

EXTENSIÓN

Reflexiones y desafíos acerca de la Administración Pública con motivo de la participación de estudiantes en el IV Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública

Por GALLINI PAEZ, Micaela; RUIZ, Paula; DI PARDO, María Gabriela; y FALBO, Luz.
Equipo Instituto Superior de Registración y Publicidad Inmobiliaria, RPBA

Introducción

Como alumnas de la Tecnicatura Superior en Administración Pública tuvimos la posibilidad de asistir al IV Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública, celebrado en Córdoba los días 25, 26 y 27 de septiembre de 2024, que reunió a especialistas y profesionales en torno a temas cruciales sobre la gestión de lo público. En un contexto de creciente demanda ciudadana por eficiencia y transparencia en la administración, y frente a los desafíos contemporáneos que enfrenta el Estado, los ponentes abordaron distintos enfoques sobre la reingeniería de procesos, la transformación de la cultura organizacional, los modelos de gobernabilidad y las posibilidades de reforma del Estado. A partir de estos aportes y de lo propio, este artículo explora las necesidades y posibilidades de una reforma profunda del Estado argentino, la reconfiguración del rol de los gobiernos provinciales, la innovación tecnológica y la profesionalización del empleo público considerando los desafíos actuales y las lecciones aprendidas en el pasado.

1.- Los desafíos de un Estado en transición. Por Micaela Paez

a) Introducción

Una de las principales figuras en el congreso, Joan Subirats, al frente del panel de apertura, expone acertadamente que el Estado argentino, al igual que otros Estados, continúa operando con una lógica burocrática que recuerda el modelo weberiano clásico, mientras que las demandas de la sociedad y el dinamismo institucional exigen un enfoque más ágil y flexible. Subirats sugiere que es esencial replantear la administración con una perspectiva de reingeniería de procesos y diagramación de flujos, herramientas que pueden favorecer la eficiencia de los organismos locales y regionales, y aportar celeridad y dinamismo a la gestión pública. En este sentido, la reforma del Estado se orienta no solo a cambiar estructuras, sino a modernizar la mentalidad y los procesos organizativos. La idea de Subirats complementa las observaciones de Blutman (2009), quien sostiene que la modernización del Estado argentino exige también una transformación cultural profunda que permita superar la "eficacia indiferente" de una administración orientada por modelos del pasado y fortalecer una gestión centrada en resultados.

b) Transformación y contexto: perspectivas de Hernán Ouviaña

Hernán Ouviaña introduce una mirada crítica al

proceso de reforma al afirmar que no estamos ante una ausencia del Estado, sino frente a una transformación radical en la cual el rol de éste se adapta al contexto neoliberal. Ouviaña conceptualiza la reforma menemista de los años '90 como una "revolución pasiva", en términos gramscianos, en la que el Estado actuó como facilitador de intereses de mercado y se centró en una disciplina de austeridad y control social. A su vez, Ouviaña plantea la existencia de un "Estado de austeridad permanente", en el que el control y la disciplina se han vuelto características de época y no un período transitorio. Esta visión se conecta con la advertencia de Blutman (2009) sobre los riesgos de una reforma que se limite a adaptar el aparato estatal a las exigencias del mercado, sacrificando así el compromiso con el bienestar social. Para Ouviaña, la actual reconfiguración del Estado debe tener en cuenta la crisis de gobernabilidad que atraviesa el país, donde cualquier transformación estatal exige una cuidadosa gestión de la gobernabilidad social y económica.

c) La cultura organizacional y el rol de los recursos humanos

Es preciso tener presente que la cultura organizacional es un pilar central para cualquier proceso de reforma, dado que los valores, actitudes y prácticas de los agentes influyen directamente en la implementación y éxito de las políticas de cambio. En el congreso, la Contadora María Gabriela Miralles remarcó que para que una reforma sea efectiva, es crucial alinear al equipo político con el personal técnico, buscando una relación de colaboración en la cual ambos sectores se conviertan en aliados en el avance de la gestión. Esta alineación es indispensable para que los objetivos administrativos y operativos confluyan en una misma dirección, optimizando así la prestación de servicios y garantizando una mayor eficiencia. Miralles también subraya que la planificación y la ejecución de planes de acción son herramientas efectivas para coordinar esfuerzos entre las áreas técnica y política. En este sentido, la gestión por resultados, otro tema tratado en los paneles, fue resaltada como una herramienta clave para optimizar los recursos humanos y mejorar la eficacia institucional.

