



**IMT**

Instituto del Mundo del Trabajo

Julio Godio

UNTREF

# EL ROL DEL ESTADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ANTE LA CRISIS

POR AMALIA VILLARROEL

**IMT**

Instituto del Mundo del Trabajo

Julio Godio

UNTREF

Director Rubén Cortina

# EL rol del Estado y las políticas públicas ante la crisis

AMALIA VILLARROEL

✉ [amaliavillarroel2757@gmail.com](mailto:amaliavillarroel2757@gmail.com)

INSTITUTO DEL MUNDO DEL TRABAJO "JULIO GODIO"  
UNIVERSIDAD DE TRES DE FEBRERO (UNTREF)

✉ [imt@untref.edu.ar](mailto:imt@untref.edu.ar)

23/04/2020

La pandemia pone bajo la luz la existencia de requerimientos múltiples, exigencias que parecen desproporcionadas, necesidades sociales e individuales de larga data, derechos no atendidos, que deben ser contemplados en el marco de un estado de excepción que obliga a poner en marcha una batería de políticas para la emergencia sanitaria, pero tomando en cuenta la preexistencia de situaciones de orden social que las enmarcan y condicionan.

Atender la pandemia exige tomar medidas en un marco ideal: se requiere, para cumplir con el aislamiento necesario, contar con una vivienda digna, espacios aireados, alimentación adecuada, acceso sencillo a los servicios de salud, pero no se dispone de estos accesos de forma igualitaria.

Está claro que, un país que detenta un 35% de pobres, deja fuera de esta posibilidad a demasiadas personas, originando innumerables tensiones sociales que el Estado debe resolver, desde lo más básico como es la distribución de alimentos, hasta la compensación por la ausencia de ingresos, la exención del pago de tarifas a los sectores más vulnerables, el refuerzo y ampliación del seguro de desempleo, entre otras.

Argentina tiene una población económicamente activa, esto es, aquéllos que están en condiciones de trabajar y buscan activamente trabajo, de unos 15 millones de personas; de éstas sólo unos 6 millones trabajan en el mercado formal, percibiendo salarios directos e indirectos: pueden garantizarse salud a través de sus obras sociales, educación para sus hijos, aportes para su retiro,

pero aún una legislación laboral protectora no los libra de la eventualidad del despido o el recorte de sus derechos.

Sumemos a este universo, los trabajadores contratados en forma precaria, entre ellos muchos de los trabajadores del Estado y, en un desamparo aún más profundo, los trabajadores informales, y los trabajadores de la economía social, cuyos ingresos sólo cuentan en el día a día.

Un aislamiento prolongado sería impensable sin el sostén de políticas sociales de emergencia para estos sectores.

Pero la economía está parada. No solo en la Argentina, sino también en el mundo. Y en todo el mundo, el coronavirus ha servido para poner de manifiesto la debilidad de los Estados y la vulnerabilidad de algunos sectores de la sociedad.

Mientras tanto, aparecen nostalgias keynesianas, que no sabemos si responden a una valoración real del Estado de bienestar, o a la necesidad de los oportunistas de siempre que buscan que el Estado se encargue de sus pérdidas...lo cierto es que aquí, al menos, hay poco para repartir... Cómo será la salida de esta pesadilla, sin mercados, sin recursos, sin integración y políticas consensuadas, con una deuda imposible ...este es el dilema del día...

Está claro que la Argentina no volverá a ser como la conocemos, sea cual sea el resultado de esta crisis.

Cuando el capitalismo tiembla, todos se acuerdan de Keynes, que pide medidas económicas excepcionales. La década del 30 en los Estados Unidos estuvo signada por una crisis sin precedentes y por las medidas originales que se tomaron para salir de ella: obras públicas, acción sobre los precios, subsidio por desempleo y pensiones a la vejez. Pero contra lo que se menciona habitualmente, al cuarto año de comenzado el New Deal, la crisis continuaba. Fue recién a fines de esa década, y con el segundo New Deal que comenzó con el segundo mandato de Roosevelt, que el gobierno decidió ir verdaderamente a

fondo con su política de gasto público, entendiendo que solo medidas excepcionales lograrían terminar con una crisis excepcional.

Pese a que no fue acompañada de una política productiva, fueron esas medidas las que rompieron con el circuito recesivo y son las que desde entonces ha usado el mundo capitalista, sin distinción de ideología, ante crisis graves. Roosevelt en los Estados Unidos y otros líderes en el mundo comprendieron, que debían aplicar un fuerte shock económico para superar las funestas manifestaciones sociales producto de la crisis. Keynes entendía que, frente a una recesión, las políticas de resguardo fiscal debían dejarse de lado, recurriendo al gasto público, incluso más allá de los ingresos disponibles.

