

---

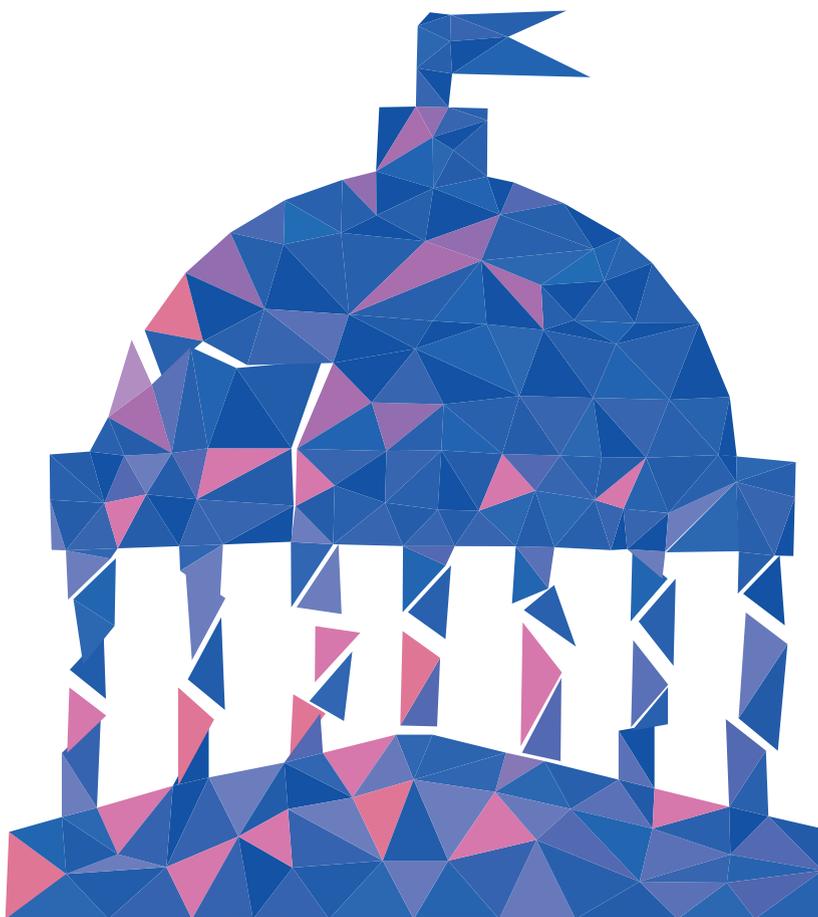
---

# 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)**

**adeap**

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

## **Neo weberianismo latinoamericano: el modelo de gestión estatal para la postpandemia**

Horacio Cao y Maximiliano Rey

### **Introducción: ¿estamos ante una nueva etapa?**

Más allá de todas las acotaciones y las llamadas al pie que puedan corresponder, cada vez son más las voces que sostienen que estamos en plena transición hacia un nuevo orden global. Estas voces, que empezaron a oírse con la crisis del 2008, parecen estar más vigentes que nunca a partir de la crisis vinculada a la pandemia y sus efectos sobre todos los planos de la vida social.

Como no podría ser de otra manera, las características que tendría este nuevo orden están sujetas a un arduo debate. Una de las dimensiones básicas en la disputa remite a cuál será el instrumento central del orden social y económico: si serán preponderantes los procesos regulados por una instancia jurídico/política o primarán las ideas de auto organización de actores sociales y agentes económicos. Dicho en criollo: Estado o Mercado.

Es un dilema con muchas paradojas y puntos grises, pues salvo en extremos más bien marginales -¿Quedan soviéticos? ¿Cuánta relevancia tiene la visión anarco liberal?- los actores en pugna postulan un cambio de equilibrio entre ambos polos. Una reedición de lo que sostuviera Claus Offe en “Contradicciones en el Estado del Bienestar” para la crisis de los '70: ¿Cuál de estos dos polos liderará la salida?

Recordemos que para aquella época pugnaban ideas que buscaban revalorizar la libertad individual y el consumo personal frente a otras que hablaban del producto social y el esfuerzo colectivo. En la dimensión es-

tatal, esto se traducía en la puja entre quienes hablaban de reemplazar la “matriz estado céntrica” del Estado Benefactor por un “Estado Modesto” (el concepto es de Michael Crozier), que redujera la sobrecarga que estaban soportando las estructuras públicas, y los que propendían a una democratización y ampliación de la esfera de la actuación político/estatal.

En aquella oportunidad triunfaron las ideas que demandaban una reducción drástica de la intervención estatal y que postulaban al mercado como el principal instrumento de mediación social<sup>1</sup>.