d) Transparencia y modernización como ejes de la reforma

En línea con la idea de reformar el Estado en función de la transparencia y la accountability, el Contador Pablo Antonietti, destacó la importancia de avanzar hacia una gestión que priorice

la rendición de cuentas y facilite la accesibilidad ciudadana a la información pública. Antonietti sostiene que la modernización del Estado es el resultado de una combinación de decisión política y acompañamiento normativo, y aboga por la digitalización como un paso esencial para reducir la burocracia excesiva y mejorar la calidad institucional. La transición de una administración "papelizada" hacia sistemas digitales no solo agiliza los procesos, sino que fortalece la transparencia y facilita una mayor responsabilidad institucional, tal como señala también Blutman (2009), quien considera que una reforma administrativa sólida debe incluir una actualización tecnológica integral que impulse la eficiencia y la cercanía del Estado con la ciudadanía.

e) Reflexiones finales y perspectivas para una reforma efectiva

Finalmente, el académico Horacio Cao planteó que, si bien puede parecer que el Estado carece de capacidad para llevar adelante reformas profundas, es posible facilitar la implementación de cambios significativos mediante la creación de procesos más digeribles, es decir, iniciativas que el cuerpo de empleados y el público puedan asumir de manera progresiva. Este planteamiento resuena con la idea de la importancia de ajustar las reformas a la realidad y cultura de la organización estatal, evitando los intentos de cambio abruptos que podrían generar resistencia y dificultades de adaptación. En concordancia con los demás panelistas, se cree que una reforma sostenible debe ser capaz de equilibrar los intereses del mercado, la austeridad fiscal y las demandas sociales, apostando por una transformación que fortalezca al Estado en su rol de garante y promotor de desarrollo.

2.- Más allá del Estado Nacional: rol y reconfiguración de los gobiernos provinciales. **Por Paula Ruiz**

a) Introducción

Como ya se mencionó, muchas son las aristas del Estado que se han abarcado en el congreso, desde repensar su eficiencia, las transformaciones actuales, cuál es su rol en esta nueva era digital, y hasta qué sucede cuando el Estado se retira. Pero ¿qué lugar ocupa Argentina en esas discusiones? ¿Es posible que éstas trasciendan lo académico y se trasladen al plano político? Y, por último, ¿qué lugar ocupan allí los estados subnacionales?

Argentina y el mundo se encuentran debatiendo acerca del rol del Estado, especialmente en torno

a su eficiencia y tamaño. Este ha sido un tema recurrente en las agendas de reforma estatal, intentando modificar las capacidades institucionales a través de reestructuraciones con modelos más modernos en pos de abandonar un modelo burocrático weberiano. En este contexto, de avance de herramientas tecnológicas como la IA y situaciones de crisis como la pandemia, se han originado dudas sobre el funcionamiento y la estructura actual del aparato estatal. Esta conversación tiene por escenario la arena pública. Esto último, quizás, como consecuencia de la democratización de voces tanto en redes sociales como en plataformas de todo tipo.

Quien, sin lugar a dudas, ha profundizado en la temática es el actual presidente de la Nación, que ya en su campaña política hablaba de una agenda de reducción del aparato estatal. En el panel “Enfoques y aportes a los retos de la administración pública y del estado exponencial” se debatió sobre la contraposición de los discursos que proponen un Estado mínimo frente a un aumento de desigualdades que demandan más Estado, entendiendo el mismo desde un rol transformador para mitigar esas diferencias. Lo que nos traslada, necesariamente, a dos cuestiones. Por un lado, contraponer aquellas dos posturas que acercaba Oszlak hace poco más de dos décadas —menos estado frente a un mejor estado (Oszlak, 1997)—, y por otro a preguntar ¿cómo se reconfiguran las responsabilidades y capacidades de los gobiernos provinciales en este nuevo escenario de mayor protagonismo?

