

# CUINAP | Argentina

Año 1 • **2020** | Cuadernos del INAP

## Las capacidades estatales como contrato intergeneracional

María Esperanza Casullo

# 29

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales



# CUINAP | Argentina

## Las capacidades estatales como contrato intergeneracional

María Esperanza Casullo

29



## **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**

Director Institucional del INAP

# Índice

<b>Prólogo</b>	<b>6</b>
<b>1. Disertación</b>	<b>9</b>
<b>2. Preguntas</b>	<b>20</b>

# Prólogo

El análisis de la política, la administración y el Estado en tiempos de pandemia puede ser extremadamente difícil: requiere de la capacidad de abstraerse de las cuestiones personales, evitar juicios apresurados y construir un discurso coherente que deje lugar para las eventualidades, aquellas que escapan a los cálculos. María Esperanza Casullo demuestra fehacientemente que posee todas estas cualidades en este CUINAP (*Cuadernos del INAP*), que consiste en la transcripción de una presentación virtual. La autora propone un desafío muy importante: el de «alargar la mirada» buscando comprender el momento presente en perspectiva histórica, la situación argentina en el contexto internacional.

Para ello, Casullo ensaya una vuelta a textos clásicos de la ciencia política y social: recuerda las lecciones de Tocqueville sobre la democracia y las palabras de Burke sobre las tradiciones. Desde esa base, se propone pensar la dimensión de la temporalidad de la administración pública, que resulta particularmente difícil en el crítico momento presente. Sin embargo, este objetivo es logrado, en virtud de un desarrollo que no busca soluciones mágicas, sino plantear las preguntas correctas.

La cuestión de la temporalidad es abordada desde tres perspectivas en el texto. En primer

lugar, Casullo interroga las herramientas del Estado para enfrentar la crisis sanitaria, tanto su diseño como su implementación, considerando la necesidad de planificar para el largo plazo. En segundo lugar, y a partir de lo anterior, propone una interesante reflexión sobre las teorías que orientan las políticas públicas, considerando siempre la historia argentina: las ideas de la planificación en la segunda posguerra, el neoliberalismo hacia fines del siglo xx. Finalmente, y con el sólido apoyo del desarrollo anterior, ofrece una conclusión sumamente valiosa sobre el valor intrínseco del Estado y el desarrollo de las capacidades estatales como un bien en sí mismo.

La perspectiva de este texto resulta destacable tanto por su originalidad como por la calidad de su análisis. Se trata de un trabajo que realiza muy buenas preguntas (acerca de las fortalezas y los límites de la administración pública), pero es capaz de proponer, a la vez, caminos para construir respuestas.

En un excelente texto, Alexander sostiene que la «centralidad de los clásicos», es decir, la importancia sostenida de ciertos autores y el debate en torno a ellos, no solo es deseable en la ciencia social, sino que es inevitable<sup>1</sup>. La presentación de Casullo es testimonio de dicha unidad entre interpretación y discusión teórica, y de los importantes aportes que pueden realizar los y las científicos sociales en contextos críticos como el que se vive actualmente: se trata de los aportes de la mirada de largo plazo. Como argumenta la autora, esa perspectiva mayor no solo constituye una responsabilidad de quienes ejercen hoy la función pública, sino un deber de las generaciones presentes con las futuras; en otras palabras, es parte de un contrato intergeneracional.

**Dr. Juan Ignacio Doberti**

**Director de Investigaciones y Publicaciones del INAP**

---

1 Alexander, J. C. (1987). «La centralidad de los clásicos». En Anthony Giddens, Jonathan Turner *et al.*, *La teoría social hoy*. Madrid: Alianza.

## Conferencias INAP

# Las capacidades estatales como contrato intergeneracional



**María  
Esperanza  
Casullo**

---

Doctora en Gobierno por la Universidad de Georgetown y máster en Políticas Públicas por UNSAM-Georgetown. Actualmente, trabaja como profesora e investigadora en la Universidad Nacional de Río Negro (Argentina). Participa en la esfera pública mediante columnas de opinión, conferencias e intervenciones en los medios.

Publicó artículos y capítulos sobre teoría de la democracia, populismo latinoamericano, sistemas de partidos e innovación democrática. Es autora del libro *¿Por qué funciona el populismo?* (Buenos Aires, Siglo XXI, 2019).

### Objetivo

Identificar las maneras en que la creación de capacidades estatales es un proceso de sedimentación institucional de muy largo plazo. Explicar por qué las metodologías de planificación por proyectos no dan cuenta acabadamente de este fenómeno.

