

Desarrollo tema 6¹. Elaborado por Ma. Laura Pagani

Seminario políticas públicas y gestión estatal. Maestría en sociología jurídica.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP. Septiembre, 2020.

Tema 6: Modelos de Gestión

El modelo burocrático. Reformas del Estado y modernización. Nuevos paradigmas de gestión y administración pública: Nueva Gestión Pública, gobernanza, gobierno electrónico, gobierno abierto: características de cada uno y críticas. Ejemplos de NTIC en el poder judicial. Desafíos actuales ante el covid 19

Definiciones

Administración y Gestión se usan como sinónimos. Sin embargo, hacen referencia a distintos períodos. Gestión, respondería más a la necesidad de buscar diferenciarse del modelo burocrático tradicional que desarrollamos en el encuentro 4, (paradigma burocrático, sus características, ventajas y desventajas).

A partir de los años '70, con la crítica al Estado de Bienestar y su modelo administrativo burocrático, se empieza a reemplazar el concepto de “administración” por el de “gestión o gerencia”, como un concepto superador, y se denomina de la mano de la Reforma del Estado a la Nueva Gestión Pública, desde el enfoque del *management public*.

Si nos detenemos en el concepto de gestión antes de abordar sus cambios de paradigmas en diferentes momentos históricos resaltamos que, recientemente, la gestión pública no sólo se la concibe como una línea de acción más completa que la administración, focalizándose, en el manejo de los recursos y la mirada hacia adentro de la organización, sino también en el reconocimiento y actuación con el entorno de la misma en pos del logro de los objetivos (Galinelli y Migliore, 2013).

Para Chiara y De Virgilio (2009) “la gestión es vista como un espacio privilegiado de reproducción y/o transformación de la política social a través de los actores que juegan allí sus apuestas estratégicas. Así concebida, la gestión opera como ‘espacio de mediación’ entre los procesos macro y la vida cotidiana de la población”. Esta

¹ (ACLARACIÓN de la docente: algunas referencias de autores son textuales, considerarlo en el marco del desarrollo de la clase como ejemplos de lecturas, se recomienda no reproducirlas sin chequer los textos de referencia)

definición orientada a la gestión de políticas sociales creemos que es útil para otro tipo de políticas. Según las autoras hay dos puntos de partida en el análisis de la gestión

- que no hay políticas por encima y por fuera de la dinámica general de la sociedad;
- que no hay políticas por fuera de las interacciones que se generan en el curso de su diseño e implementación.

Siguiendo la propuesta de las autoras (pp. 60 y sg), tomamos dos dimensiones de análisis para la definición de “Gestión”:

1) La primera aproximación al concepto de gestión hace énfasis en los procesos a través de los cuales se **articulan recursos**. Orientados a utilizar, coordinar, organizar y asignar recursos (humanos, financieros, técnicos, organizacionales y políticos). Esta dimensión remite a posibles **PROBLEMA DE EFICACIA**.

Posibles preguntas para abordar la temática:

- ¿Con qué recursos se cuenta? ¿De qué tipo?
- ¿Quiénes aportan esos recursos?
- ¿Cuáles son los procedimientos de coordinación adoptados para su movilización?
- ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento?
- ¿Cómo se asignan los recursos?
- ¿Con qué problemas se encuentran en el proceso de asignación?
- ¿Cuáles son las capacidades técnicas y profesionales para desarrollar las prestaciones previstas?

Ejemplo: los déficits en la capacitación de los profesionales, la dinámica de funcionamiento de los equipos, las debilidades en la organización interna del sistema y sus modos de articulación (intra e intersectorial), la falta de recursos y/o las deficiencias en los procedimientos para su asignación, la ausencia de espacios de participación con la comunidad.

2) La segunda dimensión pone el foco en la porosa frontera entre el Estado y la sociedad en el proceso de constitución de la demanda, en las “prácticas administrativas y técnicas” como a las “prácticas de la población” en el

aprovisionamiento de los servicios en la esfera en que se ponen en relación. Aquí los problemas remiten a la esfera POLITICA, DE RELACION ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD.

Posibles preguntas para abordar la temática:

- ¿Cómo se relacionan los actores gubernamentales y los actores sociales?
- ¿Cuál es la incidencia de los procesos sociales en el modelado de las propuestas técnicas?
- ¿Cómo incide la oferta estatal de servicios en el modelado de la demanda?
- ¿Con qué capacidad cuentan los actores tanto gubernamentales como de la sociedad para modelar propuestas con base a distintos intereses?
- ¿Cuáles son las articulaciones de los actores sociales y en las disputas intraburocráticas?

