

---

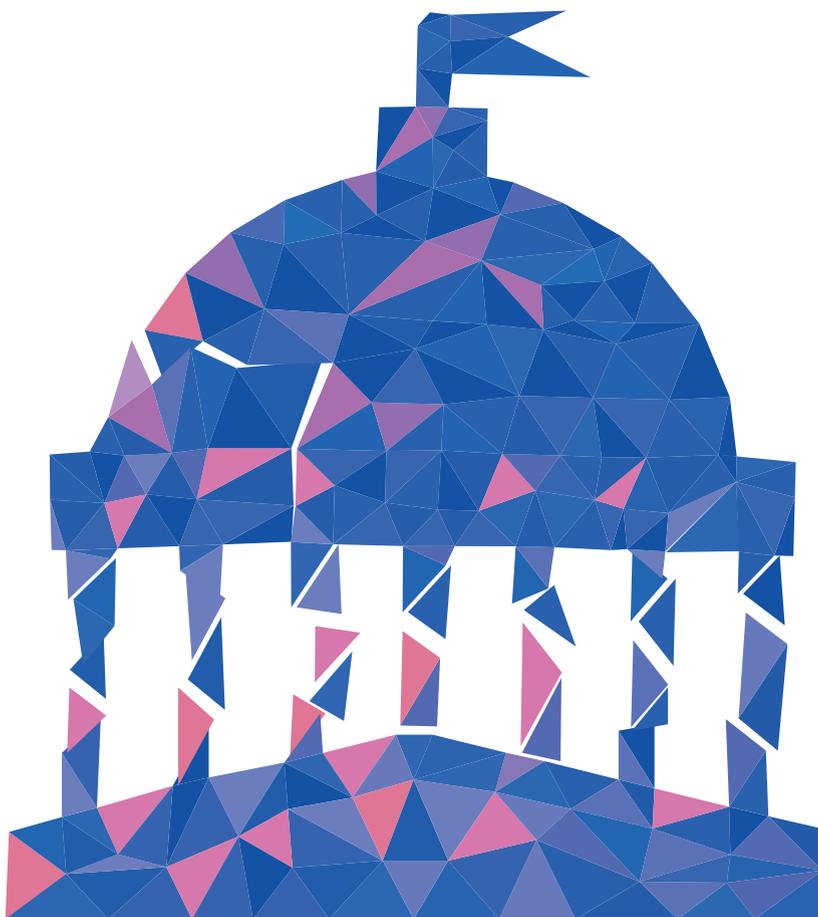
---

# LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN TIEMPOS DISRUPTIVOS

---

---

**Diego Pando(compilador)**



**adeap**

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE  
ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



---

---

# LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN TIEMPOS DISRUPTIVOS

---

---

**Diego Pando(compilador)**

**adaep**

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE  
ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

***La Administración Pública en tiempos disruptivos***, Diego Pando (compilador), Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, 2020

Edición y corrección: Diego Pando

Maquetación y diseño de tapa: Ignacio Fernández Casas

**Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública**

Sede administrativa: Bartolomé Mitre 1419 1ºB – 1037, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)

Página web: [www.aaeap.org.ar](http://www.aaeap.org.ar)

Correo electrónico: [aaeap@aaeap.org.ar](mailto:aaeap@aaeap.org.ar)

ISBN 978-987-20177-6-7

Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública  
La Administración Pública en tiempos disruptivos / compilado por Diego  
Pando.- 1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación Argentina de  
Estudios en Administración Pública, 2020.  
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-20177-6-7

I. Administración Pública. I. Pando, Diego, comp. II. Título.

CDD 351.09



Esta publicación 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 esta publicación no puede utilizarse con fines comerciales.

# ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	9
Las paradojas organizacionales del estado argentino. La estrategia del gobierno nacional frente al covid19 (marzo-septiembre de 2020) desde el punto de vista de la gestión pública. <b>Por Luciano Andrenacci</b> .....	11
Cuando lo importante es la forma. <b>Por Eduardo Araujo Duffy</b> .....	23
Desafíos y aprendizajes del trabajo a distancia en contexto de ASPO. El caso de la Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires. <b>Por María Eray Arce, María Agustina Cacault y María Laura Pagani</b> .....	27
En la tempestad: viejos y nuevos paradigmas y conceptos en administración pública. <b>Por Miguel Angel Asensio</b> .....	35
Problemas globales, respuestas locales y transformaciones de las condiciones del empleo en el marco de la pandemia global. <b>Por Sebastián Cruz Barbosa</b> .....	39
No se puede controlar lo que no se conoce. <b>Por Raúl Baridó</b> .....	49
Una nueva intergubernamentalidad en la gestión de la movilidad y el transporte. <b>Julián Bertranou</b> .....	53
Cultura organizacional: aunque no la veamos siempre está. <b>Por Gustavo Blutman e Isidoro Felcman</b> .....	63

Contrataciones públicas. Una cuenta pendiente con la ciudadanía. <b>Por Carlos Cagnoli</b> .....	73
Neo weberianismo latinoamericano: el modelo de gestión estatal para la postpandemia. <b>Por Horacio Cao y Maximiliano Rey</b> .....	81
La reflexión como primer paso para ser conscientes sobre la necesidad de transformación. <b>Por Yanina Cataldo</b> .....	89
El Estado como <i>spin-off</i> industrial: perspectivas y desafíos de la gestión estatal en el marco de la denominada nueva normalidad. <b>Por Carolina Catani</b> .....	93
Descripción y análisis del Personal de la Administración Pública Nacional. Una primera aproximación. <b>Por Cristina Cosaka y Eduardo Salas</b> .....	101
Las estructuras importan. La relevancia de la organización estatal para las políticas públicas en tiempos de incertidumbre (o la “nueva normalidad”). <b>Por María Eugenia Coutinho</b> .....	117
Gobiernos subnacionales argentinos en la pandemia del Covid-19. <b>Por Daniel Cravacuore</b> .....	133
Capacidades estatales y competencias laborales para una nueva normalidad: apuntes para un debate preliminar <b>Por Magdalena Crisconio y Mauro Solano</b> .....	139
Covid-19: Política y Administración, Ciencia y Corporaciones. <b>Por Roberto Esteso</b> .....	147
Políticas culturales públicas, teatro comunitario y COVID-19. <b>Por Clarisa Fernández</b> .....	155
Estado, administración y políticas Públicas en el centro de los desafíos. <b>Por Viviana Gamarra y Antonio Rosselló</b> .....	163
Desafíos del Desarrollo Sostenible en la Nueva Normalidad. Coherencia de Políticas para la Agenda 2030 y los ODS en la Década de Acción. <b>Por Roxana Goldstein</b> .....	171

La Secretaría de Modernización del Estado de Entre Ríos y su adaptación al nuevo escenario emergente. <b>Por Denise Laurens y Silvana Isabel Gómez</b> .....	177
Medidas del gobierno argentino ante el Covid-19 y su relación con los objetivos de desarrollo sostenible. <b>Por Nora Gorrochategui</b> .....	185
Las capacidades públicas ambidiestras, una exigencia de la sociedad exponencial <b>Por Rita M. Grandinetti</b> .....	193
Participación ciudadana para el desarrollo con inclusión social y equidad socio ambiental, un desafío para la gestión pública en pandemia y la “nueva normalidad” <b>Por Melina Guardamagna</b> .....	201
Alta Dirección Pública: ¿el eslabón perdido? <b>Por Fernando J. Isuani</b> ....	207
La vuelta a los concursos en el Estado Argentino: algunos rasgos y desafíos <b>Por Leticia Patrucchi, Eduardo Salas y Fernando Isuani</b> .....	213
¿Hacia una nueva “normalidad”? <b>Por Mario José Krieger</b> .....	223
La adaptación de la administración pública a la cuarta revolución industrial: una propuesta en clave de gestión de riesgos. <b>Por Pablo Kriger</b> .....	231
Las administraciones tributarias y los desafíos de la nueva normalidad. <b>Por María Florencia Moren</b> .....	237
En Emergencia: el control en medio del descontrol. Diez ideas para compartir en voz alta. <b>Por María Estela Moreno</b> .....	241
Capitalismo digital y Estado: desafíos y oportunidades tras la pandemia. <b>Por Santiago Daniel Navarro</b> .....	247
El Estado frente a la robotización y el mundo del trabajo. <b>Por Oscar Oszlak</b> .....	255
Analítica de Datos: el corazón de la transformación digital del Estado. <b>Por Diego Pando y Eduardo Poggi</b> .....	265
La política de salud para el abordaje del Covid-19. <b>Por Ana María Planella</b> .....	275