Fecha: **2 de julio de 2020.**

**Acceder a la conferencia** 

## Disertación

Buen día a todos y todas. Gracias al INAP por esta invitación. Una idea fuerza que me gustaría transmitir hoy es que este es un momento para releer y repensar los clásicos, los grandes clásicos, los clásicos teóricos sobre el Estado, sobre el poder y sobre el tema que elegí para esta charla: la temporalidad. Me parece que resulta un tema tan difícil para pensar desde la teoría de la administración pública y desde la teoría de planificación y evaluación de programas y proyectos.

Este es el tema que quiero plantearles hoy. No tengo grandes soluciones. En verdad, lo que me genera el momento actual, en función de ver las respuestas estatales y de ver la dispersión de las respuestas estatales ante la pandemia de la COVID-19, es más preguntas que certezas. Creo que este es un momento en que nos tendría que obligar a todos los que nos interesa y los que pensamos y trabajamos en el Estado, en los Estados a todos los niveles, a revisar lo que sabíamos a la luz de tanta incertidumbre, pero también tendría que ser un momento de innovación pública.

Las crisis históricamente han sido momentos de innovación pública —o deberían serlos—, de repensar esas certezas, de volver a pensar los propios marcos conceptuales, de adaptar y de cambiar lo que sea posible. Entonces, la primera idea que quiero plantear es que muchas de las herramientas con las cuales nosotros pensamos las políticas públicas resultaron acotadas. Realmente, creo que tenemos que aceptar la idea

de que las herramientas de gestión pública —o, por lo menos, las que estudié, las que conozco— no logran o no son la mejor lente para mirar lo que está pasando en este momento ni las soluciones que nos están sosteniendo en este momento. Esta es la segunda idea que me gustaría dejar en esta conferencia.

Si miramos a nuestro alrededor cuáles son las instituciones estatales que nos están sosteniendo en esta crisis, probablemente la más profunda que hayamos vivido o que vayamos a vivir en sesenta o setenta años, no son necesariamente las herramientas que hace diez o veinte años pensábamos que nos iban a sostener. Además, en muchos casos, son herramientas muy antiguas; por eso, me interesa hablar de sedimentación.

Vamos a ir por partes. La primera parte que me interesa plantear es que muchas de las herramientas con las cuales nosotros pensamos, diseñamos y buscamos evaluar las políticas públicas, como el diseño de políticas públicas por programas y proyectos, el marco lógico, la evaluación con base en indicadores de gestión y de implementación, de resultados y de impacto, son herramientas nacidas de paradigmas como el nuevo *management* público. Son herramientas muy útiles, muy claras, nos ayudaron en su momento a desrutinar la labor del Estado, a pensarla de otra manera. Antes de esas herramientas, se pensaba al Estado como una máquina que proveía servicios de manera indiferenciada. Es decir, todos los años proveía educación, todos los años proveía salud, como una especie de «cinta transportadora sin fin» que solo sacaba bienes y servicios. Estas metodologías fueron muy útiles en el sentido de poder parar esa cinta transportadora y plantearnos que teníamos que pensar de antemano cuáles son las relaciones de costo-beneficio, cómo

se puede evaluar la efectividad, la eficiencia y el impacto de estos programas e introducir momentos de iteración en los que estos procesos puedan ser cambiados periódicamente. Esto fue muy útil.

Ahora bien, la mayoría de estas herramientas conceptuales, teóricas y procedimentales también son «hijas» de la década de los noventa, de finales de los años ochenta, y también son parte de una visión que, a falta de una mejor palabra, podríamos denominar «neoliberal» del Estado, tecnocrática del Estado, técnica del Estado. El Estado y la gestión pública entendidos como un conjunto de técnicas de gestión.

En este sentido, me parece que muchas de estas tecnologías digitales comparten un problema, que tienen los paradigmas económicos neoliberales, la visión del Estado neoliberal, que además de la dificultad para conceptualizar cuestiones como la justicia, como la equidad, etc., tienen un problema específico con mirar la temporalidad. Es decir, la conceptualización neoliberal de la sociedad y el Estado —esto está muy estudiado por la teoría política— acorta el Estado, acorta el tiempo. Justamente, porque al planificar por objetivos, por programas, se piensa en una evaluación de impacto a corto y mediano plazos, hay una cuestión que es que realmente resulta muy difícil pensar o imaginar o planificar por períodos más largos que el mediano plazo.

Cuando alguien se plantea medir el impacto de una política, está pensando en medirlo en un año, en dos años, en cinco años. En cambio, cuando piensa en medir las relaciones de costo-beneficio de una inversión pública, en medir el beneficio que la sociedad, el mayor número de personas, obtendrá de esta inversión pública, ¿en cuánto tiempo va a medirlo? En dos años, en tres años, en cinco años, no lo va a medir en cien años.