Ejemplo: pondría el énfasis en la historia de la relación entre el aparato estatal (del sistema de salud en este caso) con la sociedad (organizaciones sociales, organizaciones gremiales y población en general) y los modos como estos problemas se jerarquizan, según se configure la agenda pública y gubernamental

La capacidad de gestión depende entonces no sólo de organizaciones administrativas coherentes y de cuadros burocráticos expertos, sino también de cuestiones relativas a la interacción política

Otra autora (Gradin, 2013), identifica estas dos dimensiones pero agrega una tercera, la “simbólica”. Entonces un “estilo de gestión” implica:

- 1) Un **conjunto de saberes y discursos** subyacentes en torno a la cuestión social que se busca resolver o contener, al rol del Estado y el sentido de sus intervenciones, y a la relación Estado – Sociedad civil. **DIMENSIÓN SIMBÓLICA**, que se aborda a partir de los siguientes indicadores:
 - La mirada sobre la problemática a intervenir
 - El rol del Estado que subyace al diseño de la política
 - El actor principal que motoriza la política
- 2) Un **conjunto de relaciones**, acciones y alianzas políticas que constituyen el entramado a partir del cual se implementa una política pública, junto con una

racionalidad que guía las prácticas de gestión, en tantos aquellos principios consistentes en alcanzar los objetivos y metas planificadas. **DIMENSIÓN RELACIONAL**, que se aborda a partir de los siguientes indicadores:

- La lógica que guía y ordena la acción pública en cada programa
- La relación que se establece con la comunidad o territorio en el cual se interviene
- La relación con otras dependencias estatales que intervienen en el desarrollo de la política
- La relación con la burocracia y / o funcionarios de carrera presentes en la implementación del programa
- La relación que se establece con la organización social a la cual pertenecen los cuadros estatales que implementan la política

3) Un conjunto de **tecnologías de gestión** conformado por aquellos mecanismos, instrumentos, técnicas y procedimientos utilizados para implementar y ejecutar los recursos en función de los objetivos y metas. **DIMENSIÓN PROCEDIMENTAL**, que se aborda a partir de los siguientes indicadores:

- Las tecnologías de gestión utilizadas para viabilizar el funcionamiento y logro de objetivos en cada caso
- El formato de organización interna utilizado para el desarrollo de las políticas
- El formato de intervención característico de cada programa
- El nivel de adecuación a las normas y procedimientos establecidos por el ministerio
- La forma de acceso, distribución y uso de los recursos materiales y financieros necesarios para la ejecución de los programas

Los modelos o paradigmas de Gestión

A partir del cruce de estas tres dimensiones la autora analiza tres tipos de modelos de gestión (que aunque los aplica para las políticas sociales, consideramos que son útiles para políticas de otros sectores): el normativo, el gerencial y el militante. En el desarrollo de esta clase nos detendremos en los primeros dos. A quienes les interese

indagar en el estilo de gestión militante se recomienda la lectura de la tesis de maestría de Gradín donde analiza la relación entre movimientos sociales y Estado.²

a) Estilo Normativo: considerado como “eficiente” y caracterizado por su superioridad técnica (modelo de weberiano):

- El modelo “racional-normativo” o “burocrático”, que fue formulado por el sociólogo alemán Max Weber, se consolida entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX y surgió en gran medida como respuesta a las falencias evidenciadas por la administración preburocrática que había caracterizado a la organización estatal durante todo el período previo al surgimiento de los Estados-nación.
- El rol de Estado es asistir a quienes por diferentes motivos no pueden ingresar en el mercado, quién en última instancia es el asignador eficiente de recursos. Enfoque de Derechos.
- La burocracia mecánica sería su principal actor, en base a una racionalidad administrativa basada en el “legalismo”.
- Teorías del derecho administrativo, con foco en la legalidad técnica de las acciones del Estado. Construiría un aparato legal, funcional y jerárquico, a través del cual se implementarían las políticas. Estructura única de poder. Piramidal. Cadena de órdenes. Autoridad derivada de la Ley.
- Procedimientos estandarizados/ reglas generales: rutinización de tareas.
- El expediente, la carta y el subsidio serían las tecnologías utilizadas para cumplir con sus objetivos.
- Se distingue claramente entre dirección política y ejecución, remitiendo a la clásica tensión entre política y administración.
- Conocimiento especializado: Selección y promoción meritocrática del personal. Idoneidad, profesionalización de los cargos, no monopolización de los cargos, separación entre propiedad y administración.

² La tesis de Gradín (2013) abordar las implicancias del proceso de la integración del movimiento Barrios de Pie en el Ministerio de Desarrollo Social de Nación (2003-2009), analizando cambios en el estilo de gestión del Ministerio e identificando las características principales del estilo de gestión desarrollado por este movimiento social.

Sin embargo, a este modelo de gestión se le señalaron limitaciones o debilidades, ya que se le critica que se deja de lado a los sujetos que interactúan en las organizaciones, no reconoce la incidencia de la conducta personal, y por lo tanto, no tiene en cuenta las relaciones humanas, afectivas y emocionales que se desarrollan al interior de las organizaciones, entre otras. Asimismo, se critica el exceso de burocratización, ya que enfatiza la importancia de los procedimientos y apego a reglas, perdiendo de vista el logro de los objetivos de la organización.

