

V Jornadas de Sociología de la UNLP y I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales “Cambios y continuidades sociales y políticas en Argentina y la región en las últimas décadas. Desafíos para el conocimiento social”

Análisis de las distintas estrategias de reforma de la gestión pública en la provincia de Buenos Aires (2002-2007).

Autor: Dr. Ricardo Sebastián Piana

Pertenencia Institucional: Becario de Investigación Superior (FSCyS - UNLP). Docente UNLP - USAL

Correo Electrónico: r_piana@yahoo.es / rspiana@jursoc.unlp.edu.ar

Resumen

En la presente ponencia analizaremos las diferentes -y a veces contradictorias- políticas de reforma de la gestión pública en la provincia de Buenos Aires durante el gobierno del Ing. Felipe Solá (2002-2007).

Nos detendremos en las grandes líneas de las reformas impulsadas, a través del estudio de sus programas, proyectos y normas propiciadas por las áreas con competencia en esta materia durante el período en estudio, esto es, por Secretaría para la Modernización del Estado y luego Ministerio de Gobierno y Secretaría General de la Gobernación (Subsecretaría de la Función Pública, luego de la Gestión Pública, Secretaría Ejecutiva de Gobierno Electrónico y Subsecretaría de Gestión Tecnológica y Administrativa). Se seleccionó el Plan Rector de Modernización y la reforma política impulsada por el Cr. Florencio Randazzo; el Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007 propiciado por la Subsecretaría de la Gestión Pública; el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico y las normas impulsadas por la Subsecretaría de Gestión Tecnológica y Administrativa.

Si bien la gestión expresó un fuerte compromiso con la modernización del Estado, se advierte la coexistencia de procesos de modernización y reforma sustentados en distintas concepciones del Estado y sus funciones.

De su análisis podrán advertirse, al menos, tres visiones de la gobernabilidad dentro de una misma gestión: una visión relacionada con la eficacia (realismo político), otra visión relacionada con la legitimidad (tradicción del buen gobierno) y otra con el orden (estabilidad del sistema). Sin perjuicio de ello, advertiremos cómo las experiencias exitosas de modernización están asociadas a la innovación y exploración, siendo central para ese éxito la detección de las necesidades reales y concretas.

Análisis de las distintas estrategias de reforma de la gestión pública en la provincia de Buenos Aires (2002-2007).

1. Introducción

Más allá de la reciente –y bienvenida– emergencia de estudios político-sociales a nivel subnacional, el análisis de las políticas de reforma en la gestión pública y de reforma del Estado en la provincia de Buenos Aires tiene un importante valor empírico, tanto por la representatividad de la unidad respecto del nivel nacional como por su preponderancia respecto de otras unidades provinciales. Por otro lado, los propios resultados del estudio que expondremos en esta ponencia son teóricamente relevantes y demostrativos de las diferentes - y a veces contradictorias- políticas de reforma.

No es necesario, en nuestro contexto, resaltar la importancia de la provincia de Buenos Aires en cuanto a su población, producción y superficie. Sí, tal vez, su carácter representativo de las propias diferencias que existen en todo el país: geográficamente ocupa menos del 10% del territorio nacional, pero su población, que alcanza los 13.827.203 habitantes según el censo 2001, tiene el 38,13% de la población total de Argentina. Además, en ella puede verse reproducida la desigual distribución de la población: en el conurbano, que ocupa una superficie de 3.630 Km², esto es, un porcentaje de 1,2% respecto de la superficie total, habita el 63 % de su población. Por ello, al igual que de la Argentina, de la provincia de Buenos Aires puede decirse que es un Estado macrocefálico.¹

Desde el punto de vista económico se constituye en la provincia de mayor peso relativo en cuanto al tamaño de su economía, siendo, por otro lado, la que posee mayor grado de diversificación productiva.

En términos políticos, más allá del fenómeno de subrepresentación medida en cantidad de diputados nacionales que aporta al Congreso sobre cantidad de población (Reynoso, 2005)², su número en términos absolutos no es nada despreciable: 35 diputados nacionales en cada

¹ La Provincia de Buenos Aires es la segunda provincia en extensión territorial: tiene una superficie de 307.571 Km², lo cual representa un 8,26% respecto del total del país. Sin embargo, el Producto Bruto Geográfico es de \$233.000 millones (estimación 2006), esto es, el 35,5% del total nacional. Dirección Provincial de Estadística, 2006.

² Según la investigación referenciada, el distrito de Buenos Aires está subrepresentado en aproximadamente un 9,5% en su magnitud de distrito.

elección.³ Por otro lado, esa magnitud poblacional hace que, como puede advertirse cada vez con más fuerza, las estrategias nacionales se “jueguen” en el territorio bonaerense.⁴

Su peso específico en el contexto nacional la hace estar presente en cualquier de los grandes acontecimientos nacionales. En ese sentido, la provincia no fue ajena a la gravedad de la crisis económica y social desatada en el país a partir de diciembre de 2001: fue en ese contexto de crisis económica y social generalizada que asumió la gestión del ex gobernador Felipe Solá en enero de 2002.