Autores como Alexis de Tocqueville —es uno de los temas centrales de *Democracy in America*— explica que el paradigma democrático tiene un montón de bondades, pero tiene un problema que es que se acorta el tiempo. Estamos pensando en ciclos de un año, de dos años, de cuatro años; también es un problema político, porque es muy difícil lograr que los responsables políticos que quieren ser reelegidos, que tienen que revalidar electoralmente su lugar de autoridad, cada dos o cada cuatro o cada ocho años, piensen en la necesidad de hacer una inversión en función de un retorno que puede llegar en cincuenta o en cien años.

Me interesa poner la cuestión de la temporalidad en el centro del análisis para ver cómo podemos pensar la cuestión de la temporalidad desde lo estatal, la cuestión del largo plazo y del muy largo plazo en el centro de las preocupaciones sobre las políticas estatales. Quiero compartir una frase de Edmund Burke: «Una tradición es un contrato entre los vivos, los muertos y los por nacer». De alguna manera, me interesa pensar este proceso, pensar las capacidades estatales como un contrato intergeneracional, pensar que también el Estado y las capacidades estatales, las instituciones estatales, son un contrato entre los muertos, los vivos y los por nacer. Y esto lo estamos viendo muy claramente en esta circunstancia de la pandemia.

Hoy estamos «sobreviviendo», en gran medida, gracias a que estamos usufructuando retornos de instituciones estatales que se fundaron hace cincuenta o sesenta o cien años y que en muchos casos incluso permanecían «ocultas» a la conciencia colectiva. Esto es lo que pasa con la sedimentación. Un proceso de sedimentación se da de manera «orgánica». Las cosas se crean, no mueren, se adaptan, continúan, se vuelven parte del paisaje, se vuelven parte de lo habitual, y en un punto ni siquiera las vemos. Y esto también sucede con lo estatal.

Lo estatal está ahí, las escuelas están ahí, los hospitales están ahí, las universidades están ahí. Pareciera que estuvieron siempre, que siempre van a estar, son instituciones fuertemente sedimentadas. Pero me parece que, en esta circunstancia de la COVID-19, justamente, se puede observar cuán crucial es este proceso de sedimentación estatal, que en gran medida no se dio por planificación de programas y proyectos, ni por cálculo de costos y beneficios y, sin embargo, sigue entregando beneficios cincuenta, sesenta o setenta años después.

Quiero aportar algunos ejemplos al respecto. La detección, el testeo del coronavirus SARS-CoV-2 y la estructura de laboratorios dependen del ANLIS (Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud) «Dr. Carlos G. Malbrán», que es una institución central del sistema de salud pública argentino. El 90 % de los/las argentinos/as, probablemente, ni siquiera sabían que existía ni conocían sus funciones. Por ejemplo, produce los sueros antiofídicos, aunque la casi totalidad de la población nunca será mordida por una víbora. Ahora bien, si nos muerde una víbora, el suero antiofídico que nos inyectarán proviene del ANLIS-Malbrán.

Personalmente, vivo en Neuquén capital, en el sur del país, y convivimos con la fiebre del hantavirus. En mi provincia, el laboratorio que hace el procesamiento de las muestras de la COVID-19 existía desde hace cien años, porque se fundó para procesar las muestras en la última epidemia de hantavirus.

La inmensa mayoría de los argentinos jamás nos enteraremos, porque no nos contagiaremos ni de hantavirus, ni de dengue, ni de Chagas, ni seremos mordidos por una víbora, pero en el caso de que sucediera, para el diagnóstico y el tratamiento dependeremos del ANLIS-Malbrán. El Instituto

Malbrán se fundó en 1916, antes que el sistema público de salud, antes que el Ministerio de Salud, antes que todo lo que sabemos de la nueva gestión pública, del *management* moderno del Estado. Sin embargo, es una inversión que cumplió 104 años y sigue entregándonos retornos día a día y mes a mes.

En las noticias recientes, hemos leído que, en los cuatro años del anterior gobierno nacional, se le recortó fuertemente el presupuesto al ANLIS-Malbrán. Es muy difícil medir cuál es la relación costo-beneficio de tener un hospital de estas características, es muy difícil medirlo a mediano o a corto plazo. Se podría decir: «Tenemos toda esta infraestructura, estos laboratorios, y, en los últimos cinco años, se usó la mitad». Es cierto, justamente porque no vino una epidemia durante esos cuatro años. Llega una epidemia y esas infraestructuras, ese conocimiento, ese capital organizativo, esas capacidades no se pueden armar de un día para el otro. No se puede decir: «En seis meses, voy a tener una estructura de investigación virológica de primer nivel». No funcionan así las cosas.

