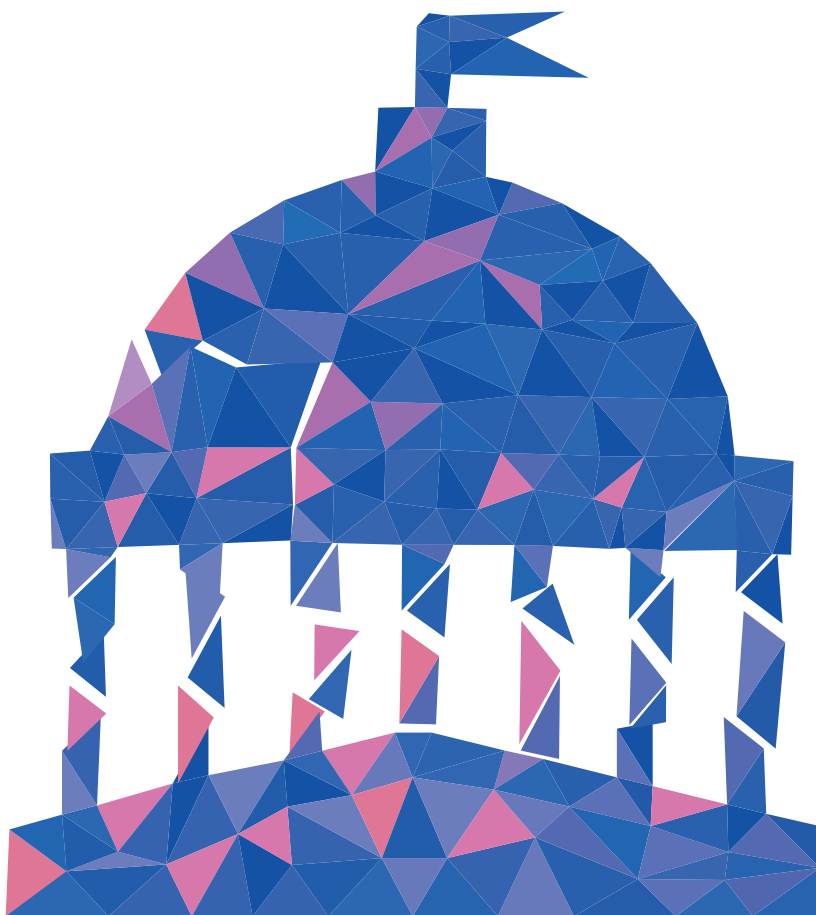

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN TIEMPOS DISRUPTIVOS

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

Correo electrónico: 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

Introducción	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. Por Luciano Andrenacci	11
Cuando lo importante es la forma. Por Eduardo Araujo Duffy	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. Por María Eray Arce, María Agustina Cacault y María Laura Pagani	27
En la tempestad: viejos y nuevos paradigmas y conceptos en administración pública. Por Miguel Angel Asensio	35
Problemas globales, respuestas locales y transformaciones de las condiciones del empleo en el marco de la pandemia global. Por Sebastián Cruz Barbosa	39
No se puede controlar lo que no se conoce. Por Raúl Baridó	49
Una nueva intergubernamentalidad en la gestión de la movilidad y el transporte. Julián Bertranou	53
Cultura organizacional: aunque no la veamos siempre está. Por Gustavo Blutman e Isidoro Felcman	63

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

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

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

Las capacidades públicas ambidiestras, una exigencia de la sociedad exponencial

Dra. Rita M. Grandinetti

Introducción

La crisis provocada por la pandemia del COVID 19 ha puesto al estado y a su entramado de organismos públicos frente a sus propios límites. La maquinaria diseñada para llevar adelante políticas basadas en los criterios de continuidad, homogeneidad y estandarización se vio enfrentada a una ruptura sin precedentes, donde la vertiginosa heterogeneidad de problemas y la inexistencia de parámetros para abordar una situación inédita se constituyeron en las claves.