Este modo de caracterizar la organización del trabajo estatal, se plasma en el modelo de Gestión burocrático.

b) Estilo gerencial /Nueva Gestión Pública

- Un quiebre fundamental ocurrirá en la década del '70, con la irrupción de la perspectiva de la Nueva Gerencia Pública (en adelante NGP), introducida con mayor fuerza unos años más tarde de la mano de las reformas del Estado en los años '90 en el marco neoliberal. A continuación de las primeras reformas, tendientes a minimizar el rol estatal en diferentes esferas de la actividad económica y social, tuvo lugar la nueva generación de reformas que priorizaron una serie de transformaciones hacia adentro del Estado (Oszlak, 1999).
- Mirada compensatoria y transitoria de la cuestión social, donde los problemas sociales son pensados como problemas individuales en términos de capacidades para insertarse en el mercado, cuestión que se resolvería en cuanto el modelo económico neoliberal “derramara”.
- Una marcada orientación al cliente como población objetivo de sus programas y políticas.
- Rol del Estado subsidiario: asiste allí donde para el mercado no es rentable intervenir.
- La racionalidad que guía su acción es la eficiencia, la eficacia y la economía. Esta racionalidad técnica económica está basada en la idea de un uso racional y transparente de los recursos públicos.
- Diferenciación entre política y administración, a partir de una voluntad de despolitizar la gestión pública en base a un esquema técnico, basada en la

experiencia del sector privado, y donde el saber técnico profesional adquirió un lugar preponderante en el funcionamiento estatal. Actores: gerente profesional y los técnicos profesionales (conformación de burocracias paralelas o de tecno burocracias).

- Se instala el tema de capacidades estatales.
- Terciarización de la implementación de los programas sociales de asistencia, se realizó a través de las organizaciones de la sociedad civil de base profesional.
- La principal tecnología utilizada en el proceso de implementación de políticas sociales es la gestión por proyectos y por resultados. Ello implica, según la autora, la fragmentación, duplicación y superposición de estructuras de gestión. En este mismo sentido Abal Medina (2010) menciona que el énfasis en proyectos implica la pérdida de coherencia del conjunto y debilita los procesos burocráticos tradicionales de la administración, generando un Estado discrecional, arbitrario y poco transparente.

Este estilo gerencial se denomina como la Nueva Gestión Pública (NGP) o también referenciado como *New Public Management* (NPM) y según López (2007: 7) “aunque se inserta en un proceso global de transformación del Estado, se ha difundido enérgicamente a nivel mundial como eje central para el cambio y la modernización de las administraciones públicas, en países con tradiciones institucionales tan disímiles como Estados Unidos, Suecia, Gran Bretaña, Francia, Australia, incluyendo los de la propia región de América Latina”.

A las características que señala Gradín sobre el modelo gerencial, López (2007) agrega:

- Redefine las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad.
- Adopción del lenguaje y los conceptos del sector privado. Énfasis en economía, eficiencia y eficacia de aparatos públicos.
- Recetas neutrales políticamente, para cada problema una solución.
- Clientelización de los ciudadanos: se pasa de la relación Administración/ ciudadanía → Administración /clientes.
- Filosofía de “no remar” sino hacer que los otros “remen”. En este sentido, retoma de Osborne y Gaebler (1994), de su famoso libro “*Reinventando el Gobierno*” para el modelo estadounidense que se pretendió copiar para América

Latina³, la metáfora del “timón” (rol que debería ocupar el gobierno) y que “reme” la sociedad, el tercer sector, es decir la delegación. Propone “Reinventar el Gobierno”, convertirlo en un “Gobierno Empresarial”. De esta forma se propone la mutación de las administraciones públicas: de proveedoras de servicios públicos a intermediarias que “venden” servicios.

Este “nuevo paradigma de la gestión pública” tuvo un carácter rector en las reformas estatales conocidas como de “segunda generación”.

Para Oszlak (1999a) es difícil analizar la “segunda reforma” sin hacer referencia a la “primera”, que implicó seguir una secuencia que comenzaba por redefinir el papel del Estado, continuaba con la reestructuración del aparato institucional resultante de tal redefinición y culminaba con una reducción de la dotación de personal, consecuente con las dos decisiones previas.

A continuación se exponen los puntos centrales de cada una de las Reformas

Primera generación de reformas	Segunda generación de reformas
<p>Consenso de Washington. Ley N° 23696 del año 89 (Reforma del Estado: privatización y cese de acciones contra el Estado) y Ley N° 23596 (mergencia económica).</p>	<p>Banco Mundial promueve la mejora de la capacidad estatal. Ley N° 24629, 1996: Modernización: reorganización administrativa y calidad, gestión por resultados 2001: Plan de Modernización. Acuerdos por programas. 2003: Decreto N° 103. Se crea la Oficina Nacional de Innovación / Subsecretaría de la Función Pública / Jefatura de Gabinete de Ministerios. Programa Carta Compromiso con el Ciudadano</p>
<p>CLAD (1999: 3) Priorización de la dimensión financiera y equilibrar la balanza de pagos. Crisis del Estado Orientación al mercado, apertura comercial y ajuste fiscal. Ajuste estructural: disminuir el tamaño del Estado.</p>	<p>CLAD (1999: 8) Las primeras reformas no resolvieron un conjunto de problemas. Las segundas acoge un aspecto esencial del modelo burocrático weberiano - la profesionalización - y modifica los demás, con el propósito de reconstruir el aparato estatal</p>
OSZLAK (1999a y b)	
<p>Objetivo correr las fronteras entre el Estado y Sociedad sin producir necesariamente cambios importantes en las modalidades de gestión.</p>	<p>Se orientan a producir transformaciones “hacia adentro” del Estado.</p>
<p>Minimizar el aparato estatal</p>	<p>Políticas y acciones orientadas a fortalecer la capacidad institucional de los aparatos estatales,</p>