b) La contracción del estado nacional y su impacto en las provincias

La administración del actual gobierno nacional propone una reforma que se apoya en la idea de que un aparato estatal más pequeño permite mayor eficiencia y dinamismo, a la vez que busca liberar al sector privado de regulaciones que considera excesivas. Así, lleva a cabo estrategias de reducción de la estructura ministerial y concentración de funciones con un horizonte de reducción del gasto público. No obstante, el análisis de las dinámicas federales y la experiencia histórica podrían sugerir cierto traslado de responsabilidades a los gobiernos subnacionales, que enfrentan limitaciones significativas.

Por lo que, en lugar de una reducción del Estado, podríamos estar frente a una reconfiguración a nivel nacional, donde se transfieren funciones desde el gobierno central a las provincias.

Las experiencias de reformas de los años '90 en Argentina demostraron que la descentralización

de los sistemas de salud y educación no significó un avance del sector privado en la prestación de esos servicios, sino una asunción de estos por parte de las provincias.

La era exponencial (Oszlak, 2020) propone un escenario caracterizado por avances tecnológicos acelerados y automatización de procesos y tecnologías de la información entendiendo los desafíos propios de la época como oportunidades. Según el autor, esta nueva era requiere de un Estado que no se reduzca a funcionar como regulador, sino que se reconozca también innovador. En aras de ello, los gobiernos provinciales en Argentina se encuentran con el desafío de modernizarse, pero con capacidades limitadas, en términos de inversión y accionar.

Si bien la tecnología puede ser un factor democratizador por explotar, que permita brindar servicios más eficientes y cercanos a la ciudadanía, se advierte como posible que esta tecnologización profundice las brechas socioeconómicas preexistentes entre distintas provincias.

Horacio Cao, analizó históricamente el nivel de heterogeneidad y desigualdad en Argentina entre las provincias, tanto en sus dimensiones sociales, como económicas y demográficas exponiendo cómo el sistema federal argentino ha perpetuado un esquema de dependencia económica y política que refuerza la centralización del poder en el ámbito nacional (Cao y Rubbins, 1998). Y sostiene, idea que se comparte, que la clave para que las provincias puedan innovar radica en la implementación de un federalismo colaborativo.

c) Respuestas originales a problemas estructurales

En el panel “¿Qué sucede en la sociedad cuando el estado se retira?”, el Doctor Ricardo Piana introduce el concepto de innovación. Lo hace en contraposición a los términos invención y modernización, acudiendo a la idea de “una propuesta original para solucionar problemas” los que no serán necesariamente nuevos, pero que sí suponen una respuesta local.

En un país caracterizado por la centralización del poder y la diversidad socioeconómica entre regiones, la capacidad de innovar en la gestión pública se presenta como una estrategia para mejorar la satisfacción de las demandas ciudadanas. Por esto mismo los gobiernos provinciales de Argentina, con lo singular de sus dinámicas políticas, económicas y sociales, requieren de enfoques innovadores que trasciendan la simple modernización de procesos. La innova-

ción, en este sentido, puede facilitar respuestas locales y adaptadas a problemáticas específicas, promoviendo un federalismo más eficiente. Una posible respuesta a esta crisis de capacidades es adoptar un modelo participativo, o de “diagnóstico participativo”, concepto español acercado por Subirats (UAB) en el panel central “Democracias en tensión. Las administraciones públicas en pleno cambio de época”. Esto no es otra cosa que un modelo de gobernanza (Whittingham Munévar, 2011), donde las alianzas con el sector privado y la sociedad civil se vuelven una oportunidad. El Estado asume, así, un rol fundamental en la creación de mercados y en el fortalecimiento y desarrollo de economías regionales en cooperación con otras provincias orientando la inversión a sectores estratégicos. Es de esta forma, que los gobiernos provinciales podrían liderar la implementación de políticas públicas orientadas a la innovación aprovechando la cercanía con las realidades locales. Esto implica retomar la planificación estratégica y repensar un camino de acción alineando la discusión técnico-administrativa con las agendas políticas locales.