Tampoco Buenos Aires fue ajena a los clivajes de la política nacional de los últimos años. Más aún, algunos de ellos acaecieron antes en la provincia, como lo fue la ruptura Solá-Duhalde, que la ruptura en la Nación, Kirchner-Duhalde. Por ello, si bien es cierto que la hegemonía ininterrumpida del Partido Justicialista en la provincia, desde el año 1987 hasta la actualidad, expresa un electorado significativamente fiel, en buena medida cautivo (Camou, 2005), el ex gobernador Solá no gozó de los beneficios de la hegemonía del partido, pues pese a contar con mayoría formal en ambas Cámaras, la disciplina partidaria se encontró en crisis como consecuencia de la ruptura que señalamos más arriba.⁵

Vetadas que fueran las reformas de naturaleza legislativa, por su alto costo político, y en el marco de las consignas que propugnaban la reforma política, el estilo de gobierno tuvo una fuerte carga de actividad y reforma administrativa.⁶

Pese a lo poco que se ha escrito sobre la materia, lo cierto es que la caída de la convertibilidad no sólo implicó, entre otras cosas, transferencias de ingresos desde un sector de la sociedad hacia otro, modificaciones en los precios relativos, pérdidas y ganancias y disminución del poder adquisitivo de los salarios, sino también un profundo caos administrativo.

Según el entonces Subsecretario de Gestión Tecnológica y Administrativa de la Secretaría General de la Gobernación, esa crisis “... *minó la capacidad operativa, la seguridad jurídica y la credibilidad misma de las instituciones y fue en ese contexto que se inició la presente gestión la que, a pesar de la urgencia de los problemas que se presentaban, siempre pretendió contar con una estrategia de mediano plazo, que orientara las decisiones más allá*

³ Es decir, los 70 diputados elegidos por la Provincia de Buenos Aires, ocupan poco más del 27% del total de la Cámara baja.

⁴ “Montoya suena para ser candidato en el desafío más fuerte de 2009”, Clarín, 29/08/08; “Planes K: vuelve a circular la idea de reformar la Constitución bonaerense”. Clarín, 1/09/08.

⁵ Ello generó conflictos en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, cuya descripción y consecuencias exceden el objeto de este estudio aunque es dable señalar que esa tensión moldeó el estilo de gobierno.

⁶ Adviértase que, como señalaremos más adelante, las únicas reformas políticas estuvieron dadas por la ley de internas abiertas (que siguió el mismo derrotero de la nacional) y la reforma que permitió el voto electrónico.

de atender la emergencia” (Deniro, 2005:1). Por ello, un fuerte acento de la gestión estuvo dado por las políticas de reforma y modernización del Estado.

Intentaremos, en lo que sigue, hacer una muy breve descripción de las distintas estrategias de reformas que coexistieron en el período bajo estudio. No haremos, por razones de espacio, un detalle de las políticas en sí, en su faz de diseño, implementación o control, pero sí tomaremos las grandes líneas y planes para identificar sus presupuestos y eventuales contradicciones.

Hemos tomado fuentes documentales los Decretos, proyectos, planes, documentos oficiales, o trabajos de los responsables políticos en congresos o seminarios internos. Entendemos que ellos son autosuficientes para demostrar la contradicción señalada como hipótesis.

Como ha dicho Saltalamacchia (2005) el discurso es como un guión de cierto acontecimiento. Teniendo en cuenta que toda construcción del discurso, en sentido *lato*, esto es, como estructura verbal, expresa no sólo una comunicación, sino que es una forma de interacción que exterioriza un sentido, una representación mental, los documentos nos aportarán material suficiente para la investigación que proponemos. En efecto, el discurso juega un rol fundamental en la reproducción y mantenimiento de los procesos políticos de decisión (Van Dijk, 1989 y 1997; Calsamiglia *et al.*, 2002) y por ello, el discurso de los actores, volcados en los documentos oficiales y algunas fuentes secundarias emanadas de los mismos actores tienen un valor heurístico en sí mismo.

Iniciaremos el estudio con un breve repaso de la concepción del ex gobernador sobre las políticas de reforma y modernización.

2. Las políticas de reforma y modernización en el análisis del discurso del Gobernador

El liderazgo aparece como un factor crítico para el éxito de cualquier proceso de modernización y transformación organizacional. Ese factor de liderazgo debe ser claro y fuerte, no sólo en el nivel técnico sino, especialmente, en el máximo nivel político pues sin la iniciativa constante de las máximas autoridades sería difícil vencer los naturales obstáculos y resistencias organizacionales.