³ El problema es el sistema es la burocracia, que es un sistema arcaico que frustra la creatividad. Se basa en la norma, en los procesos e ignora resultados, generando un gobierno lento, ineficaz e impersonal. Por ello propone mayor autonomía y creatividad, incorporando al tercer sector y el privado en la prestación de servicios públicos.

	intentan mejorar sustantivamente la gestión del Estado.
Consideraciones de tipo jurídico y financiero. Cambio de naturaleza de las relaciones jurídicas.	Trasfondo tecnológico y cultural mucho más determinante. Condicionamientos políticos.
Reformas irreversibles ⁴ : orientadas a lograr menos Estado suponen una reducción de su intervención en diversos planos de su relación con la sociedad, encerrando un renunciamento a continuar desempeñando los roles implícitos en las responsabilidades transferidas a otros actores sociales o estatales.	Reformas reversibles : no pueden trasladar a nadie la responsabilidad de la gestión, existiendo siempre el riesgo latente de que los cambios que se introduzcan puedan revertirse.
Efectos inmediatos	Efectos de largo plazo
1) El Estado deja de hacer algo y es reemplazado por un tercero: <ul style="list-style-type: none"> • privatización, • descentralización, • desregulación, • ampliación del sector público no estatal, asunción de nuevas responsabilidades 2) Prescinde de un porcentaje de empleados: reducción de personal, retiros voluntarios.	1) Reestructuración organizativa, 2) La profesionalización de la función pública, rediseño de plantas, sistema de carrera basada en merito, capacitación y desarrollo. 3) la desburocratización de normas o procedimientos 4) la introducción de nuevas tecnologías de gestión, mejoramiento de sistemas de información. Reformas pendientes, que mejoran el Estado

Sin embargo, la NGP ha recibido a lo largo de los años importantes críticas a partir del fracaso de las reformas iniciadas. A continuación se ofrece una síntesis de éstas que pueden ampliarse a partir de la lectura de López (2007):

- “El gobierno no es ni será una empresa” y su existencia se legitima por la persecución de objetivos de naturaleza diferente:
- La sustitución del mercado por el proceso político: mecanismo de asignación de recursos.
- Administraciones públicas son poderes públicos, fórmulas políticas, crea y administra regulaciones.
- Procesos de creación de valor: protección social, vacunación, plantean la dificultad de medir ese valor creado.
- Diferencias entre la “macrogestión”: interinsitucional (gestión pública) y “microgestión” (empresa).

⁴ Para Thwaites Rey (2005) las reformas de primera generación” noventistas, partieron de la premisa de que éstas no sólo eran inevitables sino deseables. El ajuste estructural “pro-mercado” era la única -y plausible- salida.

- La incorporación de las técnicas del *management* no fue acompañada con la recreación de mecanismos que hubieran favorecido el desarrollo de una nueva “cultura de la responsabilidad”.
- Conveniencia de introducir una lógica “gerencial” (sistemas clientelares y/o patrimonialistas de profundo arraigo) y ausencia de administradores de carrera + alta discontinuidad.
- Hubo imitación de técnicas y no adaptación.
- Participación: en la consulta, más que el derecho de tomar la decisión. Participaciones simbólicas (sobre participación ciudadana se ampliará en tema 7)
- Noción de cliente: sobrevaloración de la satisfacción del “consumidor”. Convierte al gobierno en un instrumento de consumo de servicios. Ello implica la negación de la ciudadanía. “Ciudadano”: términos de legitimidad, igualdad y acceso.

Otras críticas:

- Descontextualización: Implantar estrategias de modernización que toman como referencia al sector privado y a países con una muy diferente tradición administrativa y cultural (Ramio Matas, 2001). Las reformas incluyeron la adopción de herramientas de gestión empresarial que pretendieron recrear en el ámbito público condiciones semejantes al funcionamiento del sector privado. En este marco, se legitiman como explica Suárez e Isuani (1998) ciertas innovaciones que terminan resultando “transplantes acrílicos” en los cuales la calidad y la relevancia de los conocimientos en juego resultan los aspectos de menor valía.
- Se pensó en transformaciones estructurales pero no se pensó en la cultura. Para Blutman y Méndez Parnes (2003) la cultura organizacional del ámbito público es un factor que puede potenciar, obstaculizar o frenar los programas de Reforma del Estado y de Reformas administrativas. Las transformaciones implementadas fueron asistémicas, se introdujeron cambios pero sin la consecuente apropiación por parte de las instituciones.