El conjunto de dispositivos estatales, diseñados para operar en mediocristán, el mundo de los sucesos predecibles y las tendencias se encontró, por impacto de lo altamente improbable, teniendo que actuar en el mundo de la aleatoriedad salvaje y sin referencias de extremistán (Taleb 2008). Su capacidad de gestión en esta crisis fue la resultante de las capacidades preexistentes para gobernar y gestionar políticas (Mazzucato, & Kattel 2020) y de las innovaciones y aprendizajes que pudo desarrollar en este contexto.

Semejante escenario, un laboratorio a escala global, permite, a la vez que obliga, a repensar todo lo que dábamos como establecido y claro. Constituye una inigualable oportunidad de construir nuevos marcos para abordar el estado y sus capacidades (Meijer 2020, Oszlak 2020, Mazzucato & Kattel 2020, etc.). Se trata de una tarea necesaria, concomitante al desarrollo de la misma crisis y urgente. No parecería haber tiempos en la ciudadanía para nuevas esperas o resignaciones frente a un estado que se mueva en la indolencia de presuponer que todo puede continuar igual.

Este artículo breve se propone formar parte de esta reflexión a partir de dos tesis alrededor del estado y las capacidades de gestión en tiempos inciertos: 1/La Crisis del COVID 19 no es un hecho aislado, es un revelador de las características de la sociedad exponencial en la que está inserta y de las capacidades e incapacidades de los estados; 2/La Crisis del COVID 19 ha actuado como un gran acelerador y catalizador de innovaciones en el estado que permiten visualizar capacidades necesarias en esta sociedad exponencial. De ambas tesis y sus argumentaciones se infiere que es necesario desarrollar en el estado capacidades ambidiestras que permitan ser capaces de producir sentido público y políticas de calidad a la par que tener una profunda capacidad innovativa.

La crisis de la pandemia del Covid 19 como reveladora de una sociedad exponencial y aceleradora de innovaciones en el Estado

1/La Crisis del COVID 19 no es un hecho aislado, es un revelador de las características de la sociedad exponencial en la que está inserta

Según esta tesis la situación inédita planteada por la crisis de la pandemia del COVID 19 no es un hito o un hecho que se agota en sí mismo, más allá de los profundos impactos que produce. Por el contrario, la misma permite visualizar, actuando de alguna manera como la punta de un iceberg, las principales características de la sociedad del siglo XXI. Podría afirmarse que, si bien esta crisis es un acontecimiento profundamente disruptivo, un verdadero cisne negro, pone de manifiesto una característica fundamental de nuestra era: su capacidad para provocar transformaciones y cambios mucho más velozes que nuestras capacidades para anticiparlos o comprenderlos. En este sentido nos detendremos en dos aspectos constitutivos de esta sociedad que tienen particulares impactos sobre la gestión de políticas públicas: la exponencialidad de la era actual y el sesgo particularmente reforzado de los problemas emergentes.

Como señalara Oscar Oszlak (2020), nos encontramos atravesando una era de tipo exponencial, signada por las transformaciones sistémicas sin precedentes a ultra velocidad, con niveles dramáticos de disrupción en la ciencia, la tecnología y la digitalización. Una era marcada por los por tiempos VICA: de alta volatilidad, complejidad, incertidumbre y ambigüedad (Raghuramapatruni, R., & Kosuri, S. 2017, Bennett, N., & Lemoine, G. J. 2014).

Estas características de los tiempos se manifiesta en la proliferación de problemas particularmente malditos, lo que la literatura denomina

“wicked problems” (Churchman, 1967, Buchanan 1992, Camillus 2008). Estos problemas que no refieren solamente a un grado especial de dificultad técnica o complejidad, sino a su particular retorcimiento y “viscosidad”, problemas particularmente resbaladizos y sumamente difíciles de abordar. Se caracterizan por la información confusa disponible, la multiplicidad de actores intervinientes, los conflictos de valor que se encuentran en juego y su capacidad para transformarse constantemente a partir de los resultados e impactos generados por las acciones para resolverlos. Demandan diálogos con los actores, exploración de los problemas relacionados, reevaluaciones, y reconsideración de los supuestos institucionales en juego.

Son problemas donde las definiciones y opciones políticas y de valor tienen un alto peso para la identificación y definición de estrategias de resolución. Nadie duda hoy del particular retorcimiento de los problemas que ha movilizó la pandemia a través de todo el mundo, un revelador sin igual de sus características.