Segundo elemento que me viene a la mente: el Ministerio de Salud de la Nación fue fundado en 1949. En ese momento se fundó mucho de la estructura sanitarista y de la salud pública nacional. Estamos hablando de más de setenta años de funcionamiento de esta estructura que, evidentemente, no es perfecta, tiene limitaciones y problemas, tendríamos mucho para decir de los problemas del sistema argentino de salud. Pero no es lo mismo tener una Dirección Nacional de Epidemiología y Análisis de Situaciones de Salud que no tenerla, no es lo mismo tener una Dirección Nacional de Vacunación que no tenerla. Y estas estructuras no se pueden armar en un mes o dos meses o tres meses; requieren décadas, verdaderamente.

Otro ejemplo: muchas de las cuestiones de investigación que se están llevando adelante con respecto al coronavirus dependen del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), que fue creado en 1958. Dio varios embates a lo largo de su historia y también dio embates cuando se lo miraba con una visión de corto o de mediano plazo, desde un Excel y se decía: «Le estamos pagando el salario a estos científicos para que hagan estas investigaciones y no nos queda claro cuál es el retorno de esta inversión que estamos haciendo».

Lo que estamos viendo hoy, justamente, es que un laboratorio con capacidad de descifrar genoma, de hacer mapeos genéticos, de hacer investigación básica, tampoco se crea de un día para el otro. Pero una vez que está en pie, los equipos que estudiaban la enfermedad de Chagas pueden estudiar el coronavirus, los equipos que estudiaban el dengue pueden estudiar el coronavirus, los equipos que desarrollaban las drogas serológicas basadas en grandes animales, como estamos ahora viendo algunos ejemplos de intento de utilizar herramientas serológicas que se desarrollan en caballos, o en llamas, para el coronavirus. Esas capacidades sedimentadas con bastante plasticidad pueden desarrollar nuestros proyectos.

Entonces, respecto a las maneras que tenemos de pensar el Estado o las políticas públicas que se han desarrollado en los últimos treinta años, en función de ciertos conceptos más vinculados con el corto plazo, con proyectos que empiezan y terminan, con una evaluación de impacto inmediata o de mediano plazo, me parece que tenemos que plantearnos cómo podemos medir el impacto que tendrá lo que hagamos hoy en el Estado no solo en nuestras vidas o en la vida de nuestros hijos, sino en la vida en nuestros nietos, y viceversa.

Creo que esta crisis del coronavirus también nos obliga a extender nuestra mirada no solamente hacia el futuro, a pensar qué de lo que hagamos hoy en respuesta a nuestra crisis servirá no solo para solucionar esta crisis, sino para crear capacidades que sigan en pie dentro de veinte, treinta, cuarenta, cincuenta años. Me parece que es una pregunta central para este momento de crisis y que, además, tendría que ser un momento de innovación. Nuestra mirada tiene que volver hacia atrás, hacia lo que sabían nuestros padres o nuestros abuelos o las generaciones anteriores.

Otro punto sobre el que estuve pensando bastante en este tiempo: revisar cuestiones que habíamos abandonado o que habíamos criticado. Por ejemplo, las teorías de planificación centralizada de los años cincuenta y sesenta, y los autores clásicos, como Carlos Matus. Sé por qué los criticaron y por qué los abandonaron en su momento y todos los problemas que tenían: de egocentrismo, de una visión extremadamente tecnocrática. Pero también esa literatura que pensaba el Estado como una estructura capaz de generar cambios a gran escala, no solo como un buen gestor, sino como el único actor social capaz de pensar y de actuar en la gran escala. Y esta es una de las cuestiones que estamos revisando a la luz del coronavirus.

Me llama mucho la atención ahora que cuando escucho a los decisores políticos de nuestro país, pero también de los países europeos, de los Estados Unidos, presentan una visión verdaderamente muy pequeña de lo que puede hacer un Estado. Suelen decir: «Esto no lo podemos hacer, es imposible, tenemos que aceptarlo. Tenemos que aceptar que esta crisis es imposible de resolver, porque es imposible manejar semejante cantidad de escalas, es imposible atender económicamente a veinte millones de personas que quedan desempleadas». Me parece que refleja una incapacidad de pensar el Estado como el único actor social que

puede actuar en la escala. Este es uno de los desafíos de este momento, que es difícilísimo.