- Gestión copiada de lo privado vs. valores propios. Concepción de “Estado supermercado” (Olsen, 2005; Villoria, 1997) lógicas privadas, de la competencia, el ciudadano en tanto consumidor.
- No fue inocua: benefició grupos económicos.
- Desfazaje: propuestas de gestión (receptividad, calidad) sin cambios globales del sistema político.
- Desafío en América Latina implementar la Reforma gerencial sin haber desarrollado completamente el modelo burocrático. La Administración Pública no coincide con el modelo ideal porque no se ha establecido una burocracia jerarquizada, con una dirección profesionalizada y realmente basada en normas (Olsen, 2005).
- El cómo no puede responder el qué (Ramio Matas, 2001: 5) “el cómo hace referencia a la forma de gestionar, que es lo que intenta aportar y modificar la Nueva Gestión Pública; el qué hace referencia al modelo de Estado que se desea implantar para contribuir a generar bienestar en los ciudadanos de un determinado país. En este sentido, primero hay que definir el modelo de Estado y después buscar los mejores instrumentos de gestión acordes con los objetivos y condicionantes del modelo de Estado seleccionado”

En síntesis como plantea Thwaites Rey (2005: 214) la Reforma y el modelo de Estado “ideal” para todo tiempo y lugar es un “remedio tecnocrático”. Para autora no es un tema técnico el modelo de país, “sino político”. La pregunta es: “¿qué Estado para qué proyecto de país?. No es lo mismo, por caso, plantear que el Estado debe intervenir lo menos posible en la economía y en la vida social, para dejarle libres las manos al mercado, que considerar la necesidad irrenunciable de ampliar las esferas de decisión y gestión públicas”.

Estos dos paradigmas son sobre los que más consenso existe en la bibliografía. Luego del periodo de reformas, distintos autores fueron identificando diversos modelos, aunque ninguno parece ser el predominante, sino más bien coexistir una combinación de ellos. En Palabras de Felcman (2016) El hasta ahora vigente paradigma individualista, instrumentado mediante tecnologías de gestión pública denominadas del New Public

Management (NPM) parece estar estallando y, adoptando la metáfora del big bang, sus diferentes fragmentos giran en el espacio interparadigmático.

c) Modelo de la Gobernanza (Abal Medina, 2009)

El énfasis de este modelo de gestión está puesto en la coordinación social para involucrar a una amplia gama de actores (estatales y de la sociedad civil) para la satisfacción de necesidades ciudadanas.

Implica el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado, complementario e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales. Es decir reconoce como central la gestión a partir de redes (ello la diferencia de la NGP, que se basa en el sector privado) y la coordinación inter e intra jurisdiccional.

d) Gobierno Abierto (GA)

En primer lugar es importante reconocer, advierten Migliore y Pau (3015: 37, 8), “que existen diferentes perspectivas y usos de la concepción del término GA. En efecto, podemos partir desde lo más básico e intuitivo respecto al mismo: un gobierno que se abre, que abre sus puertas, que es pluralista, etc. Sin embargo, la realidad es que existe poco conocimiento por parte de la ciudadanía respecto a este término (...) La idea de GA se relaciona con la aprobación de normativas relacionadas a la libertad de información, transparencia, acceso a datos públicos, libertad de expresión y prensa”.