Cuando asumió su gestión, el ex gobernador Solá expresó un fuerte compromiso con la modernización del Estado. Una de las primeras políticas fue el diseño de su propia estructura ministerial: a poco menos de dos meses de la asunción en el cargo, a través de la Ley N° 12.856, se creó la Secretaría para la Modernización del Estado.

En el discurso de apertura de sesiones legislativas, pronunciado el 1º de marzo de 2002, el gobernador Felipe Solá manifestó que:

*“El sistema de modernización del Estado Provincial contiene tres lineamientos básicos. En primer lugar tomaremos medidas que mejoren la **calidad del servicio** a los ciudadanos. La **descentralización, desconcentración y regionalización** de muchas acciones del poder central, dará mayor **eficacia y transparencia** a los actos de gobierno. (...) **Modernizar** los instrumentos de administración financiera, **facilitar el modelo de gobierno electrónico, reordenar la carrera administrativa y los sistemas informáticos, readecuar la ley de coparticipación, reestructurar** las múltiples regionalizaciones provinciales, son algunos de los temas que seguramente esta Honorable Legislatura deberá abordar y cuyo aporte será esencial para enriquecerlos. (...) **La Reforma Política debe tener como prioritaria expresión una Reforma del Estado.** (...) **El Estado bonaerense debe necesariamente adecuar sus estructuras para prestar mejores servicios a sus ciudadanos.** (...) **Por eso no queremos un Estado gendarme ni ausente, sino un Estado Inteligente, que sea capaz de dar respuestas a las necesidades de los vecinos, con rapidez y eficiencia**” (Subsecretaría de la Gestión Pública, 2004-a:10-11; el destacado es nuestro).*

En el discurso de la asunción del Secretario para la Modernización del Estado, Cr. Florencio Randazzo, en febrero de 2002, el entonces Gobernador expresó que el objetivo de la política de modernización debía estar focalizado más en la reforma política que en la eficientización de la gestión.⁷

Esa concepción fue sostenida un año más tarde, en 2003, en el discurso de apertura de las sesiones legislativas cuando sostuvo que *“Estoy convencido que **no habrá reforma del Estado sin una verdadera reforma política.** Aquella que transparente y legitime la relación de los ciudadanos con la política y sus dirigentes. Entendemos que es una condición necesaria, pero no suficiente. No nos reconciliará automáticamente con la sociedad, pero, seguramente, evitará el divorcio definitivo”* (Subsecretaría de la Gestión Pública, 2004-a:4).⁸

Ahora bien, ¿cuál era la concepción del ex gobernador sobre la organización del Estado y su funcionamiento? Una remisión a sus discursos públicos permite identificar su posición:⁹

*- “Ese Estado debe estar fortalecido aún frente a la reducción global de sus gastos, que es inevitable. La otra parte es enemiga de todo crecimiento privado y sólo se piensa a sí misma. **Es egoísta, pequeña, rapaz y está envejecida. Concibe una realidad que ya fue. Es el Estado burocrático, el de las oficinas que trabajan para su propia reproducción vegetativa, el de las prebendas que estamos atacando, el que maltrata a los jubilados cuando quieren hacer trámites o cobrar, el que impide la inscripción de***

⁷ “La Modernización del Estado provincial debe tener un solo objetivo. Ese objetivo es que el Estado, en lugar de alejar a los hombres que la gente elige para representarlos y conducirlos, léase los políticos; en lugar de alejarlos de la gente común que utiliza como puede los servicios cotidianos de ese Estado y requiere que ese Estado sea ágil, eficiente, justo, moderno; debe acercarlos. En lugar de alejarlos; acercarlos” (Subsecretaría de la Gestión Pública, 2004-a:10).

⁸ Relacionada con la democracia está la exigencia de transparencia, una necesidad que el Gobernador resaltó varias veces: “Hay que animarse a ser transparentes, es decir, animarse a ser controlados, porque si no uno se adjudica su propia transparencia” (Subsecretaría de la Gestión Pública, 2004-a:3).