Si se descubre la vacuna, hay que vacunar a millones de argentinos y argentinas en un año. ¿Puede hacerlo el Estado? De ser posible, ¿cómo lo logra? En las décadas de 1950 y de 1960, se suponía que los Estados hacían campañas hipermasivas de vacunación, campañas de erradicación de la lepra, campañas de erradicación de la tuberculosis, y esto nos obliga también a pensar ciertas instituciones estatales que son fruto de esa época, Algunas cuestiones que son bastante básicas, me parece que hay que pensar tecnologías estatales que, al mismo tiempo, sean capaces de dar cuenta de la escala, pero que sean simples.

Por ejemplo, hoy estamos viendo que gran parte del éxito de las medidas sanitarias para contener a la COVID-19 dependen de redes de agentes sanitarios comunitarias, como el operativo Detectar y los operativos que están implementando en las provincias. No es algo nuevo, se hacía en la India para las campañas de lucha contra la diarrea infantil en la década de 1970, o en Bangladesh, o en Cuba. Tal vez, fue una de las principales instituciones sanitarias estatales y comunitarias de las décadas de 1960 y 1970.

Me preocupa un poco el hecho de que una herramienta de gestión pública sencilla y no cara obliga a pensar en una gran escala. Por poner un ejemplo: en un año necesitamos tener 5000 agentes sanitarios capaces de ir casa por casa para hacer la detección, y el año próximo podrían hacer la vacunación. También podrían servir en el futuro para las campañas de detección temprana de VIH o para el tratamiento de la tuberculosis. Entonces, qué capacidades podemos crear no solamente para esta crisis y que puedan quedar en pie para el futuro.

Creo que tendríamos que volver a la literatura relacionada con la organización comunitaria. Varios científicos sociales están pensando esta cuestión. En Latinoamérica, las intervenciones basadas en la tecnología, que se pusieron en pie en Corea o en Taiwán o en Hong Kong, no están a nuestro alcance. En cambio, sí funciona la autoorganización comunitaria, como en el caso de Paraguay o de los operativos en los barrios populares. Esto ya se pensaba en las décadas de 1970 y de 1980, y me parece que habría que revisarlo.

Como dije, no cuento con grandes conclusiones —no trabajo gestionando una oficina estatal—, simplemente, tengo preguntas. Creo que tenemos que asumir el desafío de alargar la mirada, de volver a pensar las experiencias exitosas no solo de la actualidad. El coronavirus, cada semana, nos trae un nuevo ejemplo, y entonces una semana todos tenemos que estar como Corea, otra semana como Israel, a la siguiente, como Paraguay. Quizá tenemos que mirar nuestra propia historia, mirar nuestros propios éxitos de gestión estatal, cómo hizo la Argentina para pasar a ser un país de alta alfabetización relativamente rápido, cómo hizo la Argentina para pasar a ser un país con el 97 % de vacunación. No revisar solamente el hoy, sino diez, veinte, treinta, cincuenta años atrás, mientras se asume el desafío de alargar la mirada hacia el futuro.

Aprovechar las crisis, que son momentos tremendos y trágicos, pero también son momentos en los cuales se abren ventanas de oportunidad para más gastos, para más innovación. Y pensarlo en función del futuro, es decir, qué podemos hacer ahora no solamente para tratar de dar respuestas a la crisis del coronavirus, sino qué instituciones, qué capacidades, qué personas dejaremos en pie que puedan seguir actuando de aquí a veinte, treinta, cuarenta, cien años.

Quiero decir algo que puede sonar un poco fuerte y un poco provocador: las capacidades estatales tienen que ser asumidas como un fin en sí mismo. Enseño en mi cátedra cómo evaluar las políticas públicas, trabajé realizando evaluación de impacto, me encanta pensar indicadores, pero a los que nos interesa el Estado, a los que nos gusta el Estado y a los que tenemos un compromiso con el Estado, en los últimos treinta años, asumimos un discurso un poco culposo al decir: «Vamos a invertir, pero iremos evaluando si funciona o no funciona». Y la verdad que lo que estamos viendo ahora es que la creación de capacidades estatales es positiva en sí misma.

Las capacidades estatales siempre sirven para algo. Un hospital siempre sirve. ¿Cómo se hace una evaluación de impacto de un hospital? Un hospital es positivo, una escuela es positiva, una universidad es positiva. Las universidades, teóricamente, se crearon para enseñar y ahora no solamente son espacios de enseñanza y de investigación, sino de voluntariado social, de compromiso de la comunidad, de organización.