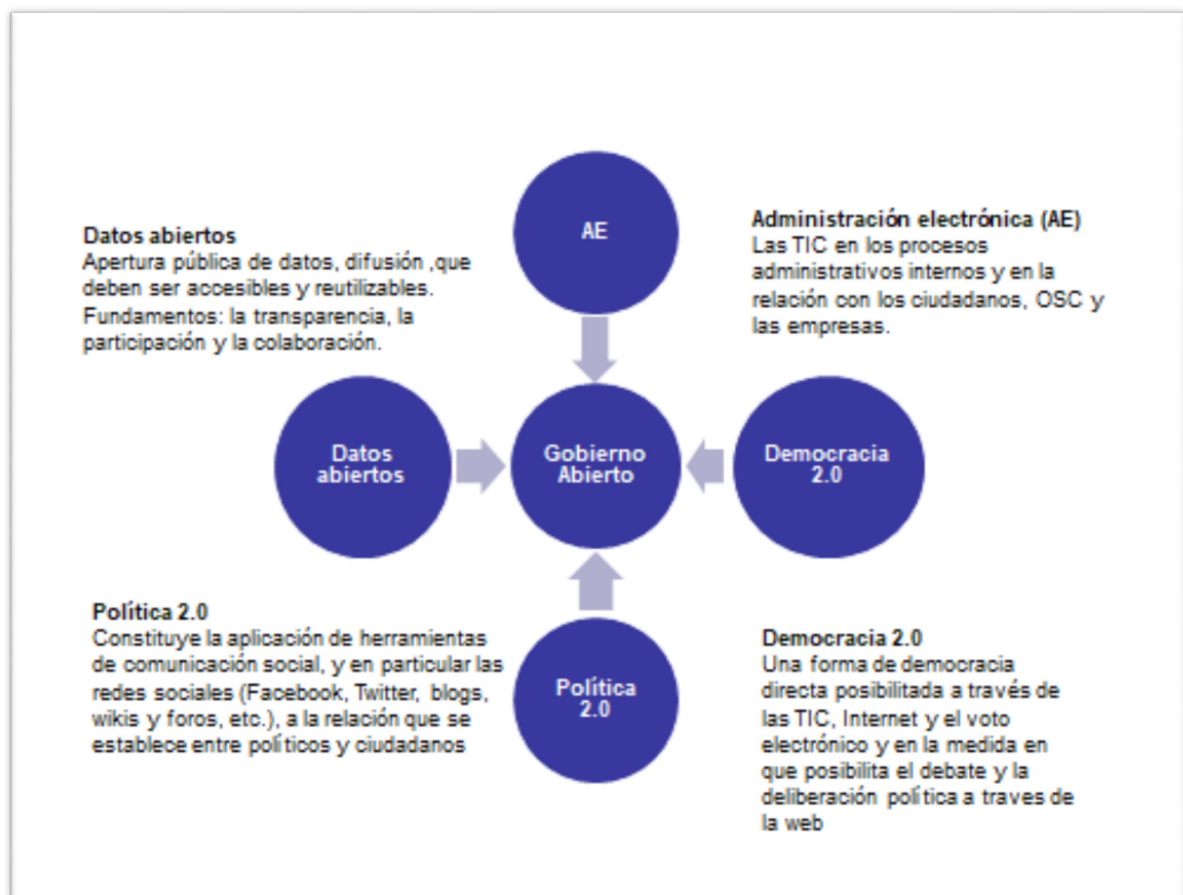
Las autoras tratan otro inconveniente, que es la confusión que puede surgir entre distintos conceptos. Uno habitual es tomar como sinónimos al Gobierno Electrónico (GE) con el GA. El primero está más orientado a la eficacia y eficiencia de las Administraciones Públicas, a través del uso de las tecnologías, mientras que el GA se orienta a una manera de gobernar, a una nueva y mejor forma de relacionarse y gestionar. En esta instancia se da por hecho que se produjeron avances en la mejora en la provisión de bienes y servicios a la comunidad, y en consecuencia, el Estado debe reenfocarse en nuevas y mejores formas de gobernar, de achicar la brecha representante-representado y el GA vendría a ser el mecanismo satisfactor de esas expectativas.

Para Oszlak (2013: 4) el GA “vislumbra una nueva filosofía de gobierno, una modalidad de gestión pública más transparente, participativa y colaborativa entre Estado y sociedad civil”

El GA implica:

- la participación en la elaboración de políticas estatales,
- apertura, de transparencia en la gestión, la comunicación por el propio gobierno de información objetiva sobre sus políticas: en qué hechos se basan, sus consecuencias en la práctica, sus costes, etc,
- rendición de cuentas y responsabilización por el uso de los recursos públicos, de evaluación y control ciudadanos de los resultados gubernamentales,
- colaboración entre áreas estatales,
- la utilización de la NTIC, que permiten interacciones virtuales y agilizan las comunicaciones.

Veamos a continuación algunas características del gobierno abierto:



Sin embargo, el autor anteriormente citado critica varios de los supuestos del que parte el GA, creyéndolos “demasiado optimistas”:

- que el **gobierno** deje los “secretos”, usando canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, para aprovechar su potencial contribución en el proceso decisorio sobre opciones de políticas, en la coproducción de bienes y servicios públicos y en el monitoreo, control y evaluación de su gestión.

Bajo este argumento, la tecnología disponible permite una fluida comunicación e interacción de doble vía entre gobierno y ciudadanía e implica nuevas reglas de juego. Entonces Oszlak (2013: 6) reflexiona que “hace falta una enorme dosis de voluntad política desde el más alto nivel gubernamental para imponerlas. Un grado de determinación que rompa con estructuras y mecanismos decisorios ancestrales, que por muy distintas razones, pocos estarían dispuestos a modificar”.

Asimismo, si aceptamos que la disponibilidad y el uso (u ocultamiento) de la información constituye un recurso de poder, los gobiernos que lo controlan mostrarán una natural tendencia a: difundir información que destaque sus logros y/u ocultar toda información que desacredite su gestión.

- que la **ciudadanía** debe aprovechar la apertura de esos nuevos canales participativos, involucrándose activamente en el desempeño de esos diferentes roles (como decisor político, productor y contralor). En este caso, el interrogante es si existe voluntad en la participación ante “el alto grado de desafección política que exhiben muchas sociedades y la natural tendencia al *free riding* de la mayoría de los ciudadanos” (Oszlak, 2013: 6). También si la ciudadanía participa en igualdad de condiciones. Por último se hace referencia a que poner en marcha mecanismos de participación resulta costoso y que la participación necesita ser organizada (la implementación de las iniciativas debe ser cuidadosamente planificada y monitoreada durante toda la vigencia de la experiencia).