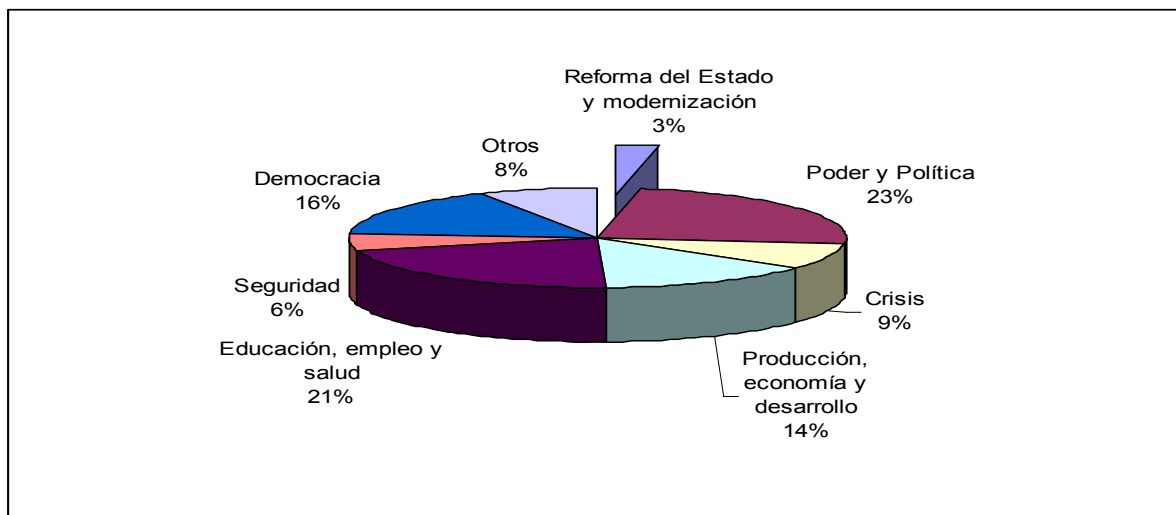
⁹ La selección está tomada del documento elaborado por la Subsecretaría de la Gestión Pública, 2004-a, págs. 11, 2, 2, 2-3, respectivamente y los destacados nos pertenecen.

industrias, comercios, barrios o productos nuevos, el que nos imposibilita cobrar impuestos, el que hace de las huelgas una rutina” (Discurso Apertura Sesiones Legislativas, 01/03/02).

*- “En la consideración pública, el **Estado aparece sobredimensionado, burocrático, lento**, y como un lugar que sólo se mira a sí mismo y con prácticas cotidianas no claras. Mi gobierno se propone cambiarlo y no voy a aflojar en esto. (...) Ya hemos sufrido las experiencias tanto del estatismo como de la indiferencia y la inacción de un Estado ausente mientras se dismantelaba y concentraba lo poco que quedaba del aparato productivo. Es necesario – lo he decidido - **un nuevo compromiso del Estado Provincial con los protagonistas de la producción bonaerense**, que sólo se logra a partir de un profundo conocimiento de sus necesidades”. (Discurso Apertura Sesiones Legislativas, 01/03/03).*

El gobernador había hecho de la burocracia uno de sus mayores enemigos, acusándola de actuar aún en contra de las decisiones de los políticos. Sin embargo, la temática de la reforma del Estado y de la gestión ¿fue un tema verdaderamente prioritario en la agenda diaria del ex gobernador? La realización de un estudio cuantitativo sobre la repetición de ciertas palabras claves en los discursos del entonces gobernador de la provincia podrá arrojar luz al respecto. Se realizó un análisis cuantitativo semántico de los discursos del ex gobernador, con una selección temática, identificando palabras y temas recurrentes a fin de detectar las verdaderas preocupaciones de la máxima figura política de la provincia. Para ello, se analizó la totalidad de los discursos del Gobernador cargados en la página web de la entonces Secretaría de Prensa y Comunicación Social.¹⁰ Habiéndose seleccionado 57 palabras claves, el estudio dio como resultado una baja exposición al público de los temas relacionados con la reforma del Estado y de la gestión.¹¹

GRAFICO 1 – TEMAS DEL DISCURSO DEL EX GOBERNADOR SOLÁ



¹⁰ Esa gran base de datos, incluye desde el discurso de asunción al inicio de su gestión, el 3 de enero de 2002, hasta el 7 de diciembre de 2007. En esos seis años, fueron registrados más de 768 discursos públicos del Gobernador. La cantidad de palabras de la base de datos así obtenida fue de más de 1.263.000 palabras.

¹¹ Para la selección de las palabras clave se tuvo en cuenta los discursos de asunción del cargo y los discursos de apertura de las sesiones hasta 2006, donde el gobernante define su programa y preferencias en la gestión de gobierno; es un acto frente a otro poder del Estado, de alto contenido y simbolismo político, además de alta exposición mediática.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los discursos cargados en la página web de la ex Secretaría de Prensa y Comunicación Social.

En efecto, los temas/palabras usualmente asociados a la problemática de la reforma de la gestión¹², no superan el 3% de la frecuencia de las otras palabras clave, donde, la política, el poder, la seguridad, el Estado ocuparon un lugar central.¹³

Dejamos para el siguiente acápite, el tema de la reforma política.

3. El Plan Rector de Modernización y la reforma política

Pocos meses después de creada la Secretaría para la Modernización del Estado, por la primera Ley de Ministerios de la gestión del Ing. Solá, en una presentación sobre la estrategia para la modernización del Estado, se sostenía que para lograr un Estado inteligente, impulsor de políticas que propendan al bien común, la reforma debe apoyarse en tres pilares: reformas en los modelos de gestión; reformas en los sistemas transversales y el Gobierno Electrónico.