Hoy, ante la actual pandemia económica, la mayoría de los países parece encaminada a aplicar sus consejos. Trump, con muchas contradicciones, acaba de promulgar el mayor paquete de ayuda económica de la historia (2,2 billones de dólares), que incluye ayuda a hospitales, préstamos a las áreas y empresas más damnificadas y la entrega de 1.200 dólares para quienes tengan ingresos inferiores a 75 mil dólares anuales. El FMI plantea inyectar 2,5 billones de dólares en los mercados emergentes. La Unión Europea aprobó la suspensión de las reglas presupuestarias de control del déficit y la deuda. La presidenta del Banco Central Europeo, Christine Lagarde (ex FMI), decidió aportar 1,1 billones de euros para comprar deuda pública de los países, aboliendo la cláusula que le impedía superar la compra del 33% de cada emisión. Alemania presentó el mayor plan de reactivación económica de su historia, quebrando la norma constitucional que le exige un equilibrio presupuestario.

El FMI acaba de estimar el aporte excepcional que los Estados llevan invertido hasta ahora para paliar esta crisis. Estima que Canadá ya invirtió el 3,6% de su PBI, Alemania el 4,5% y Francia el 15%. El Brasil manejado económicamente por Paulo Guedes, el último Chicago boy del continente, destinó a la crisis el 2,5% del PBI. Solo el paquete de medidas aprobado el viernes por Trump representa el 10% del PBI y es el triple del que se usó durante la crisis de 2009. En cambio, el FMI calcula que el Estado argentino lleva destinado el 1% de su producto bruto a esta coronacrisis.

En Argentina, el Gobierno también ha entendido la necesidad de una intervención del Estado, con medidas como el aumento de planes sociales, el pago de 10 mil pesos a los monotributistas y alivio fiscal para sectores como el turismo o la gastronomía y para pequeñas y medianas empresas .

Tenemos un Estado activo como no tuvimos en mucho tiempo, con convicción y decisión para intervenir en un escenario crítico como el actual. Una consecuencia del actual escenario es que se instala la idea de que es el Estado y no el mercado el que debe proveer políticas y soluciones. Pero no se puede recurrir al Estado durante las crisis y desconocerlo luego de que éstas pasan.

Pero no se puede querer un Estado presente, activo y con recursos cuando antes se lo estuvo desfinanciando de manera sistemática. Para que un Estado pueda ser efectivamente activo y resolver los problemas cuando hay una crisis, tiene que ser fuerte antes de la crisis. El Estado no debe ser un último recurso, debe ser un recurso permanente.

La revolución neoconservadora marcó el final de la cooperación, la subsidiariedad y la solidaridad, como expectativas de conducta social. El Estado Nación debía retirarse de la administración de los bienes públicos y desconocer el deber de garantizar la provisión de bienes esenciales para la vida; el mercado, vía privatizaciones y desregulaciones se haría cargo de todo bajo la forma de mercancía: la salud, la educación, la provisión del agua potable, la energía y toda forma de vida en el planeta.

La crisis institucional y social que hizo eclosión en diciembre de 2001 es un buen ejemplo de las consecuencias que ha tenido, no sólo esa visión neoliberal del Estado, sino de la incapacidad para diseñar políticas públicas y gestionarlas. Por citar sólo algunos indicadores, según datos del INDEC, para mayo 2003, de 36,2 millones de argentinos, 17,3 eran pobres. A su vez, de estos últimos, 7,4 millones eran indigentes.

En el mercado de trabajo la crisis impactó especialmente en los sectores más vulnerables, llevando a la pauperización a millones de argentinos. El índice de desocupación llegó a un 21% en 2002.

Las políticas aplicadas que le “concedieron” al Estado un rol subsidiario del mercado, barrieron con la institucionalidad previa, con un retroceso sin precedentes en materia de organización pública.

Frente a la crisis, la administración del Estado que surgió y se desarrolló en la década siguiente, colocó a la política pública centrada en el logro de acciones reparatorias en el campo de la salud, la educación encarada desde la perspectiva de la ampliación de derechos, el trabajo y el empleo, la seguridad social, la obra pública, en el centro de la escena política, con resultados palpables en cuanto a disminución del desempleo, formalización del trabajo, acceso casi universal a los beneficios de la jubilación en el marco de la recuperación del sistema previsional y una acción social consciente de las necesidades de los más humildes.