- acerca de la **colaboración** entre áreas del Estado: la gestión pública se concibe en términos sectoriales, sobresaliendo la descoordinación vertical y horizontal. Ello implica que la división del trabajo entre las agencias estatales responde más a consideraciones de especialización funcional que a criterios de problemática social.

NTIC en la administración de la Justicia⁵

La potencialidad de las nuevas tecnológicas hoy parece tender hacia la provisión de servicios al ciudadano, brindando servicios públicos más eficientes y a menores costos económicos. Desde la renovación de equipamiento, la interrelación entre organismos, la simplificación de procesos internos, hasta la provisión de servicios al ciudadano, los beneficios que puede brindar la tecnología parecieran ser variados.

Para el cumplimiento de estándares de transparencia activa y rendición de cuentas se elaboró el Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en Internet, como un instrumento de medición que se basa en estándares de transparencia activa aplicados a los sitios web de dos instituciones fundamentales del sistema de justicia: Poderes Judiciales y Ministerios Públicos de los 34 países miembros activos de la Organización de Estados Americanos (OEA).

- La existencia de un sitio web institucional que agregue información de la institución y que tenga algunas características mínimas, por ejemplo, lista de directorio, contacto, entre otros;
- La publicación y actualización de sentencias judiciales, clasificado según materias, según jurisdicción y la jerarquía del tribunal que las dictó (sólo para Poderes Judiciales);
- La publicación y actualización de acuerdos, instructivos, reglamentos internos de la institución;
- De estadísticas de causas ingresadas, resueltas y pendientes;
- Del agendamiento de audiencias, ya sea por la jerarquía del tribunal que va a tomar la audiencia como por el territorio donde se encuentra (sólo para Poderes Judiciales);
- Recursos físicos y materiales con que cuentan estas instituciones;
- Presupuestos;
- Aspectos relevantes como salarios, antecedentes curriculares, patrimoniales, temas disciplinarios y de funcionarios relevantes;
- La publicación de concursos, licitaciones para contrataciones, tanto de personal como de infraestructura; y

⁵ En este apartado se resumen algunas ideas presentadas en Ricardo Lillo L. (s/f) “Indicadores de CEJA: El rol de las TIC en una justicia para ciudadanos” En: El rol de las Nuevas Tecnologías en el Sistema de Justicia. Publicación semestral del Centro de Estudios de Justicia de las Américas – CEJA, Año 9, N° 16. Recuperado de: <http://inecip.org/wp-content/uploads/Inecip-Sistemas-Judiciales-N%C2%BA-16.pdf>

- El régimen de acceso, es decir, si para acceder a los servicios que presta el sitio web es gratuito y es universal o si por el contrario se requiere ser cierto tipo de usuario en específico

A modo de reflexión: en el marco de los sistemas de justicia surge como aspecto clave la incorporación de las NTIC como elemento de reforma y modernización de los sistemas de justicia. En este marco nos preguntamos:

¿Qué tipo de tecnologías, qué usos pueden darse, con qué fines, y para qué tipos de usuarios?

Tendencias de los últimos años:

Para el período 2015/9 en Argentina se denominó a la gestión estatal, como de un modelo “**ceocrático**”, por estar conformado por los CEOs de empresas privadas.

Un gobierno de CEOs está integrado por un novedoso sector de altos ejecutivos provenientes, con una frecuencia inusual, de grandes empresas privadas. “Asimismo, se observaba que esta multiplicación de directivos empresarios privados al frente del Estado encerraba un riesgo, potencial, pero no menor: el de que se plantearan “conflictos de intereses”. En términos concretos, que a la hora de tomar decisiones estos funcionarios, que en su mayor parte habían desarrollado su carrera, lealtades y vínculos fundamentales en el sector privado, pudieran beneficiar o tender a privilegiar intereses privados o particulares (por ejemplo, los de la/s empresa/s donde se habían desempeñado), vulnerando o perjudicando los intereses generales, los del conjunto de la sociedad que ahora debían gobernar” (Canelo, Castellani y Gentile, 2018: 118).

Se caracteriza por (Cao, Rey y Laguado Duca, 2015):

- Un porcentaje importante de funcionarios provienen del sector privado
- Preocupación por la transparencia
- Se presenta como un Gobierno “despolitizado”, basado en la eficiencia y racionalidad económica
- Aumento de la conflictividad laboral en el sector público por despidos, revisión de contratos, y pocos avances en las negociaciones colectivas en relación a los salarios.

Para el 2020 las administraciones públicas tienen el desafío de gestionar en medio de una pandemia mundial. En Argentina se suma que en diciembre de 2019 se inició un nuevo gobierno a nivel nacional y provincial y en muchos gobiernos locales. Es decir que esta grave situación que toca atravesar es en el inicio de un recambio de gobierno.

