar los efectos de la pandemia del COVID-19

JURISDICCIÓN	MEDIDA
CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN	Programa de articulación y fortalecimiento federal de las capacidades en ciencia y tecnología COVID-19
	Concurso de proyectos de investigación, desarrollo e innovación orientados a mejorar la capacidad nacional de respuesta a la Pandemia en la Argentina
CULTURA	Fondo Desarrollar: Ayuda económica para centros culturales de cualquier punto del país
	Subsidio para músicos que no perciban el Ingreso Familiar de Emergencia
	Beca Sostener Cultura del Fondo Nacional de las Artes dirigida a integrantes de la comunidad artística
	"Nuestro Teatro". Concurso para reactivar la producción teatral en medio de la pandemia
DEFENSA	Pago extraordinario para personal de Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad
SEGURIDAD	
DESARROLLO PRODUCTIVO	Extensión del Programa AHORA 12
	Fondo de Garantías Argentino (FoGAR) para PyMES para respaldar los créditos de capital de trabajo que soliciten con garantías que alcanzan hasta el 100% del capital pedido:
	Créditos al 24% para PyMEs con respaldo del FoGAR: Los bancos que sean agentes de pagos de salarios deberán ofrecer préstamos a PyMEs para el pago de sueldos de marzo a una tasa fija del 24%.
	Programa de apoyo al sistema productivo nacional en el área de equipamiento médico e insumos médicos y sanitarios y soluciones tecnológicas en el marco de la pandemia coronavirus Covid-19: <ul style="list-style-type: none"> • Créditos a tasa fija del 12% y aportes no reembolsables para empresas, MyPyMes, cooperativas e instituciones de investigación y desarrollo que contribuyan a la emergencia sanitaria • Líneas de capital de trabajo para MiPyMEs junto al BICE para apoyar a las cadenas de pagos • Fondo junto al BID para respaldar proyectos de PyMEs y emprendedores que contribuyan a enfrentar los efectos de la pandemia y generar las condiciones para la reactivación productiva
	Programa de Precios máximos
	Garantizar la producción mediante créditos, Red de Asistencia Digital a PyMEs y Financiamiento de infraestructura en los parques industriales.
	Aplicación de alícuota de 0% en Derechos de Importación y en Tasa de Estadística para determinados insumos médicos especificados en la normativa.
DESARROLLO PRODUCTIVO	Régimen Especial de Compensación para quienes efectúen ventas de bienes de primera necesidad: devolución de IVA para comercios que vendan determinados productos lácteos especificados en la normativa.
ECONOMÍA	
TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	Programa de asistencia de emergencia al trabajo y la producción para empleadores y trabajadores afectados por emergencia sanitaria (ATP): <ul style="list-style-type: none"> • Reducción del pago de las contribuciones patronales • Asignación Compensatoria al Salario • Programa REPRO de Asistencia por la Emergencia Sanitaria • Sistema integral de prestaciones por desempleo • Créditos a tasa cero para monotributistas de las categorías A y B
	Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) a personas afectadas por la situación de emergencia sanitaria: personas desocupadas; personas en la economía informal; monotributistas inscriptos en las categorías A y B; monotributistas sociales y trabajadores y trabajadoras de casas particulares.
ECONOMÍA	