Me parece que esta crisis está dando cuenta de que el Estado sirve, el Estado funciona y el Estado genera valor para la sociedad en sí mismo. Entonces, la creación de capacidades estatales es un valor positivo, más allá de cualquier evaluación de relación de costo-beneficio de las capacidades estatales, hay ciertos beneficios que en el día de hoy no se pueden medir, pero dentro de diez o veinte años, esas capacidades estatales, esas instituciones estatales seguramente estarán creando valor estatal en ámbitos que hoy ni siquiera podemos imaginar.

# 2

## Preguntas

### ¿Cuáles son las visiones de Estado que vemos en pugna actualmente?

Esa es una excelente pregunta, porque claramente hoy vemos dos visiones de Estado en pugna. La verdad que el momento actual me parece muy sufriente pero muy fascinante. Porque, justamente, existe mucha más variedad ideológica y de visiones del Estado. No hubiéramos imaginado una crisis como la actual con cero coordinación internacional de los Estados-nación ni a nivel mundial ni a nivel regional. En la Unión Europea, los países no reaccionaron coordinadamente, cada país hace lo que puede, lo que se le ocurre, lo que decide su jefe de Gobierno. Existe muy poca coordinación interestatal en Sudamérica. La Argentina hace una cosa, Chile hace otra cosa, Uruguay hace una tercera, Brasil hizo lo que quiso, sin ningún tipo de coordinación.

También estamos viendo visiones muy diferentes acerca de qué es el Estado y qué puede hacer el Estado. Hay en pugna una visión más robusta del Estado como articulador último de las relaciones sociales, y como la gente tiene que actuar en caso de emergencia, no solamente pensar al Estado como el que ofrece determinados servicios, como camas de salud pública, etc., sino como el que coordina todas las acciones sociales en un momento de emergencia, como se ve, por ejemplo, en ciertos países europeos que pasaron a tener políticas mucho más activas de

regulación del mercado de trabajo, que están nacionalizando empresas para que no quiebren, que están garantizando salarios. Y otros países en los que seguimos viendo una visión neoliberal, muy mínima del Estado, automutilada del Estado.

Fíjense qué interesante el caso de los Estados Unidos. Como ustedes saben, en este momento, ese país y Brasil compiten para ver quién es primero y segundo en número de casos de coronavirus. El Gobierno de los Estados Unidos sostuvo que no pueden hacer nada al respecto, porque el Estado no tiene la capacidad de organizar en esta emergencia. El Gobierno de los Estados Unidos decidió no utilizar herramientas legales que existen en ese país para asegurar una mayor intervención estatal. Por ejemplo, la ley de compras públicas en caso de emergencia, con la cual el gobierno podría haber intervenido directamente fábricas y haber ordenado que fabriquen respiradores o barbijos. Es un gobierno que a sabiendas elige no utilizar estas herramientas de organización estatal. ¿Por qué? Porque se entiende que el Estado no puede y no debe asumir ese rol central en la organización de la emergencia. Me parece que no va a ofrecer asistencia a las personas que caigan en el desempleo, que está apostando a que las relaciones económicas se resuelvan estrictamente en el mercado.

No estoy diciendo nada nuevo en el sentido de las dos visiones principales del Estado: una visión más robusta que entiende al Estado como el último garante de la articulación más o menos justa y armónica de los actores sociales, y otra visión en la que el Estado simplemente tiene que dar algunos servicios mínimos relacionados con la seguridad pública, la infraestructura, pero las relaciones sociales de economía política se dejan en manos del mercado y de la autonomía de los actores desregulados.

Lo que es bastante tremendo que estamos viendo es que, en este último caso, en el contexto de la pandemia, tiene fuertes costos, no en cuanto a justicia o a distribución del ingreso, sino en vidas humanas. Creo que está quedando bastante claro hasta qué punto un Estado que no intervenga en la economía y en la organización social hoy tiene fuertes costos, no solamente en términos de organización pública, sino también en términos económicos, porque los países que están teniendo esta idea mucho más minimalista de Estado no necesariamente están teniendo mejores indicadores económicos, sino lo contrario, pero un costo muy fuerte en vidas humanas.

Creo que el desafío es pensar otro modelo de Estado. Revisar los modelos anteriores, ver qué se hacía en la posguerra. También me queda claro que volver a los casos de Estados hiperrintervencionista no es ni posible ni deseable. Tenemos que encontrar nuevas formas de organización en las que se entremezcle lo estatal y lo comunitario, lo estatal y las organizaciones de la sociedad. Me parece que claramente va a tener que ser así, que esto obliga a abandonar las ideas más minimalistas o más neoliberales de Estado.