Las características de estos problemas llaman la atención en dos sentidos: 1. No se acomodan a los criterios exclusivamente técnicos, requieren exploración estratégica y opción orientada por valores que permitan estructurar el sentido de las respuestas técnicas y 2. No siempre tienen respuestas y mecanismos previos de resolución, requieren innovaciones en las respuestas político- técnicas, salir del marco de lo conocido para promover nuevas vías.

Es en este punto donde la Innovación cobra valor, como búsqueda intencional para dar respuestas a los nuevos problemas de gestión, particularmente los problemas malditos. La innovación entendida como la producción de transformaciones más o menos radicales que cambian las prácticas organizacionales y sus productos (Grandinetti 2018, Meijer 2019). Puede pensarse en doble perspectiva, como resultante de nuevas relaciones y, a la vez, como productora; en parte potenciadas por las tecnologías de la información y las redes para consolidar las capacidades de políticas públicas en entornos cada vez más complejos y dinámicos. Esto se ha evidenciado sin duda en la pandemia. Sin embargo, en muchos organismos públicos, el enfoque técnico – normativo sigue siendo el predominante. Tal es así que el estado presenta serias limitaciones para moverse en estos contextos y dar respuestas significativas a la ciudadanía (Ramio, 2018 Oszlak, 2019).

Es posible señalar entonces que la pandemia del COVID 19 pone en evidencia tres aspectos de consideración necesaria a la hora de definir capacidades de gestión de políticas en este momento de la historia: 1. Se trata de una era exponencial, signada por las transformaciones vertiginosas a nivel sistémico, 2. con predominancia de problemas malditos en la relación estado – sociedad civil por sobre los problemas técnicos y 3. la necesidad de incorporar la innovación a las dinámicas de gestión de políticas como un elemento constitutivo central del estado y no como un elemento marginal.

2/La Crisis del COVID 19 ha actuado como un gran acelerador y catalizador de innovaciones en el estado que permiten visualizar capacidades necesarias en la sociedad exponencial.

Un recorrido por la producción académica desarrollada durante la pandemia permite identificar la clave que posibilitó a los estados seguir brindando servicios en tiempos tan atípicos: la aceleración de innovaciones (Ortega & Carignani 2020, Ramírez de la Cruz Grin Sanabria Pulido Cravacuore & Orellana 2020, *Meijer & Webster 2020*, Mazzucato & Kattel 2020, etc.). Durante la pandemia los gobiernos tuvieron que actuar con agilidad y resiliencia acelerando múltiples procesos de innovación a su interior. Muchas de estas innovaciones se encontraban en estado latente o en espacios marginales al núcleo organizacional en la necesidad de avanzar en la capacidad de gestionar las demandas crecientes y cada vez más heterogéneas de la ciudadanía (Pando 2016).

Por lo tanto, la crisis de la pandemia del COVID 19 es una oportunidad para reconocer que tipo de estrategias y características organizacionales pueden ser valiosas en el contexto post pandemia, si es posible pensar en algo así. Los poderes del estado tuvieron que desplegar un conjunto de herramientas disponibles para garantizar la correcta prestación de servicios en un contexto inédito y de restricción severa de financiamiento por la doble disminución de recursos públicos dados por la disminución de los ingresos y el aumento sustantivo de los gastos derivados de la atención de la pandemia (Ortega, J. E., & Carignani, A. 2020).

En este sentido es posible rescatar las capacidades de diversos estados nacionales y de los niveles subnacionales de hacerse cargo colaborativamente, de modo interjurisdiccional de construir los acuerdos necesarios e imprimir dirección en este contexto tremendamente vertiginoso, incierto, complejo y ambiguo. Se han desarrollado experiencias inéditas de coordinación interjurisdiccional, reuniones por medio de videoconferencias del presidente de la nación con intendentes de diversas partes del país para evaluar con ellos diversas estrategias como así también se amplió la concurrencia competencial municipal en control de precios de alimentos y productos de limpieza esenciales (Decreto PEN 351/20) como agentes del gobierno federal (Ramírez de la Cruz, E. E., Grin, E. J., Sanabria Pulido, P., Cravacuore, D., & Orellana, A. 2020).