Con un cambio tan importante en la perspectiva de lo estatal no debería extrañarnos que surgiera un nuevo enfoque -la llamada “Nueva Gerencia Pública”- que se propuso, explícitamente, romper con la tradición weberiana que había primado desde principios del siglo XX. Esta nueva manera de mirar el Estado era bastante pesimista con respecto a las capacidades estatal -de hecho, postulaba que el aparato público debía quedar reducido a la mínima expresión- y buscaba en la gestión privada buena parte de sus recetas, herramientas y dispositivos.

Como se adelantó, estamos frente a una coyuntura en donde parece que, como hacia mediados de los '70, el camino se bifurca: ¿se pronunciará la tendencia hacia el mercado o volveremos sobre nuestros pasos y plantearemos la necesidad de ampliar los espacios de regulación estatal?

La moneda está en el aire y hay pronósticos para todos los gustos. Quienes esto escriben consideran que lo relevante no es desarrollar un ejercicio anticipatorio, sino tener una conducta proactiva hacia el futuro que se considera más virtuoso.

En este sentido, si se parte del supuesto de que estamos entrando en nuevo tiempo, es claro que se precisa un tono crítico y reformulador del enfoque gerencialista y sus herramientas -muchas de las cuales sobreviven mejor que el propio paradigma como un todo-, ya no sólo por sus defectos e inconsistencias -cruciales, sobre todo en el ámbito latinoamericano- sino también porque está quedando crecientemente desfasado con relación al contexto que empezamos a recorrer.

## Los debates en curso

Dicho directa y claramente: consideramos que la crisis del 2008 ha abierto una nueva etapa y que la pandemia no ha hecho más que acelerar la transición. Existen múltiples elementos que nos hacen pensar en tal resolución

---

1 A los fines del presente trabajo no es significativo establecer si efectivamente ocurrió este retiro estatal, pues lo que analizamos son las ideas desde donde se despliega la gestión pública.

como, por ejemplo, la creciente multilateralidad del orden mundial o la insuficiencia de las ideas pro mercado para responder a la pandemia.

Como consecuencia de lo que venimos sosteniendo en los párrafos precedentes, la tarea que tenemos entre manos no se limita a remarcar que las ideas gerencialistas son un camino sin salida para la Administración Pública; también tenemos que debatir sobre del nuevo modelo de gestión estatal que precisa nuestro país.

De todas formas, no debe minimizarse la tarea de crítica: la Nueva Gerencia Pública sigue siendo importante. esto es así porque más allá de que no tenga la potencia de otrora -su apogeo puede situarse en los lejanos '90s- todavía pervive como una cultura organizacional que impacta en la forma en que se diseñan y se hacen aproximaciones a la gestión pública. y esto ocurre a pesar de que existe una notable cantidad de textos que, aún con importantes matices en sus orientaciones político/administrativas, han subrayado la inadecuación de gerencialismo.

El desencanto con la Nueva Gerencia Pública podría ser lo que explica el inusitado impacto y la amplitud de adhesiones que alcanzó el “Consenso por una Función Pública Profesional para la Argentina del Siglo XXI”<sup>2</sup>. Este documento propugnó el encuentro de autoridades, funcionarios, sindicalistas, profesores universitarios, investigadores o expertos en administración pública detrás de un programa mínimo de reformas, alcanzando una relevante repercusión mediática y logrando la adhesión de muchos de las figuras más prestigiosas del campo disciplinar.

Dentro de las/os investigadoras/es que tienen esta visión crítica, los autores de este trabajo son parte de un grupo que desde hace más de una década produce trabajos dirigidos a sentar las bases de un nuevo modelo de gestión estatal<sup>3</sup> el que aquí, provisoriamente, denominamos como neoweberianismo latinoamericano. En lo que queda del trabajo resumiremos sumariamente sus elementos centrales.

---

2 Uno de los autores de este texto así lo expresó en las diferentes instancias públicas en que presentó el “Consenso...” en su carácter de miembro del grupo promotor. Acerca del consenso ver <https://sites.google.com/view/consenso-funcion-publica/home>

3 Al final del texto se presentan algunos trabajos que los autores consideran que han sido relevantes y particularmente inspiradoras en su búsqueda de un nuevo modelo de gestión pública. Pedimos disculpas por las inevitables omisiones.

## Neoweberiano y latinoamericano

La **primera** característica a remarcar es que se trata de un enfoque situado: no postula una solución universal para el Estado y la Administración Pública, sino un conjunto de prácticas para América Latina en el marco de la crisis del siglo XXI, de la situación de exclusión social que caracteriza la etapa y de la centralidad estatal que históricamente recorre las formaciones sociales del subcontinente.