Es importante destacar que el gobierno actual, ejerciendo sus funciones hace sólo 4 meses, pareció enfocarse en administrar la crisis heredada: la negociación de la deuda externa y la reconstrucción de un sector público destruido y privado de sus funciones básicas. Pero la realidad de la pandemia obligó al conjunto de los órganos de gobierno a atenderla, reconstruyendo a la vez infraestructuras abandonadas y recursos esquilados: cada uno de los Ministerios, y cada una de las jurisdicciones asumió este desafío, a sabiendas que, simultáneamente con la gestión de políticas de emergencia, había que reconstruir esos recursos tanto materiales como humanos, que posibilitan y sostienen la gestión de las políticas públicas.

Una Cancillería que organizó la repatriación de 150000 argentinos desde el exterior, un Ministerio de Seguridad abocado al cumplimiento de las nuevas reglas de circulación y prevención, un Ministerio de Educación que debió reconvertirse para brindar enseñanza y apoyo en todos los niveles, un Ministerio de Salud que emprendió la finalización de hospitales y adecuación de espacios para atender las distintas fases de la pandemia, Acción Social y ANSES generando subsidios y apoyos monetarios a los que menos tienen, una AFIP decidida a desenmascarar a los evasores, obligándolos a respetar sus compromisos impositivos, son ejemplos de políticas virtuosas, resueltas frente a la emergencia.

Tomando en cuenta el debate hoy presente acerca de la necesidad de reorganizar un Estado Social de Derecho, me interesa hacer hincapié en el rol de la Administración Pública, el aparato administrativo del Estado, en un momento de altísima exigencia como es el actual, pero previendo sus responsabilidades a futuro.

De aquí en más es necesario lograr y mantener una presencia protagónica del Estado en las políticas sociales y económicas, para el logro de un desarrollo sustentable con inclusión social a través de una gestión pública basada en la planificación estratégica y la gestión por objetivos y resultados; fortalecer el Estado a través de una organización institucional imbuida de una ética pública que esté al servicio de los intereses de la Nación, basada en un compromiso institucional que constituye al Estado como el garante de la inclusión y el desarrollo, pero requiere de la presencia y colaboración activa de los actores sociales. Es necesario impedir el desguace de lo público. Se deben preservar los dispositivos estatales que promueven derechos y generan un desarrollo que incluya a todos.

En este escenario, la aparición del “Corona Virus” con su demanda de planificación de sistemas de salud que no estén condicionados por la búsqueda de renta sino exigidos por el cuidado y la atención de la vida humana con criterios de alto nivel científico y asistencial pone a la vista que el mercado no puede asumir el desafío de enfrentar la pandemia con sus imperativos de lucro.

La expectativa por aquél Estado de Bienestar vuelve a insinuarse en la sociedad que comienza a demandar a los gobiernos la reconfiguración de sus responsabilidades y actuaciones, planificación de las políticas públicas e inteligencia en la toma de decisiones, a través de mecanismos de consulta permanente a la ciudadanía y con rigurosidad en la evaluación de los resultados de gestión.

Cito a Mangabeira Unger: ...“Lo que importa es que lo que se atiende en la situación de emergencia, puede servir para experimentos posteriores. No verlo sólo como una situación de excepción, pero sí como un paradigma que tenga

significado para el período posterior. Eso tiene un significado especial para nosotros, que tenemos el desafío de ir en camino de afrontar la mediocridad y el primitivismo: aquello de apostar todo a la naturaleza y no al casamiento de la inteligencia con la naturaleza. Estamos frente a una oportunidad para la economía del conocimiento y para la democracia.” (Fuente [www.perfil.com](http://www.perfil.com)).<sup>1</sup>

El Estado en todos sus niveles: nacional, provincial, municipal, deberá incrementar su capacidad de respuesta y desarrollar un modelo de gestión de la administración pública en función de las necesidades sociales y debe consolidar su capacidad para formular y coordinar políticas eficientes y eficaces.

El fortalecimiento del Estado implica el compromiso de sus funcionarios con la definición y expresión de un proyecto nacional, ante cuyos fines superiores quedan relegados los objetivos individuales o sectoriales.

Para que esta premisa se cumpla es necesario contar con una dotación de personal motivada y capaz de resolver estas demandas: perfiles profesionales centrados no sólo en la ejecución, sino en el diseño, planificación, programación, regulación, evaluación y control de las políticas públicas.

Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Habrá que actuar sobre la Administración Pública, para superar la falta de correspondencia de sus estructuras, funciones y operaciones con los propósitos del desarrollo económico y social.