Un segundo aspecto sobre el que es interesante reflexionar son las características de diseño organizacional que se han mostrado más eficaces para producir nuevas modalidades de presentación de servicios rápidamente, y cuáles, por su parte, se han mostrado más ineficientes. Las organizaciones más horizontales, con equipos polivalentes y configuraciones flexibles, con herramientas de gestión digital en la nube, etc. han podido innovar y

poner en línea, en forma remota rápidamente sus servicios. Por el contrario, múltiples organismos en los diversos niveles y jurisdicciones, por sus estilos de conducción y liderazgo, sus estructuras muy verticales y fragmentadas y sus resistencias a la digitalización se encontraron frente a serias dificultades para actuar y brindar sus servicios. Se trata de lo que Thygesen & Andersen (2007) denominan el pasaje de las organizaciones monofónicas a organizaciones polifónicas: signadas por una alta diversificación funcional a organizaciones polifónicas, conectadas con diversos sistemas de decisión.

En este sentido las organizaciones que se pusieron en marcha y las redes que se estructuraron para atender esta emergencia tuvieron estas características: estructuraron a partir de una diferenciación funcional básicas acciones entrelazados con objetivos y estrategias compartidas. Construyeron en las acciones un pasaje de los objetivos y causas puntuales de actuación hacia la construcción de estrategias de acción colaborativas, multidimensionales e interjurisdiccionales. Ahora bien, llevar adelante estos pasajes: de la actuación monofónica a la polifónica, del accionar desde lo rutinario a lo desconocido y abruptamente emergente, requirió, fundamentalmente estrategias de innovación a la par del accionar, Se dio innovación más como resultante que como fruto de diseño intencional .

Un apartado especial merece las TIC's y la digitalización de los organismos públicos. Meijer A. (2020), a partir de un estudio con referentes de 21 países de los 5 continentes, identifica los principales usos y sus impactos. Entre los usos de las TICs se destacan: información para la gestión de crisis; canales de información a los ciudadanos, prestación de servicios ciudadanos, monitoreo e intercambio entre ciudadanos. Se trata, por lo tanto, de impactos en los tres planos de actuación pública: el gobierno, la gobernanza y la gobernabilidad en situaciones de crisis o cambios abruptos.

Parecería clave a partir de este breve recorrido que el rol de la innovación en las relaciones interjurisdiccionales dinámicas y a la vez robustas, los formatos organizacionales polifónicos y el uso intensivo de las tecnologías digitales. Estos ejes innovativos se han acelerado en esta escena y han posibilitado capacidades efectivas.

Las capacidades ambidiestras como exigencia de la sociedad exponencial

Según vimos, la innovación ha mostrado su rol crítico en la pandemia, ha sido la llave para desarrollar acciones efectivas en la pandemia. Se trata ahora de capitalizar la experiencia en la construcción de un modelo de estado para el siglo XXI, un estado con capacidades ambidiestras.

Las capacidades ambidiestras como una condición necesaria de las organizaciones en el siglo XXI ha sido un aspecto escasamente explorado en el ámbito público (Lam 2011, Gieske, van Meerkerk, & van Buuren, 2019). Sin embargo, consideramos que es necesario que pase al centro de la escena. El concepto de capacidades ambidiestras revela particular potencia. Se trata del diseño de organizaciones con gran capacidad de gestión de las políticas y prestación de servicios de alta calidad y a la vez con una gran capacidad de innovar. Producción de sentido público y gestión de políticas de modo eficaz y, a la par, capacidad de innovación constante, como dos caras de una misma moneda. Las organizaciones ambidiestras desarrollan estrategias y asignan recursos para conectar y equilibrar las acciones relacionadas con sus procesos habituales con las acciones de innovación y optimización.

Parafraseando a Mazzucatto (2020), la enseñanza que deja la pandemia del COVID es que los estados deben desarrollar su músculo en áreas críticas como la capacidad para innovar, adaptarse y aprender; a la par que capacidad para alinear los servicios públicos y las necesidades ciudadanas y gobernar plataformas digitales y de datos. Las salidas de la crisis pueden ser pensadas como una oportunidad de activación de estas capacidades a partir de una experimentación intencional basada en estos primeros resultados de lo vivido.