En **segundo lugar**, se siente emparentado con las líneas de recuperación del pensamiento weberiano, en varios sentidos:

- a. de dotar de una racionalidad global al funcionamiento estatal, por oposición al *agencialismo* y a la reificación de las lógicas particulares de cada política pública<sup>4</sup>;
- b. de establecer mecanismos tendientes a la impersonalidad y la neutralidad propia de un Estado que pretenda garantizar la igualdad en el acceso a sus políticas; y
- c. de favorecer el apego a los lineamientos políticos que debe seguir el cuerpo administrativo.

La recuperación de la racionalidad de medios se complementa con contenidos extraweberianos – los elementos “neo” y “latinoamericano”- relativos a promover una racionalidad de fines, vinculada a la cuestión democrática y de respeto de la voluntad popular.

En términos operativos, esto implica la necesidad de instalar en cada microespacio del accionar estatal la idea de servir a la democracia. Este sería el puente que vincula la racionalidad de fines con la actividad concreta de la Administración Estatal; la savia que evita el ritualismo y la apatía propia de una burocracia que actúa en el escenario acotado de la racionalidad de medios.

Una coordinación por “doctrina”, que “pasa por la internalización de los fines y criterios por parte de los operadores”. Se lograría así la convergencia de comportamientos como “producto de comprensiones y orientaciones compartidas” (Martínez Nogueira, 2010: 21). Obviamente, este compromiso de las/os trabajadoras/es implica también su revalorización por parte de la propia administración, con condiciones de trabajo y remuneración acordes al mismo.

Para hacer posible esta racionalidad de fines, y como **tercer elemento** crítico, lo neoweberiano se postula no solamente como un regreso a las

---

4 Lo cual no quita que, pensamiento situado mediante, distintos organismos sectoriales apliquen herramientas diferentes, según la aptitud particular para su sector.

normas -visto el fracaso del experimento flexibilizador encarnado en el *New Public Management*- sino con un ideario híbrido que usa herramientas democratizadoras del abordaje de Gobernanza y, en menor medida y subordinada al Estado de Derecho, de la mirada gerencialista.

La hibridación de modelos es siempre una tarea ardua. No es la simple sumatoria de instrumentos o herramientas de diversos esquemas, puesto que por detrás de ellos se encuentran ciertas lógicas que deben ser compatibles entre sí. Creemos que más que postular acoplamientos específicos vale pensar patrones generales: por ejemplo, la plasticidad de las ideas de la gobernanza para identificar y dar cauce a las preferencias de los actores sociales no debe llevar a la preeminencia de la sociedad civil sino a articulaciones virtuosas con el proyecto de gobierno que establezca la autoridad democráticamente legítima.

Debe notarse también que la hibridación propuesta adquirirá diversos equilibrios según las tareas a realizar y, por ende, serán distintos en sectores que brindan servicios que en los asignados a ejercer la *potestas* pública. Varios autores han expresado estas ideas que aquí ejemplificamos con las palabras Ramió Matas (2019: 87):

Para las actividades de regulación de derechos y de disciplina administrativa requiere de un modelo burocrático neutro y eficaz. Para la prestación de servicios precisa un modelo gerencial... con una orientación empresarial, pero con valores públicos. (...) Para la participación ciudadana (...) un modelo de gobernanza (...) que facilite la entrada activa de los ciudadanos y de los colectivos de ciudadanos<sup>5</sup>.

Asociado a esto también debe debatirse la vinculación entre políticas generales y atenciones particulares. En la actualidad, incluso el Estado más pequeño genera una infinidad de políticas, programas, planes y actividades, por lo cual es muy difícil plantear que no exista diferenciación de destinatarios.

Sin embargo, si el objetivo es elaborar políticas estatales de calidad, que tiendan a desandar las desigualdades sociales y territoriales, es mejor optar por iniciativas cuasi universales antes que focalizadas. Y en este sentido, la posibilidad de *customización* debe darse en el *delivery*, no en las características esenciales de lo ofrecido. Esta diferenciación también abre un debate sobre la relación entre innovación administrativa y regularidad.

Dado que lo expresado en este texto tiene carácter de ideas en construcción, no cerraremos con las consabidas conclusiones sino con la apela-

---

5 Olsen se expresa en un sentido semejante: "(...) en las sociedades modernas y pluralistas (...) resulta poco probable que la administración pública pueda organizarse sobre la base de un único principio" (Olsen, 2004:13).

ción a seguir pensando y construyendo conocimiento sobre los modos de gestión en cada organismo estatal, en colaboración con las representaciones gremiales, los movimientos sociales y los partidos políticos populares y sobre todo poniendo en entredicho las perspectivas que, exportadas desde los centros de pensamiento hegemónicos, promueven una mirada única y totalizante, extraña a nuestra historia, idiosincrasia y realidad.