Del teletrabajo al teleservicio. Entre las viejas anomalías y la nueva normalidad en el diseño de la decisión pública. <b>Por Noemí Pulido, Mercedes Llano y Mercedes Iacoviello</b> .....	281
Ética pública para un mejor estado. Reflexiones para agrandar las orejas de responsables políticos. <b>Por Jaime Rodríguez Alba</b> .....	289
Los laboratorios de innovación pública como dispositivos de un Estado dinámico para la pospandemia. <b>Por Exequiel Rodríguez</b> .....	299
Tendencias y quiebres en el empleo público nacional. La necesidad de concretar consensos de mediano plazo. <b>Por Eduardo Arturo Salas</b> .....	307
La administración pública argentina frente al cambio global, el déficit republicano y el desafío de un salto acelerado hacia adelante <b>Por Guillermo Schweinheim</b> .....	319
Una gestión pública que busca problemas. Apuntes para fortalecer las capacidades estatales en tiempos inciertos. <b>Por Cristhian Seiler</b> .....	327
Articulación entre niveles estatales para la recuperación territorial de la producción y el trabajo. <b>Por Gabriel Suárez Fossaceca</b> .....	335
Sin claridad no hay comunicación pública eficaz. <b>Por Octavio Tesone</b> .....	343
Notas de salud pública rionegrina: viejos problemas, nuevos desafíos. <b>Por Federico Vasches</b> .....	353
Estado y políticas públicas ante la crisis. <b>Por Amalia Villarroel</b> .....	361
Gobernanza en el AMBA. <b>Por Carlos E. Zaballa</b> .....	369
La conversación en tiempos de aislamiento: reflexiones y acciones para cuidar el valor intrínseco de la evaluación de desempeño. <b>Por Leandra Zrycki</b> .....	375
<b>Biografía de los autores</b> .....	383

## **Participación ciudadana para el desarrollo con inclusión social y equidad socio ambiental, un desafío para la gestión pública en pandemia y la “nueva normalidad”**

Melina Guardamagna

Si hay algo que la extraordinaria situación de pandemia está dejando como nunca antes en evidencia son los altos niveles de desigualdad en el acceso a derechos y recursos entre quienes habitan el planeta; el agotamiento de un modelo de desarrollo y crecimiento económico intensivo y globalizado, impuesto por las lógicas mercantilistas y sus gravísimas consecuencias ambientales; junto al desconocimiento, por parte de las gestiones gubernamentales, de las especificidades propias de cada territorio y sus actores para dar respuestas apropiadas a las necesidades que la situación genera en cada uno de ellos.

Frente a este escenario, el Estado y la reconfiguración del vínculo con la ciudadanía, vuelven al centro de la escena, con nuevos desafíos, oportunidades y limitaciones. Muchas de ellas relacionadas a la expansión e incorporación de TICs a la vida cotidiana y a las gestiones gubernamentales, algo que autores como Oszlak (2020) vienen analizando desde el concepto de Estado Abierto. De allí surge el interrogante que guiará las reflexiones a lo largo de estas páginas: ¿Desde dónde pensar y repensar el involucramiento ciudadano en las políticas públicas en pos del logro de un desarrollo *territorial federal, con inclusión social y equidad socioambiental en el contexto del Estado Abierto y frente al vertiginoso avance de la digitalización en la gestión pública en Argentina?*

En las últimas décadas, en el medio de fuertes críticas a los formatos más clásicos de las democracias representativas y demandas sociales que re-

claman su ampliación, la participación ciudadana aparece como uno de los componentes de las innovaciones institucionales de las gestiones gubernamentales -de hecho, es uno de los pilares del Gobierno Abierto-. La incorporación de instancias participativas es cada vez más frecuente en diversas políticas, planes, programas y proyectos, tal como lo demuestran las políticas orientadas al desarrollo territorial. El continente americano es un claro ejemplo de ello, donde cada país evidencia distintos niveles de avances en la institucionalización de la participación, que van desde meras instancias informativas y consultivas hacia formatos de cogestión.