La importancia del Cr. Florencio Randazzo, quien llegó a ocupar la cartera política de la Gobernación luego de haber pasado por la Jefatura de Gabinete de Ministros de la provincia, es reconocida por todos los analistas de la política local.¹⁴

Es necesario detenerse en el “Plan Rector de Modernización” que elaborara el Poder Ejecutivo a través de esta Secretaría, cuando todavía estaba a cargo de Randazzo, porque en él se advierten aspectos centrales de su concepción de la organización y del Estado.¹⁵

El documento está compuesto por un conjunto de programas, normas y procedimientos *“destinados a instalar una administración de los recursos públicos orientada a los resultados y a la responsabilidad de los funcionarios frente a los mismos. Representa un nuevo modelo de gestión que se sustenta en la panificación y el control, la reforma de los sistemas*

¹² Las palabras fueron: sociedad del conocimiento, ineficacia, gobierno electrónico, gestión pública, tecnocracia, informática, función pública, ineficiencia, modernización, burocracia, eficacia, transparencia, tecnología, eficiencia y descentralización.

¹³ Las otras categorías están dadas por los siguientes rótulos y contenidos: a) poder y política (autoridad, poder, unidad, política, Estado); b) educación, empleo y salud (ciencia, empleo, cultura, educación, trabajo, salud); c) democracia (legitimidad, corrupción, ética, democracia, confianza, justicia, pueblo, derechos humanos, consenso); d) producción, economía y desarrollo (campo, impuesto, recuperación, desarrollo, economía, producción, industria, crecimiento); e) seguridad (delito, delincuencia/delincuente, seguridad); f) crisis (terrorismo, problemas, crisis, conflicto, emergencia, protesta); g) otros temas (jóvenes/juventud, necesidades, sociedad, esperanza, fe).

¹⁴ En otro estudio podría analizarse cómo el crecimiento político del Cr. Randazzo y su pretensión de suceder a Solá frente a la aspiración política de otro grupo interno de “interpretación” constitucional sobre la posible reelección de este último generó su distanciamiento y reposicionamiento respecto del “kirchnerismo”.

¹⁵ La presentación del Plan fue hecha el 15 de abril de 2003. El Plan Rector de modernización se había estructurado como un anteproyecto de ley, pues muchas de las reformas requerían modificación de las leyes vigentes. Sin embargo, a más de un año de su elaboración, el anteproyecto no había sido presentado a la Legislatura porque, como manifestaba Randazzo (2004), se habían presentado muchas dificultades políticas.

administrativos, y en la transparencia, la participación y el control ciudadano en la gestión pública” (Randazzo, 2004:58; el destacado no es del original).

El Plan estaba estructurado en dos programas centrales con sus respectivos componentes; el primero de ellos asociado a la modernización Administrativa y el segundo a la Transparencia y de Participación Ciudadana:

- **Programa de Modernización Administrativa:** Se integraba por un conjunto de herramientas y técnicas de gestión de recursos humanos, financieros, físicos y tecnológicos destinados a fortalecer la capacidad administrativa y la eficacia institucional de la Administración Pública Provincial. El objetivo manifiesto era implementar una “gestión por resultados” y así lograr: mayor eficacia, eficiencia, economía y calidad en el cumplimiento de políticas, objetivos y metas; ordenamiento y control en el uso y disposición de los recursos públicos asignados¹⁶.

- **Programa de Transparencia y de Participación Ciudadana:** Incluía un conjunto de herramientas destinadas a involucrar a los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en la formulación, la ejecución y el control de la gestión pública introduciendo normas y sistemas de transparencia¹⁷.

Se había elaborado una propuesta para modificar el diseño de estructuras organizativas en el marco de la gestión por resultados, incorporando criterios de flexibilidad y temporalidad.

El Plan Rector introduce el concepto de control interno dentro de una visión gerencial del funcionario. Según el Plan, existirían “gerentes públicos” sobre quienes recaerían la responsabilidad de administrar recursos públicos y garantizar resultados de gestión, tanto en términos de bienes y servicios brindados como en términos del impacto producido por éstos en la comunidad, debiendo responder por la responsabilidad asignada y por los resultados de la gestión (*accountability*).

El otro punto de análisis de este acápite lo constituye la reforma política. Esta temática ha sido planteada como cuestión socialmente problematizada (Aguilar Villanueva, 1993) y en ese concepto suelen incluirse proyectos asociados con la modificación del sistema electoral, de financiamiento de los partidos, la creación/designación de los nuevos cargos constitucionales de control (defensor del pueblo, por ejemplo) o regulación de institutos de democracia semidirecta hasta las modificaciones al proceso de selección de candidaturas en los partidos políticos, además de los proyectos de reforma constitucional que supongan modificaciones centrales en la organización política, tal como las que propician un sistema unicameral.