Es por esto, que resulta necesario un cambio de paradigma sobre el prisma con el que se juzga a la administración pública apostando por la colaboración interprovincial y la adaptación local por sobre soluciones estandarizadas. Para ello es esencial no limitarse a estrategias de modernización sino promover un enfoque innovador que apunte a reforzar la autonomía, mejorando la eficiencia de la gestión pública.

3.- Repensar la Administración Pública en la era de la inteligencia artificial. Por Di Pardo, María Gabriela.

a) Introducción

Repensar la Administración Pública en la era de la inteligencia artificial (IA) implica un cambio profundo en como los gobiernos operan, prestan servicios y responden a las necesidades de la ciudadanía. La IA ofrece un conjunto de herramientas y posibilidades que pueden transformar desde la eficiencia operativa hasta la personalización de los servicios públicos. Pero, tal como se expuso en el panel “La Inteligencia Artificial, el Estado que se viene y las Comisiones de Futuro”, es preciso tener en cuenta la importancia de utilizar la IA de forma ética, promoviendo la transparencia y la responsabilidad en su aplicación para asegurar que contribuya al bien común.

Se reconocen algunos puntos clave para entender el curso de esta transformación.

Por un lado, la automatización de procesos, que permitiría reducir el tiempo y el costo asociados a tareas repetitivas como procesos de gestión de documentos, atención al ciudadano o tramitación de permisos y licencias. Por otro lado, respecto de la toma de decisiones informadas en la labor diaria de sectores como salud pública, educación o seguridad, la IA facilitaría el análisis de grandes volúmenes de datos identificando patrones y tendencias. Por último, vale la consideración de que la IA puede contribuir a fortalecer la transparencia al acercar el acceso a datos e información públicos contribuyendo, de este modo, a crear una estructura de gobernanza más confiable.

Es así que los recursos humanos podrían enfocarse en tareas de mayor valor agregado, siendo necesario también replantear el rol de los servidores públicos, capacitándolos y promoviendo una cultura de innovación y adaptabilidad.

Hay dos asuntos a tener en cuenta en nuestro país de cara a la era de la IA. Por un lado, la dificultad para direccionar inversión por el propio contexto económico y por otro, la brecha digital y los riesgos de exclusión que ésta genera.

Respecto de la regulación, existen dos posturas. Una que propone un régimen de regulación que tenga como objetivo establecer un marco regulatorio robusto protegiendo los derechos personales y poniendo el foco en la transparencia y la trazabilidad de las aplicaciones – tal como lo determinó el Parlamento Europeo, a través de la Ley de Inteligencia Artificial, la única a nivel mundial– y otra que lo encuadra dentro de la Ley de Defensa Nacional, como es el caso estadounidense. En Argentina, hasta la fecha, no existe una ley específica en la materia, sin embargo, sí hay políticas públicas y de regulación en torno a la inteligencia artificial. En este sentido, se puede observar el caso de la estrategia nacional propiciada durante el período 2018-2019 denominada ArgenIA y lo impulsado por el Centro Argentino Multidisciplinario de Inteligencia Artificial (CAMIA).

Normativamente, la IA es objeto de la LEY 27506 (“Régimen de promoción de la Economía del Conocimiento”) que tiene por objetivo definir las actividades que guarden relación con el uso del conocimiento y de lo digital, y varios decretos que abordan la importancia de un enfoque y uso estratégicos de la IA

En Argentina, desde 2023, la Subsecretaría de

Tecnologías de Información y las Comunicaciones emitió una guía de recomendaciones para una inteligencia artificial fiable, buscando garantizar el uso ético de la IA en el ámbito público e incluyendo principios para la protección de derechos fundamentales. Esto, promoviendo en la práctica la implementación de equipos multidisciplinarios e integrales que lleven a cabo lo necesario con transparencia en los procesos y equidad en el acceso a la tecnología. Por otra parte, el gobierno ha establecido una mesa interministerial con el fin de coordinar el uso de la IA entre distintos sectores, evaluando desafíos en posibles políticas públicas y en concordancia con la economía nacional.