En el marco de estos debates por la profundización de la democracia y sobre el diseño institucional, el contexto de pandemia y las medidas adoptadas para su mitigación también han impactado en la implementación de mecanismos institucionalizados de participación ciudadana. En algunos casos avanzando hacia su digitalización y en otros limitando su continuidad.

Entendemos a la participación como un modo de relación entre el Estado y la sociedad civil que involucra al público en la toma de decisiones, a través de diversos mecanismos instituidos intencionalmente por el gobierno (Beierle, 1998), orientada a propiciar nuevas formas de gestión y mejorar la legitimidad y calidad de las políticas públicas.

Poniendo el acento en estas cuestiones, desde el Centro de Estudios de Innovación Institucional (CEII) de la Universidad Nacional de Cuyo (Argentina) / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), desde 2013 venimos analizando, a partir de una mirada multidisciplinaria, la implementación de políticas participativas vinculadas al desarrollo territorial y cómo estos procesos se incorporan a las gestiones gubernamentales en las diferentes escalas tanto en la provincia de Mendoza como, de forma comparada, en otros territorios subnacionales y locales de la región.

Para ello, partimos de un concepto que entiende al territorio como una construcción política, social, económica y cultural. A través de la práctica social de los actores el territorio se construye diferencialmente.

En consecuencia, el desarrollo territorial constituye un proceso de transformación colectivo que, a través de la organización y dinamización del territorio y de la puesta en marcha de metodologías dinámicas y flexibles de organización social, pretende alcanzar un alto grado de innovación y crecimiento económico sustentable; y lograr altos niveles de capital social y cultural, reduciendo los niveles de pobreza y fomentando la inclusión y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Desde esta mirada, las innovaciones públicas y democráticas tendrían que orientarse a propiciar políticas tendientes a garantizar la producción de bienes esenciales; promocionar la justicia social; la inclusión de las y los más débiles, incorporando la perspectiva de género como un componente

esencial de las mismas; la responsabilidad del Estado y la lucha contra la corrupción, principalmente. Para ello, y más aún en el escenario actual, es prioritario asegurar el acceso a los servicios básicos fundamentales para las personas (la salud, por ejemplo) y el medio ambiente en cada territorio.

Particularmente, para la provincia de Mendoza, este es un gran desafío. Aunque somos conscientes de que las problemáticas se repiten, con diversas particularidades, a lo largo del territorio nacional y regional. El crecimiento de la población en los últimos años se ha visto acompañado de problemas tales como: el incremento de los conflictos socio-territoriales y ambientales por la expansión no planificada de las áreas urbanas sobre zonas agrícolas en los oasis de riego; procesos de segregación socio-espacial; nuevas desigualdades en la estructura social; precarización laboral; emergencia de nuevos espacios cada vez más polarizados; es decir, más homogéneos hacia su interior y heterogéneos hacia el exterior, como lo evidencia el exponencial aumento de conjuntos inmobiliarios privados; junto a la necesidad de diversificar la estructura económica de la provincia. Todo esto favorecido por problemas de coordinación entre niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) y entre poderes públicos y privados en la gestión territorial.

En este contexto, uno de los principales retos que se nos plantea es reconocer e incorporar a las políticas públicas, las dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales que conforman el territorio y constituyen la identidad de quienes lo habitan. Para ello, es necesario y prioritario pensar el desarrollo territorial como un proceso participativo, a lo que Alburquerque (2020) se refiere como la construcción de una gobernanza territorial.

Los mecanismos de participación tienen el desafío de reconocer y dar voz a la pluralidad de actores, sin anular las disidencias que son las que permiten una construcción colectiva del territorio. Se trata de procesos que para que sean efectivos deben perseguir objetivos claros y estar atravesados de información y valores, como la confianza, la transparencia, el respeto, la inclusión y la voluntad, permitiendo y facilitando tomas de decisiones próximas a la ciudadanía, lo que resalta la importancia del rol que asumen los gobiernos locales.