¹⁶ El Programa constaba de distintos componentes: a) Sistema de Control Interno; b) Gestión de Recursos Humanos; c) Proyectos para la mejora de la gestión; d) Desburocratización de la Administración Pública; y e) Nuevas Tecnologías de Gestión.

¹⁷ Los componentes del programa eran: a) Régimen de Acceso a la información Administrativa; b) Régimen de la ética en el ejercicio de la Función Pública; y c) Desburocratización de la Administración Pública Provincial y Control Social.

El Gobernador fue explícito al señalar que la modernización tiene ciertos costos políticos cuando se asocia la transparencia con la modernización, pero remarcó su compromiso con ello. Pero más allá de las declamaciones, ¿cuál fue el resultado de la reforma política?

Como lo han demostrado Solano y Diéguez *“la problemática de la reforma política presenta una atención considerable a partir del año 2000, aunque adquiere un auge y una relevancia primordial en la agenda de discusión parlamentaria luego de la crisis del año 2001”* (2005:8). Sin embargo, del total de los 131 proyectos de ley de reforma política identificados por estos autores para el período 1999-2005, sólo dos tuvieron sanción legislativa.

En efecto, los únicos proyectos que alcanzaron consenso y aprobación fueron la Ley N° 12.915 que estableció un sistema de internas abiertas, simultáneas y obligatorias¹⁸ y la Ley N° 13.082,¹⁹ impulsada fuertemente por el Ejecutivo y específicamente por el Ministro de Gobierno Randazzo, referente a la implementación del voto electrónico en la provincia.

La ley de internas abiertas, simultáneas y obligatorias, al igual que Nación, fue derogada por la Ley N° 13.640. Se advierte claramente en los fundamentos de la derogación, lo espasmódica de la reforma: *“La norma cuya derogación se propone, tuvo buenas intenciones, teniendo en cuenta el contexto histórico y social dentro de los cuales fue sancionada ... la experiencia demostró que la participación libre continuó siendo escasa y los índices de concurrencia a las elecciones generales aumentaron levemente. De todas maneras consideramos que la ciudadanía no privilegia los partidos por la forma de elegir sus candidatos internamente, sino por la calidad de los mismos y fundamentalmente por sus propuestas. Reivindicamos sí, el derecho de autorregulación partidaria...”*

Es decir, pese al derecho de autorregulación partidaria, los legisladores reconocieron que se sancionó una ley en la cual no creían, porque, como se afirma, *“la ciudadanía no privilegia los partidos por la forma de elegir sus candidatos internamente”* aunque se la justifica por el *“contexto histórico y social”*.

Por otro lado, para el impulsor de la Ley de voto electrónico, el Ministro de Gobierno, Cr. Randazzo, *“ ... la instauración del voto electrónico, es un capítulo especial dentro de la Reforma Política, porque constituye una herramienta modernizadora de los sistemas electorales y de la participación ciudadana”* (Ministerio de Gobierno, 2005).

No es este el lugar para hacer el seguimiento del arduo proceso de reforma, pero a nuestro juicio la introducción de la prueba piloto de voto electrónico respondió a objetivos políticos partidarios: tanto el Gobernador como el Ministro de Gobierno hacían del voto electrónico un

¹⁸ Ley promulgada por Decreto N° 1738/02 del 24/6/02 (B.O. 31/7/02).

¹⁹ Ley promulgada por Decreto N° 1215/03 del 18/7/03 con observaciones (B.O. 8/8/03).

aspecto esencial de la reforma política, acusando, en el mismo año de la campaña, a los partidos de oposición como “vieja política” por no apoyar su reforma.²⁰ Por su parte, como si de una mera cuestión técnica se tratase, la oposición no participó ni en el diseño previo del programa ni en la elección del sistema a utilizar. Por ello, hemos afirmado en otro lugar que la introducción del voto electrónico respondió a una acción que bien puede ser calificada como “cosmético/tecnológica” (Piana, 2006).

La ley N° 13.082 quedó sólo un poco más allá de las buenas intenciones pues sus objetivos iniciales se vieron limitados por la ausencia de una ley nacional que modificara el Código Nacional Electoral (Diéguez, Tula, Eyherabide, 2005). Por ello la experiencia fue sólo utilizada, tanto en 2003 como 2005, en ciertas mesas para extranjeros.

4. El Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007

Un cambio de orientación política e ideológica se advierte cuando la Secretaría para la Modernización del Estado pasa a ser una Subsecretaría de la Secretaría General de la Gobernación²¹, a cargo de la actual diputada nacional, Ing. Claudia Bernazza, una de las dirigentes más importantes de lo que fue la rama femenina del “felipismo”.