## Bibliografía

- Martínez Nogueira, Roberto (2010) “La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias” en “Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina” Proyecto de Modernización – Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires
- Ramió Matas, Carles (2019), Inteligencia artificial y administración pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público, Madrid, Los Libros de la Catarata.
- Olsen, Johan (2005) “Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia”, en Revista del CLAD Reforma y Democracia, n° 31, 23-62.

## Anexo bibliográfico

- Algunos textos recomendados para un análisis crítico de la experiencia de la Nueva Gerencia Pública en Argentina y propuestas para un nuevo modelo estatal y de gestión.
- Amaya, Paula (2016) “*Evaluación de políticas y programas públicos: Un aporte al fortalecimiento del Estado*” Universitat Autònoma de Barcelona, Cataluña
- Anchorena, Beatriz (2017), *La autonomía en disputa: capacidades estatales y poder empresario en el conflicto agropecuario argentino de 2008* (Doctoral dissertation, Georgetown University).
- Badía, Gustavo (2019) “*Poder, orden, Estado y democracia: fotografías desordenada*” en “El Estado, la política y los diseños institucionales” Paula Amaya (compiladora) - Universidad Nacional Arturo Jauretche, Buenos Aires
- Bernazza, Claudia y Ronis, Matías (2013). “Proyecto de Nación y empleo público: cuando las convicciones cuentan”. En Boletín PEPP N° 56, FLACSO, Argentina.
- Berrotarán, Patricia y Pereyra, Elsa (2012). “Momentos y procesos para una historia del Estado en Argentina”, en *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, 30, 141-167.
- Blutman, Gustavo y Cao, Horacio (2019), *El futuro del Estado*, Buenos Aires, EDICON.
- Cao, Horacio; Laguado Duca, Arturo y Rey, Maximiliano (2015), *El Estado en cuestión*, Buenos Aires, Prometeo.
- Castellani, Ana, y Llanpart, Flavia (2012). “Debates en torno a la calidad de la intervención estatal”, en *Papeles de trabajo: La revista electrónica del IDAES*, 6(9), 155-177.

- Cormick, Hugo (2016) "El empleo público en un contexto de cambio de las políticas estatales -período 2003-2015", en Alejandro L. Robba (ed.) *Contribuciones para una formación heterodoxa en economía I: Reflexiones sobre la realidad argentina*. Moreno, UNM Editora. pp. 445-467
- Fontdevila, Pablo, Cotter, Sebastián y Saccani, Pablo (2018), *Hacia un Estado Sin Trámites*, Buenos Aires, EDUNTREF.
- García Delgado, Daniel y Ruiz del Ferrier, Cristina (2015) "El paradigma posneoliberal en un tiempo de inflexión", en García Delgado y Ruiz del Ferrier (comps.) *Estado y desarrollo inclusivo en la multipolaridad. Desafíos y políticas públicas*. Flasco Argentina.
- Krieger, Mario (2015) "*Sociología de las organizaciones públicas. Un análisis del comportamiento organizacional del Estado y la Administración Pública*" Buenos Aires: Errepar S.A.
- Mazzei, Héctor (2015) "*Nuevos Liderazgos y gobernabilidad. Saliendo de la Jaula de Hierro*" Congreso de Política y Gobierno (Publicación del evento). Escuela de Política y Gobierno. UNSaM, Buenos Aires
- Moreira Slepoy, J y Santiago, G. (2020) "*Neoliberalización y nuevos escenarios estatales. Algunas coordenadas teóricas y una referencia al caso argentino*" en Moreira Slepoy, J y Santiago, G. (comps) *Estado y Neoliberalización en la Argentina contemporánea: transformaciones regulatorias y reconfiguración de los problemas públicos*. Córdoba. IIFAP - FCS Universidad Nacional de Córdoba
- Pando, Diego (2019) "*Más allá de los fuegos artificiales: la noción de innovación pública como ventana de oportunidad para fortalecer las capacidades estatales*" trabajo presentado en el XXIV Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, organizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) – Buenos Aires
- Perelmiter, Luisina (2016), *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado Argentino*. Buenos Aires: UNSAM Edita.
- Sotelo Maciel, Jorge (2013) "Planificación, desarrollo y capacidad política: desafíos de América Latina en el Siglo XXI", en *Revista Estado y Políticas públicas*, N°1, FLACSO. <http://67.192.84.248:8080/bitstream/10469/8520/1/RFLACSO-EPP1-03-Sotelo-Maciel.pdf>
- Vilas Carlos M (2005) *Pensar al Estado*, Conferencia en la Universidad Nacional de Lanús, EdUnla.