La actual situación generada por el Covid 19 es un emergente nuevo e inesperado a los que se enfrentan las administraciones estatales y que exige un desafío de reorganización de sus entramados institucionales que se traduce en nuevas formas de adaptar el trabajo (teletrabajo o trabajo domiciliario), ajustes en los procedimientos, informatización de procesos de trabajo y en trámites. También un esfuerzo muy grande y diseño de nuevas líneas estratégicas para garantizar la continuidad de los servicios y acciones que brindan los distintos organismos a la ciudadanía.

En este marco la actividad para esta unidad será reflexionar sobre los efectos del COVID 19 en la administración pública y los desafíos que se impulsaron y deben impulsarse en la gestión estatal.

Bibliografía

- Abal Medina, Juan Manuel (2010). “La reforma del Estado y el fortalecimiento de las Instituciones Públicas”. En Amaya, P. (comp) *El Estado y las políticas públicas en América Latina; avances y desafíos de un continente que camina en el fortalecimiento de la inclusión social*. La Plata: Editado por el Honorable Senado de la Prov de Buenos Aires.
- Blutman, Gustavo y Méndez Parnes, Soledad (2003). “Reformas Administrativas del Estado y Cultura organizativa”. En *2º Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración*, noviembre, Bs.As.
- Chiara, Madgalena y De Virgilio Ma. Mercedes (coord.) *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo Libros (Pp: 53-86).
- Gradín, Agustina (2013). “El estilo de gestión: principales aspectos para su análisis”. *Tesis de Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social: El proceso de integración política de los Movimientos de Desocupados a la gestión del Estado en la Argentina Kirchnerista*. FLACSO, Buenos Aires. (pág. 31 a 45, pág. 120 a 140 y 140 a 153). Disponible en:

http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/produccion_academica/1400610870_tesis-agustina.pdf

- Canelo, Paula; Castellani, Ana y Gentile, Julia (2018). “Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri”. En Daniel Garcia Delgado, Cristina Ruiz del Ferrier y Agustina Gradin (comp.) *Elites y capturas del Estado*. Buenos Aires: Argentina.
- Cao, Horacio; Rey, Maximiliano y Laguado Duca, Arturo (2015). *El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública argentina (1960 – 2015)*. Buenos Aires: Prometeo Libros (pp. 82-90 y 229-239).
- CLAD (1999). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. En Revista del CLAD Reforma y Democracia Nro 13, Febrero, Caracas.
- Felcman, Isidoro (2016). Nuevos modelos de gestión pública: tecnologías de gestión, cultura organizacional y liderazgo después del "bingbang paradigmático". En *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4 (6). pp 117-131.
- Lillo L., Ricardo (s/f) “Indicadores de CEJA: El rol de las TIC en una justicia para ciudadanos” En: *El rol de las Nuevas Tecnologías en el Sistema de Justicia*. Publicación semestral del Centro de Estudios de Justicia de las Américas – CEJA, Año 9, N° 16. Recuperado de: <http://inecip.org/wp-content/uploads/Inecip-Sistemas-Judiciales-N%C2%BA-16.pdf>
- López, Andrea (2007), “Nueva Gestión Pública. Algunas precisiones para su abordaje conceptual”. En Chaves, Guillermo (comp) *La nueva política del pensamiento a la acción*, La Plata, EDULP – Ministerio de Gobierno.
- Migliore, Alejandra y Pau, Marta Valeria (2015). “El Gobierno Abierto en la Provincia de Buenos Aires. Evidencias concretas de gestión”. En Galinelli, Bernardo; Pagani, Ma. Laura y Payo, Mariel (2015). *Estudios sobre Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial*. Subsecretaría para la Modernización del Estado, La Plata.
- Olsen, Johan (2005). “Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia”. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 31. (Feb. 2005). Caracas
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1994). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Buenos Aires: Ediciones Paidós.

- Oszlak, Oscar (1999a). “De menor a mejor: el desafío de la “segunda” reforma del Estado”. Revista Nueva Sociedad, Nro. 160, Venezuela.
- Oszlak, Oscar (1999b) *Quemar las Naves (o como lograr reformas estatales irreversibles)*. Trabajo presentado al IV Congreso Internacional del CLAD, México.
- Oszlak, Oscar (2013). “Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública”. Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>
- Ramió Matas, Carles (2001). “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21. Caracas.
- Suárez, Francisco e Isuani, Fernando (1998). “Innovación en las Organizaciones: una perspectiva comparada entre organizaciones públicas y privadas”, en Revista Nueva Época, N° 0, segundo semestre, INAP, Buenos Aires.
- Thwaites Rey, Mabel (2005). “Repensando la estatidad. Para una transformación del Estado democrática y participativa”. En Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (editoras), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Villoria, Manuel (1997). “Modernización administrativa y gobierno postburocrático” en Bañón, R. y Carrillo, E. (Comp), *La Nueva Administración Pública*, Ed. Alianza Universidad Textos, México.