### **¿Qué relación encuentra entre el desarrollo de capacidades estatales como un fin en sí mismo y el desarrollo de la carrera en la administración pública y la sistematización de saberes y experiencias de los trabajadores?**

Muy buena pregunta. Tiene que quedar muy claro que cuando digo capacidades estatales, me refiero a personas, no a edificios. Al contrario, el ANLIS-Malbrán ediliciamente tendría que ser arreglado, pero un hospital vacío, sin personas, no es un hospital. Una universidad vacía no es capacidad estatal, lo vemos en la educación, soy docente en una

universidad pública y estamos dando clases en nuestras casas con nuestras computadoras. Evidentemente, no es lo ideal, pero como personas podemos sostener la institución, aunque no estemos dentro de los edificios de la institución.

Cuando digo que las capacidades estatales son un fin en sí mismo, creo que también la creación de una burocracia estatal es un fin en sí mismo. Esto es central, tal vez la enseñanza número uno de esta crisis: lo más difícil de crear de las capacidades estatales es un cuerpo de burócratas estatales, dicho en el mejor de los sentidos, de técnicos y técnicas estatales. Lo que nos está sosteniendo y lo que sostiene a la Argentina, en gran medida, en esta emergencia son sus burocracias. Personas como los secretarios y los directores del Ministerio de Salud, del Ministerio de Obras Públicas, los directores de los hospitales, los jefes de las terapias, los técnicos y las técnicas de los laboratorios.

Hace diez años, yo no sabía que existía Carla Vizzotti, hace tres años tampoco; ahora lo sabemos. No tenía la menor idea de que había una persona llamada Carla Vizzotti, que es responsable de la Secretaría de Acceso a la Salud en el Ministerio de Salud, no sabía que había un jefe o jefa de área del Instituto Malbrán o investigadoras e investigadores del CONICET. Gente que cobra sueldos que no son altos en función de lo que podrían cobrar en otras áreas, pero que tienen una capacidad acumulada, un compromiso y una plasticidad, que es muy interesante para pensar. No sé cómo se mide en la formación de un currículum y de una planificación de la formación de empleados y empleadas públicas.

Prácticamente, todo el mundo pasó de realizar la tarea «A» a hacer las tareas «B», «C» y «D»; sin embargo, en nuestro interior, está la plasticidad de decir: «Lo voy a hacer». Daba clases presencialmente y ahora tuve

la plasticidad, no solo yo, todo mi equipo docente, en dos meses, de reconstituirlo en lo virtual. O era la jefa de terapia de un área que tenía cuatro camas y ahora tuve la plasticidad de desarrollar eso para manejar doce camas.

Los que estudiamos el Estado y los que trabajamos en el Estado, durante los últimos treinta o cuarenta años, hemos asumido un cierto discurso culposo y ahora es momento de decir: «Miren todas las capacidades que tenemos y fuimos desarrollando, a veces en función de formaciones formales, a veces en función de formaciones informales, y esto nos permitió tener la capacidad de hacernos cargo de esta crisis y de asumir ciertas responsabilidades».

No sé cómo se traduce en una propuesta de formación. Sí sé, y esto se los digo ustedes, que lo primero es registrar lo que se está haciendo. Me preocupa que, cuando pase la emergencia, se pierda. En principio, registrar, sistematizar estas experiencias, escribir lo que funcionó bien y lo que funcionó mal. Y, obviamente, cuando pase la emergencia, revisar lo que se hizo y sistematizarlo en políticas públicas, que es lo que hace el Estado.

Las maneras en las cuales hoy hacemos campañas de vacunación en gran medida se crearon luego de las de las epidemias de polio de 1956-57. No sé cómo va a ser de hoy a cinco años. Por eso, insisto en decirles que tienen la responsabilidad de registrar todo lo que se está haciendo y de sistematizar las buenas prácticas, para que podamos expandir sobre esto, una vez que haya pasado la emergencia.

## **Como es necesario pensar en largo plazo, ¿cómo se puede conjugar eso con un mundo en continuo cambio y creciente complejidad?**

---

Primero, no lo sé. Me parece que es el desafío que hay que asumir y empezar a hacerlo hoy. Esta crisis también nos obliga a pensar que es cierto que vivimos en un mundo en gran cambio, que no sabemos cómo va a ser el futuro a tres meses, no sabemos si vamos a poder salir, viajar, o no, estamos en un momento de alta incertidumbre.