Por lo tanto, la planificación participativa de políticas y la instrumentación de este tipo de mecanismos requiere capacidades estatales específicas, de las que muchas gestiones, sobre todo en el nivel municipal, carecen. Se evidencian obstáculos de tipo cultural, institucional, legal y organizacional que dificultan la implementación continua de procesos y órganos de participación ciudadana presencial y digital.

Para superar estas limitaciones, se requieren adecuaciones de los marcos jurídico-normativos y de los aparatos gubernamentales, donde las innovaciones tecnológicas, sean pensadas como instrumentos para el em-

poderamiento y el involucramiento ciudadano. Es decir, hacer un uso coherente de las tecnologías, recurriendo a ellas no como un fin en sí mismo, sin propósitos claros ni valores, sino como instrumentos que nos permitan un involucramiento efectivo de los actores territoriales para pensar otro modelo de desarrollo.

La responsabilidad del Estado pasa entonces por territorializar la gestión, abriendo espacios genuinos para el involucramiento de diversos sectores en la resolución de los cada vez más complejos e impredecibles problemas públicos. Se requiere liderazgo y voluntad política para construir un nuevo proyecto democrático basado en principios de extensión y generalización del ejercicio de los derechos, apertura de espacios públicos con capacidades decisorias, participación política de las y los ciudadanos y reconocimiento e inclusión de las diferencias.

Garantizar la conectividad es uno de los pasos fundamentales para avanzar en dicho sentido, cerrando brechas digitales, principalmente en territorios urbano marginales, de interfaz urbano-rural y rurales. La declaración que reconoce el acceso a internet como derecho humano, por parte de las Naciones Unidas y, en Argentina, el decreto de necesidad y urgencia que declara como servicio público y esencial a las tecnologías de la información y la telecomunicación, persiguen ese objetivo.

Retomando el interrogante que guía estas reflexiones podemos concluir con algunas cuestiones que nos parecen claves para pensar el involucramiento ciudadano en pos de un desarrollo territorial federal, con inclusión social y equidad socioambiental en el contexto que la pandemia nos impone. Es necesario:

- Desarrollar herramientas de participación ciudadana que se adapten a las particularidades de cada territorio y al nivel de gobierno en el que se van a implementar, convocando para ello a la pluralidad de actores que lo conforman, tales como: sector del conocimiento; empresas locales; sindicatos; asociaciones y cooperativas de trabajadoras/es; organizaciones de la economía social y solidaria; movimientos y organizaciones sociales; entre ellas, las de mujeres y adultos mayores; medios de comunicación, etc.
- Pensar esquemas de complementariedad entre mecanismos presenciales y digitales
- Recurrir para el desarrollo de mecanismos digitales a la utilización de software libre y bases de datos abiertos que faciliten el acceso de la ciudadanía

- Garantizar la continuidad de los procesos participativos en el tiempo, tendiendo a su institucionalización en el marco de las políticas orientadas al desarrollo territorial.
- Educar y capacitar a la ciudadanía para la participación, impulsando procesos de aprendizaje desde los diversos niveles educativos en adelante y articulados con las gestiones gubernamentales, a fin de propiciar culturas participativas.

En definitiva, el desafío de la Argentina en un proyecto federal es profundizar y ampliar la democracia, llegando a todos los rincones del territorio nacional, sosteniendo una mirada más allá de las áreas metropolitanas y de los principales centros urbanos. El Estado tiene que estar presente en la periferia, en las zonas rurales, en las zonas marginales, garantizando derechos a los nuevos emergentes, e incorporando las dinámicas propias de cada territorio, de cada población, co-gestionando con la sociedad civil, el sector privado y el sector científico.

### **Bibliografía citada:**

- Alburquerque, Francisco (2020). “Reflexiones ante el coronavirus desde los territorios: lineamientos para la discusión de una agenda de reconstrucción económica, social, ambiental e institucional”. En Revista Desarrollo y Territorio. N° 7. Mayo. RedDETE. Madrid.
- Beierle, Thomas (1998). “Public Participation in Environmental Decisions: An Evaluation Framework Using Social Goals”. Discussion Papers dp-99-06, Resources For the Future.
- Oszlak, Oscar (2020). El Estado en la era exponencial. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP, 2020.