JURISDICCIÓN	MEDIDA
TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	Asistencia económica de emergencia para unidades productivas autogestionadas dentro del Programa trabajo autogestionado.
	Bono para Jubilados y Pensionados con haber mínimo, pensión Universal para Adulto Mayor, Pensiones no contributivas por vejez, invalidez, madres de 7 hijos y pensiones graciables a cargo de ANSES
	Bono para titulares de Asignación Universal por Hijo (AUH) y Asignación Universal por Embrazo (AUE)
TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL SALUD	Asignación estímulo para el personal de la salud público y privado
SALUD	Operativos de testeos, entrenamiento y capacitación sobre COVID-19 y entrega de insumos hospitalarios y equipamiento de alta complejidad para reforzar el sistema sanitario: elementos de protección personal, kits de diagnóstico para COVID-19, respiradores.
	Programa Nacional de Uso del Plasma de pacientes de COVID-19 con Fines Terapéuticos: prevé la producción de un medicamento a partir del plasma de pacientes recuperados
	Programa TeleCOVID: brinda atención y seguimiento personalizado a pacientes sospechosos o confirmados de infección COVID-19 a través de videoconsulta por parte de profesionales de todo el país.
	Transferencia a provincias para optimizar la capacidad de respuesta del sector público de salud a través de los ya existentes programas nacionales SUMAR, Redes, PROTEGER y Salud Familiar y Comunitaria
INTERIOR ECONOMÍA	Programa para la emergencia financiera provincial
DESARROLLO SOCIAL	Ampliación de partidas presupuestarias para la asistencia alimentaria a comedores escolares y comunitarios.
	Descentralización de fondos para la compra de alimentos frescos y elementos de higiene y limpieza
ECONOMÍA	Reducción de la alícuota aplicable a los empleadores de salud
	Reducción de las alícuotas del impuesto sobre los créditos y débitos bancarios para empleadores de salud
DESARROLLO TERRITORIAL Y HABITAT	Programa federal de inversión pública: Argentina Construye para la construcción y refacción de viviendas, microcréditos para materiales y fabricación de núcleos sanitarios.
EDUCACIÓN	Programa Seguimos Educando: sistema multiplataforma para colaborar con las condiciones para la continuidad de las actividades de enseñanza en el sistema educativo nacional.
OBRAS PÚBLICAS	Construcción de hospitales de emergencia
TURISMO Y DEPORTES	Programa de Apoyo en la Emergencia para Clubes



Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Acerca de las autoras

Jimena Rubio

— Investigadora principal de los programas de Gestión Pública y Monitoreo y Evaluación de CIPPEC Licenciada en Ciencia Política (Universidad de San Andrés) y Magíster en Ciencias Políticas y Sociales (Universidad de Pompeu Fabra).

Lucía Aruanno

— Coordinadora de Proyectos del Programa de Gestión Pública de CIPPEC

Licenciada en Ciencia Política con orientación en Estado, Administración y Políticas Públicas (Universidad de Buenos Aires). Magíster en Políticas Públicas (Universidad Austral).

Todos los Documentos de Políticas Públicas están sujetos a la política de calidad de CIPPEC que contempla la revisión externa de cada publicación. La revisión por parte de especialistas contribuye a garantizar la calidad técnica, la relevancia y la accesibilidad de los documentos. Las autoras agradecen los valiosos comentarios de María Eugenia Coutinho, Julio Saguir y Rita Grandinetti quienes colaboraron en ese proceso.

Otro agradecimiento es para Gonzalo Diéguez y José Gasparín del equipo del Programa de Gestión Pública de CIPPEC por sus aportes. Cualquier error y/u omisión es responsabilidad de las autoras.

Para citar este documento:

Rubio, J. & Aruanno, L. (julio 2020). La capacidad de respuesta del Estado frente a una crisis. El rol de un espacio directivo profesional. *Documento de Políticas Públicas N°222*. Buenos Aires: CIPPEC.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

Los Documentos de Políticas Públicas de CIPPEC ofrecen un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición sobre un problema o una situación que afecta al país.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus documentos sin fines comerciales. Sus publicaciones son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org

¿QUIÉNES SOMOS?

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

¿QUÉ HACEMOS?

CIPPEC propone, apoya, evalúa y visibiliza políticas para el desarrollo con equidad y crecimiento, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

¿CÓMO NOS FINANCIAMOS?

CIPPEC promueve la transparencia y la rendición de cuentas en todas las áreas de la función pública y se rige por esos mismos estándares. El financiamiento de CIPPEC está diversificado por sectores: cooperación internacional, empresas, individuos y gobiernos. Los fondos provenientes de gobiernos se mantienen por debajo del 30 por ciento del presupuesto total.