La funcionaria definió prontamente la estrategia de la Subsecretaría que quedó plasmada en el Taller: “¿Qué Estado queremos?: Hacia un Plan Trienal de la Gestión Pública” organizado en mayo de 2004. De dicho documento puede deducirse el viraje de las funciones e ideologías subyacentes, pues la modernización, como tal, deja de ser el aspecto central. En efecto, allí sostiene la Subsecretaría que “(...) *la apuesta fuerte de la Subsecretaría de la Gestión Pública es la de ser un organismo rector al servicio de la **planificación y gestión estatal** de la provincia de Buenos Aires, que sea capaz de orientar, acompañar y asistir al Estado provincial en el diseño de sus planes de acción, sus estructuras, sus procesos organizacionales y comunicacionales, como así también en el desarrollo de las bases para una carrera (tanto de los agentes como de los funcionarios) de la que hoy se carece*” (Subsecretaría de la Gestión Pública, 2004-b, Documento N° 1, págs. 14-15; el destacado no es del original).

Se reconoció la necesidad de variar la política de modernización iniciada por el Cr. Randazzo. Como expresamente lo sostuvo el entonces Responsable Ejecutivo de la Unidad de

²⁰ Y sin embargo, la mayor resistencia fue interna en el seno del propio partido justicialista, antes de la escisión partidaria del Frente para la Victoria.

²¹ En un primer momento con el nombre de Subsecretaría de la Función Pública, y luego como Subsecretaría de la Gestión Pública.

Coordinación de Programas de Innovación: “... *a poco de andar fue reformulado, no porque hubiese existido la necesidad de cambiar las líneas estratégicas, sino porque fue necesario establecer una direccionalidad, a partir de una concepción clara sobre la caracterización y el rol del Estado*” (Longo, 2005:8). La nueva consigna no era cambiar el Estado sino recuperarlo.²² De ahí que si bien el proceso de modernización continuara, sólo fue una de las tres grandes líneas de acción.²³

Se definió a la modernización como “*una posibilidad de mejora continua de la **capacidad de gestión**... la mejora no será considerada como tal si no favorece la **inclusión social***” (Subsecretaría de la Gestión Pública, 2004-b, Documento N° 1, pág. 20).

Entre las acciones de modernización de la nueva Subsecretaría se trabajaron en las siguientes líneas:

- Establecimiento de un **Programa de Fortalecimiento de la Calidad Institucional** con el objetivo de sostener y apoyar aquellas propuestas de innovación que han resultado exitosas, y proponer las que puedan considerarse necesarias y viables.
- Creación de un **Banco de Proyectos de Innovación** como espacio de registro y difusión de experiencias.
- Acompañamiento del **Plan Estratégico de Gobierno Electrónico** para la Provincia de Buenos Aires, aprobado por Decreto N° 1.824/02.
- Proyectos de mejora de los **sistemas administrativos de apoyo** –gestión de personal, compras y contrataciones- y al fortalecimiento de los sistemas de información y comunicación -digestos normativos y legales, directorios, legajos, servicios a través de Internet-, y a las iniciativas y programas específicos del Plan Estratégico de Gobierno Electrónico –Sistema de Recursos Humanos, Infoleg-, entre otras.

Una de las acciones principales de esta Subsecretaría fue el diseño de estructuras organizativas que fuera aprobado por Decreto N° 1.322/05. Resulta trascendente analizar su contenido por cuanto el Gobernador había anunciado en su discurso de apertura de las sesiones legislativas en 2002 que “*(...) reformularemos todas las estructuras Ministeriales de acuerdo a un nuevo modelo organizativo. Queremos introducir la herramienta de la **gestión por resultados**, que transparentará y facilitará la rendición de cuentas de los funcionarios, permitiendo un mayor control social*” (Subsecretaría de la Gestión Pública, 2004-a:10)

²² Se partía del siguiente supuesto: el Estado refleja los valores y la concepción que la sociedad tiene del mismo; la sociedad había producido el desmantelamiento del Estado de los '90 con funestas consecuencias; refortaleciendo el Estado sería posible reconstituir el tejido social y relegitimar, consecuentemente, al Estado. Así, por ejemplo: “*En función de la experiencia, podemos afirmar que difícilmente exista una demanda social de reforma del Estado, por lo cual es interesante trabajar sobre cuestiones específicas que pueden generar un alto grado de legitimidad social, como, por ejemplo, mejorar la seguridad o la educación, aspectos que no tienen mucha relación con una reforma integral, pero que favorecen el inicio de un proceso mayor a partir de ganar la aprobación de la población*” (Longo, 2005:14-15)

²³ Las otras dos líneas de acción eran “Fortalecimiento del Estado” como proyecto político-social y como organización a cargo de la Dirección Provincial de la Gestión Pública y “Formación para el cambio cultural” asumida por el Instituto Provincial de la Administración Pública. El área de modernización del Estado estaba a cargo de la Unidad de Coordinación de Programas de Innovación.