---

**1 El quinto eje es reconstruir el Estado.** El Estado es necesario para ejecutar esta alternativa productivista y capacitadora. Tenemos que construir uno nuevo. Y ahí son claves tres agentes diferentes. Hay un agente del siglo XIX, que jamás completamos, de tener profesionalidad en la burocracia, en la formación de los cuadros. Hay un agente también en la eficiencia administrativa, propio del siglo XX. Para eso no funciona una transposición mecánica de los padrones de empresas hacia el servicio público, se trata más bien de una reinención necesaria. El eje propio del siglo XXI es la innovación experimental de proveer los servicios, lo que llamaba federalismo cooperativo: para llegar al siglo XXI se necesita esa nueva política regional. Ese es un gran proyecto. Se necesita traducir en lo real la esencia mundial de proyectos nacionales sueltos. Es el significado de lo que nuestra generación construía. Hay que cambiar una política no inversionista que no enfrenta los problemas estructurales. (Fuente [www.perfil.com](http://www.perfil.com)).



La organización material del Estado Nacional debe sustentarse, en el proyecto de Nación que anhelamos desde nuestras convicciones políticas: los acuerdos a alcanzar son múltiples y complejos. Siguiendo a Robert Castel, (2005) “ la presencia del Estado es indispensable para garantizar la paz civil y la paz social, es decir, para asegurar la protección de los ciudadanos y, en particular, la protección social , sin la cual se cae en la inseguridad social y, en última instancia, en la disociación social, la guerra de todos contra todos, donde los más fuertes ganan y los más débiles quedan invalidados.”

Debe tenerse en cuenta que el concepto de función pública hace referencia a un trabajo que no genera productos en sentido mercantil. Esos productos o resultados se relacionan con un concepto político que es el del "interés general".

El diseño de los perfiles necesarios para protagonizar el ciclo de gestión de estas políticas públicas y lograr estos cambios estructurales, es a través de las instancias de negociación colectiva en el Sector Público, en que se reúnen representantes gubernamentales y sindicales, con el objeto de discutir condiciones salariales y de empleo pero también los caminos de profesionalización de los recursos humanos a través de la adecuación de sus trayectorias laborales a las necesidades de un Estado al servicio de la comunidad. La OIT, reconoce que “los cambios en la función pública son tributarios de los recursos humanos disponibles para concebirlos y llevarlos a cabo”. Y a este debate habrá que convocar a la totalidad de los actores sociales.

Este diálogo sustenta y legitima la carrera profesional administrativa prevista para el ejercicio de la función pública, al tiempo que permite un ejercicio de democracia interna que fortalece los valores y principios de la administración al servicio de la nación y su pueblo en estos momentos en que será necesario reconstruir el Estado y restituirle el poder y la organización que resuelva las consecuencias de 4 años de modelo neoliberal.

Pensemos que, si bien la atención de la pandemia ocupa el centro de la política pública, llegará el momento en que será necesario retomar las políticas de desarrollo económico y creación de empleo.

Escuchemos a Manuel Castells: “... Esa economía debería, además de ser sostenible, incluir un Estado de bienestar desburocratizado y preparado para los choques venideros. Choques que serán tanto menos dañinos cuanto que vayamos encontrando un equilibrio entre producir, vivir y convivir. Convivir entre nosotros y con este maravilloso planeta azul que seguimos maltratando. Después de la guerra podemos desembocar en una espantosa crisis económico-social o en una nueva cultura del ser, sin la cual no sobreviviremos mucho tiempo”.

Usando palabras del presidente Alberto Fernández: “La mayoría de la gente que trabaja en la función pública tiene dedicación y vocación de servicio. En la función pública se ejerce aquello que quiso hacer todo el que se dedicó a la política: administrar la cosa pública. De eso se trata la política. Por lo tanto, tener experiencia en saber cómo funciona la cosa pública, eso que llamamos Estado, es muy importante. Es una enorme ventaja.”

“Diría que la política es la administración de la realidad. Es simplemente eso. En función de cómo administra la realidad se descubre cómo piensa la persona. Un conservador hace que la realidad se mantenga, un reformista la cambia con las reglas establecidas y un revolucionario tira la regla por la ventana e inventa otra realidad. Pero todos operan sobre la realidad, absolutamente todos. La política prepara para eso. Y no otro lugar para poder cambiar la realidad como el Estado. Es allí donde uno puede servir. Y uno puede servir, además, en tanto y en cuanto tenga un mínimo de bases ideológicas. (Fuente [www.perfil.com](http://www.perfil.com)). “

Parafraseando a Slavoj Zizek podríamos apostar por la posibilidad de que este virus nos induzca a pensar en una sociedad alternativa que se actualiza en las formas de solidaridad y cooperación mundial.