El Magister Maximiliano Campos Ríos tiene una visión pragmática y crítica sobre la transformación digital y la incorporación de la inteligencia artificial en el ámbito estatal.

Como especialista en políticas públicas, considera que esta era exige un Estado capaz de fusionar lo propio con los avances tecnológicos. Señala, además, que esta transformación no solo depende de la tecnología, sino también de un cambio de matriz que permita capacitar a los servidores públicos en el camino de lo digital permitiendo avanzar hacia una integración de datos y procesos con la tarea diaria (Campos Ríos Maximiliano 2024). Por este motivo, la inversión en digitalización debe estar acompañada de decisiones políticas que promuevan la innovación estatal como un proyecto a largo plazo.

Por su parte, el Ingeniero Alberto Moltini tiene una perspectiva optimista sobre la incorporación de la inteligencia artificial en la gestión organizacional, sin embargo subraya la importancia de implementar estas herramientas de manera ética y responsable evitando un enfoque tecnocrático. Además, Moltini (2024) sostiene que estamos en un “estadio de inteligencia artificial generativa”, es decir que ésta no solo puede predecir y así dar información, sino que a partir de un conjunto de conocimientos puede generar uno nuevo. Este punto es el que ocupa y preocupa, expone, porque esta generación de un nuevo conocimiento es lo que conduce al desafío parlamentario de producir leyes que regulen en forma positiva este vasto campo tecnológico.

4.- La profesionalización de los servidores públicos en la era de la transformación digital y el Estado exponencial. Por María Luz Falbo

a) Introducción

Retomando lo planteado en párrafos anteriores respecto al panel “Enfoques y aportes a los retos de la administración pública y al Estado exponencial”, la Licenciada y Doctora en Ciencias Políticas María Gabriela Brendan Zehnder y el Licenciado en Psicología y Magister en Dirección de Negocios Jorge Jaimez invitan a reflexionar sobre el rol del Estado y a preguntarse ¿quiénes son los sujetos que encarnan la Administración Pública?

En este sentido, la denominada “era del Estado exponencial” (Oszlak, 2020) plantea desafíos inéditos para los gobiernos, especialmente en un contexto donde se cuestiona la capacidad estatal para reducir las desigualdades. Se entiende, por esto mismo que vivimos un tiempo histórico de profundas transformaciones económicas, tecnológicas y productivas, en el que el Estado es impugnado en términos de representación política y transparencia mientras estos discursos penetran en la conversación sobre qué administración pública urge construir. Ante este nuevo escenario, es necesario reconfigurar el Estado para fortalecerlo, poniendo énfasis en la dimensión del servicio. Esto implica una descentralización del liderazgo, donde el rol del ciudadano y del líder se dinamicen e inclusive se reconfiguren en un sentido estructural y posicional.

b) La administración pública en el contexto actual

Frente a estos cambios acelerados, coexisten múltiples paradigmas administrativos: desde esquemas burocráticos weberianos hasta modelos gerenciales y enfoques de gobernanza. Todos ellos cohabitan en los Estados provinciales y nacionales, produciendo resultados dispares. Estas transformaciones han dado lugar a estructuras complejas que hoy enfrentan el mandato de modernización/innovación.

Tomando lo desarrollado por Oszlak, para enfrentar los desafíos de una era exponencial será esencial que el Estado evite que la tecnología amplíe las brechas de desigualdad y aumente la dependencia tecnológica. Para esto, sus instituciones deben anticipar los cambios y adquirir herramientas de gestión para implementar a tiempo políticas públicas y regulaciones que observen cuidadosamente su ritmo y orientación (Oszlak, 2020).