Se abre entonces el gran desafío de aprender de la experiencia y desarrollar esas capacidades para innovar de modo permanente, generar las capacidades dinámicas que permitan construir nuevos escenarios como plataformas multinivel de accionar estatal. Esta correlación entre aprendizaje e innovación es un punto crítico, la innovación cobra valor en cuanto se inserta en las dinámicas institucionales y les da nuevos sentidos. Actúa como un eje para el desarrollo de capacidades públicas para responder a los problemas malditos: Organismos estratégicos, productores de sentido público, robustamente conectados, con diseños polifónicos y dominio digital, basados en profundas interacciones con los ciudadanos.

Es una era exponencial, lo que requiere sin duda activar la innovación organizacional, con sus presupuestos de movilización de actores, experimentación y coordinación y valerse de tecnologías ágiles, porque el tiempo cuenta.

Referencias Bibliográficas

- Bennett, N., & Lemoine, G. J. (2014). What a difference a word makes: Understanding threats to performance in a VUCA world. *Business Horizons*, 57(3), 311-317.
- Buchanan, R. (1992). Wicked problems in design thinking. *Design issues*, 8(2), 5-21.
- Camillus, J. C. (2008). Strategy as a wicked problem. *Harvard business review*, 86(5), 98.

- Churchman, C. (1967). *Wicked Problems*. *Management Science*, 14(4), 141-2.
- Gieske, H., van Meerkerk, I., & van Buuren, A. (2019). The Impact of Innovation and Optimization on Public Sector Performance: Testing the Contribution of Connective, Ambidextrous, and Learning Capabilities. *Public Performance & Management Review*, 42(2), 432-460.
- Grandinetti, R. M. (2018). Innovación en la gestión pública, más acá y más allá del Gobierno Abierto. Estado Abierto. *Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 2(3), 91-115.
- Lam, A. (2011). Innovative organisations: Structure, learning, and adaptation. In DIME final conference (Vol. 6, p. 8).
- Mazzucato, M., & Kattel, R. (2020). COVID-19 and Public-sector Capacity. *Oxford Review of Economic Policy*.
- Meijer, A. (2019). Public Innovation Capacity: Developing and Testing a Self-Assessment Survey Instrument. *International Journal of Public Administration*, 42(8), 617-627.
- Meijer, A., & Webster, C. W. R. (2020). *The COVID-19-crisis and the information polity: An overview of responses and discussions in twenty-one countries from six continents. Information Polity, (Preprint)*, 1-32.
- Ortega, J. E., & Carignani, A. (2020). Las nuevas necesidades ante la Covid-19: desafíos y tendencias en la provincia argentina de Córdoba. *Cadernos ibero-americanos de derecho sanitario*, 9(2), 208-217.
- Oszlak, O. (2020). El Estado después de la pandemia COVID-19 (Webinar).
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. INAP Argentina.
- Pando, D. (2016). Notas para un primer paso en la hoja de ruta de la modernización del aparato estatal. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6(11), 17-22.
- Raghuramapatruni, R., & Kosuri, S. (2017). The straits of success in a VUCA world. *IOSR Journal of Business and Management*, 19, 16-22.
- Ramió Matas, C. (2018). Los retos de la Administración pública del futuro. *RICEG. Revista Internacional de Ciencias del Estado y de Gobierno*, 1(3), 315-354.
- Ramírez de la Cruz, E. E., Grin, E. J., Sanabria-Pulido, P., Cravacuore, D., & Orellana, A. (2020) The Transaction Costs of the Governments' Response to the COVID-19 Emergency in Latin America. *Public Administration Review*.
- Red Iberoamericana de Psicología de las Organizaciones y el Trabajo 2020 Reflexiones sobre el campo de las Organizaciones y el Trabajo con relación a la pandemia del covid-19 2020. Síntesis de los trabajos realizados en las reuniones plenarias de los días 25/04/20 y 18/06/20
- Taleb N. (2008). El Cisne negro. el impacto de lo altamente improbable. Editorial Paidós.
- Thygesen, N. T., & Andersen, N. Å. (2007). The polyphonic effects of technological changes in public sector organizations: A system theoretical approach. *Ephemera. Theory and Politics in Organization*, 7(2), 326-345.