Pero estamos viendo que hay cosas que se mantienen en el tiempo, que eran válidas hace cien años, son válidas hoy y seguirán siendo válidas dentro de cien años: el rol de lo comunitario. En muchos países, gran parte de las capacidades de sobrevivencia y de acción y de planificación y de resiliencia tienen que ver con las comunidades, con las inmensas capacidades que tenían las personas para organizarse, para armar comedores, para ayudarse entre los vecinos. Esto se va a poner en valor y va a ser más necesario aún dentro de veinte, treinta o cuarenta años por los tremendos cambios que vamos a tener.

Nos dijeron un montón de veces que el mercado era mejor proveyendo ciertos servicios, en particular, de salud. La verdad es que no es así. Si algo nos demuestra esta emergencia es que la salud es pública y tiene que ser básicamente estatal, que la educación es pública y tiene que ser básicamente estatal, que la provisión de servicios, como nutrición, vacunación, atención sanitaria comunitaria, es pública y tiene que ser básicamente estatal. Hemos visto que el Estado tiene mucha más capacidad de reacción que las empresas privadas.

Después de veinte años de leer sobre la responsabilidad social empresarial, no la estoy viendo por ningún lado, realmente. El Estado

era central hace cincuenta o cien años, es central hoy y seguirá siendo central dentro de cincuenta años. No sé exactamente qué instituciones necesitamos, pero volviendo a la pregunta anterior, el tema número uno que tenemos que tener es gente. Porque lo que te asegura la capacidad de dar respuesta ante las circunstancias cambiantes son las personas. Las instituciones pueden no ser plásticas, las personas sí somos plásticas y adaptables.

Entonces, necesitamos más burocracia, más conocimiento, más científicos y científicas, más técnicos y técnicas, pero también personas que estén dentro del Estado que tal vez no sean hiperespecializadas. Hay que pensar la figura de un burócrata como alguien que desarrolla la capacidad de trasladar saberes desde un ámbito hacia el otro, de trasladar saberes de la salud a lo comunitario, de lo comunitario a la salud, de lo comunitario a las fuerzas de seguridad, de la logística a la salud. Me parece que otra cosa que estamos viendo en esta emergencia es que ese rol de esas personas que históricamente no son ni buscadas, ni formadas, ni bien pagadas, son centrales para que el Estado tenga la capacidad de adaptarse a circunstancias cambiantes.

### **¿Cuál es la expectativa que tenés sobre el Consejo Económico y Social que quiere impulsar este Gobierno para políticas de largo plazo?**

Esta es una buena pregunta y la verdad es que me parece que este podría ser un muy buen ámbito para pensar estas cuestiones. No estoy siguiendo esa experiencia en detalle. Era una institución en la que se tenía muchas expectativas y después «se puso en la hornalla de atrás» cuando explotó esta crisis. Agradezco la pregunta y la idea; me parece

que uno de los temas centrales de este Consejo tendría que ser pensar estas directivas de largo plazo y estas instituciones.

Yo daría una razón para el Consejo Económico y Social que sea específicamente pensar la formación de capital humano y de recursos humanos. Es decir, qué tipo de formación, qué tipo de capacidades humanas vamos a necesitar de acá a diez años, veinte años, treinta años. Todos sabemos que faltan ingenieros, pero también lo que estamos viendo es que, en este momento actual, no es solo ese perfil el que se necesita. Se necesitan historiadores, se necesitan filósofos, se necesitan agentes gubernamentales, se necesitan personas que conozcan lo comunitario.

Me preocupa mucho que, en cada crisis de la Argentina, en el 2001, hoy, en la década de 1970, lo que nos sostiene es lo comunitario. Los sociólogos, politólogos, antropólogos estudiamos las experiencias de organización comunitaria, decimos: «¡Qué fantástico esto!», y cuando se normaliza la situación, nos vamos y no volvemos. Me parece que hay que pensar fuertemente eso, que ese tendría que ser un tema del Consejo Económico y Social: cómo podemos fortalecer lo comunitario y articular lo comunitario con el Estado por un lado y con el mercado por el otro.

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

Año 1 - N.º 29 - 2020

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

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

C. P.: C1035AAA - Tel.: 4343-9001

Correo electrónico: [cuinap@jefatura.gob.ar](mailto:cuinap@jefatura.gob.ar)

**ISSN 2683-9644**

### **Editor responsable**

Alejandro M. Estévez

### **Idea original**

Carlos Desbouts

### **Edición y corrección**

Patricia Iacovone

### **Arte de tapa**

Roxana Pierri

Federico Cannone

### **Diseño y diagramación**

Roxana Pierri

### **Desgrabación**

María Laura Lencinas

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)

Septiembre 2020



Secretaría de  
Gestión y Empleo Público



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
Argentina