c) El análisis de la administración pública y su profesionalización

La administración pública requiere una transformación más allá de la dimensión técnica, adoptando una visión política. El Doctor en Filosofía Luis F. Aguilar Villanueva señala que el Estado moderno debe interactuar con actores como el sector privado y la sociedad civil, en un marco de gobernanza. Esta interacción exige una administración profesionalizada, donde los servidores no sólo dominen aspectos técnicos, sino también comprendan dinámicas políticas y promuevan la transparencia (Aguilar Villanueva, 2006). Por su parte, el Politólogo Juan Manuel Abal Medina sostiene que un Estado inteligente, eficaz y eficiente es esencial para asegurar una sociedad homogénea, integrada e inclusiva. Para lograrlo, es necesario implementar herramientas que promuevan la profesionalización y el fortalecimiento jerárquico de la administración pública, brindando a los agentes la posibilidad de desarrollar sus expectativas profesionales en función de su desempeño, fomentando una conciencia colectiva orientada al servicio público (Abal Medina, 2010).

Horacio Cao, por su parte, indica que los procesos de modernización administrativa son efectivos sólo si se acompañan de una adecuada capacitación y profesionalización. La formación técnica debe combinarse con liderazgo y capacidad de adaptación a nuevos desafíos como la digitalización y el uso de datos (Cao, 2012).

d) El modelo de profesionalización en Córdoba

En el panel “La formación de los empleados públicos desde una perspectiva federal-regional”, la Licenciada Carolina D’Ambrosio, presentó la experiencia de profesionalización implementada en dicha provincia. A través de la Secretaría de Capital Humano, el gobierno ha establecido un sistema de capacitación continua vinculado a la carrera administrativa. Este enfoque contempla no sólo habilidades técnicas, sino también un sentido de pertenencia y vocación de servicio. Es en este sentido que entran en juego las evaluaciones de desempeño, identificando necesidades de capacitación y asegurando que el personal esté preparado para enfrentar los desafíos de sus áreas laborales.

Estas instancias incluyen tanto a agentes estatales de base como a cargos directivos, quienes continúan formándose anualmente. Este modelo tiene por horizonte la gestión por resultados y la eficiencia administrativa, siendo un ejemplo clave de políticas de formación para construir una administración pública eficiente y profesional.

e) La profesionalización en la Provincia de Buenos Aires

Si se observa el caso del Instituto Superior de Registración y Publicidad Inmobiliaria se puede ver que se cuenta con recursos para promover una administración pública eficiente y profesional. A través de las Tecnicaturas Superiores ofrecidas por la institución se entiende que existe una mirada amplia sobre la formación de los agentes registrales que promueve una gestión por competencias, orientando el rumbo hacia un desarrollo de liderazgos capaces de implementar transformaciones en un contexto de cambio acelerado.

Esto muestra que es posible un enfoque integral de formación técnica y desarrollo de capacidades políticas y éticas. El Estado debe ser capaz de gestionar lo propio adaptándose a la revolución digital y respondiendo a las demandas ciudadanas. Las experiencias de Córdoba y del Instituto ofrecen un camino viable hacia la profesionalización, asegurando un Estado más eficiente, transparente y capaz de enfrentar los desafíos presentes y futuros.

f) Conclusión

La posibilidad de reforma del Estado argentino es un proceso complejo que exige tanto un cambio administrativo como una transformación profunda de la cultura organizacional, en la cual se integre una gestión eficiente, responsable y orientada a resultados. Como se discutió en el congreso, y a partir de lo propio, se cree que cualquier reforma que pretenda ser efectiva debe equilibrar la eficiencia con el compromiso social, adaptarse a las exigencias de transparencia y rendición de cuentas, y promover una innovación integral que supere las barreras de la burocracia tradicional. Sólo así será posible construir un Estado más cercano a las necesidades de la ciudadanía y mejor preparado para enfrentar los desafíos del contexto actual. Por otro lado es necesario abrir la discusión federal y crear nuevos consensos, por lo menos en niveles regionales. Parece ser hora de que las provincias recobren protagonismo y no dependan exclusivamente de transferencias.

Si bien es probable que exista una suerte de recelo hacia las nuevas tecnologías y a la innovación en la administración pública, estamos frente a posibilidades que de ser utilizadas de forma inteligente y creativa pueden abrir un abanico de posibilidades en la gestión, tanto en términos de eficiencia como transparencia y cercanía con la ciudadanía.