Según el documento explicativo elaborado desde la Subsecretaría de la Gestión Pública, si en una estructura las partes están integradas, la estructura debe ser flexible y permeable a esos cambios cuando éstos son un aporte para el logro de una situación-objetivo determinada por la visión de una organización (Rodrigo *et al.*, 2005:5).

Se sostiene que la estructura formal debe reflejar las pautas de comportamiento informal y que “(...) *el diseño de las estructuras en la Administración Pública Provincial intenta representar de modo más fiel posible esa estructura no formal en permanente movimiento, con el objetivo de contribuir con un cambio cultural o sustrato esencial del nuevo papel que el Estado se propone asumir*” (Rodrigo *et al.*, 2005:6).²⁴

Del profuso texto normativo que establece limitaciones a la cantidad de aperturas en las estructuras y que nos recuerda al *rightsizing* de la “regla de tres” que intentó el Estado Nacional en los años ‘90 (Oszlak, 2000), nos interesa detenernos en los aspectos que hacen a la organización.

El Decreto, cuando hace referencia a los organigramas como expresión gráfica de las estructuras, contiene expresas consignas que descartan modificaciones a las formas tradicionales verticales de mando-obediencia. Pueden leerse expresamente en el documento elaborado por la Subsecretaría de la Gestión Pública (2004-b) las siguientes técnicas de diseño:

- El organigrama estará compuesto por entegramas²⁵ ordenados por niveles y líneas de dependencia jerárquica, pudiendo, además, existir líneas de dependencia funcional.
- Las líneas de dependencia jerárquica son aquéllas que expresan la relación jerárquica entre los entegramas.
- A un entegrama se podrá llegar o salir por una sola línea de dependencia jerárquica.
- Las líneas de dependencia no se entrecruzarán.

La prohibición de establecer organigramas en los que una unidad orgánica de la estructura tenga vinculación a otras dos unidades orgánicas de la estructura impide que se pueda pensar en una lógica no vertical, más aún cuando todas las estructuras deben tener una dependencia jerárquica a una superior. Con ello, la norma deja de lado otro tipo de diseño de estructuras, tales como las estructuras matriciales, que se asocian a las organizaciones de proyectos.²⁶

²⁴ No podemos dejar de advertir la contradicción: si el objetivo es realizar un cambio cultural, no puede sostenerse que adecuando la estructura formal a la informal se pueda crear un cambio cultural pues lo único que se logra es cristalizar los comportamientos informales no deseados. Ciertamente que la estructura formal e informal coincidirán y lograrán viabilidad, pero no se logrará cambiar la cultura burocrática imperante.

²⁵ Entegrama es la representación gráfica de cada unidad orgánica de la estructura.

²⁶ Este tipo de organización no reniega de la estructura jerárquica. Por el contrario, poseen un doble flujo de autoridad, el tradicional, vertical desde el punto de vista jerárquico, al que se suma uno horizontal desde el punto de vista técnico o de los proyectos. Este tipo de estructura puede estar conformado mediante la formación de equipos con integrantes de varias áreas de la organización para llevar a cabo un proyecto de carácter transversal.

5. El Plan Estratégico de Gobierno Electrónico

En agosto de 2002 se sancionó el Decreto N° 1.824/02 que aprobara, por su artículo primero, el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico en la Provincia de Buenos Aires. Se dictó en el mismo mes de la sanción de la Ley de Ministerios que creaba la Secretaría de Modernización del Estado.

El Plan se define como parte del proceso de reforma del Estado orientado a *“mejorar la cantidad y calidad de los servicios”*. Expresamente señala que *“(...) el uso de estas tecnologías favorece la interacción entre los gobiernos, las empresas, las comunidades y los ciudadanos, mejora la transparencia y el control de los actos de gobierno, aumenta la eficiencia de los procesos administrativos, incrementa la eficacia de los programas de gobierno y su impacto final, y propicia la formulación e implementación de políticas de desarrollo económico regional, entre otros beneficios”*.

El Decreto contiene un Anexo de 33 páginas donde se establece el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico. En ese Anexo, nuevamente se sostiene que el Gobierno Electrónico se encuadra dentro de la Modernización del Estado aunque ahora, con más énfasis, se lo define como *“una parte fundamental de la misma”*. Se define al gobierno electrónico como *“el uso de la Tecnología en el marco de la Modernización del Estado, como medio para facilitar el acceso a los servicios gubernamentales en beneficio de los ciudadanos, las empresas y la productividad de los empleados públicos”* cuyas implicancias transforman la función gubernamental introduciendo nuevos valores: la comunicación, la cooperación, la participación interactiva y el reconocimiento de la información como valor estratégico.

Los objetivos generales del Plan eran:

- Acercar la administración pública al habitante, haciéndola más accesible y transparente y brindando más y mejores servicios;
- Implementar la gestión basada en responsabilidad por resultados y recursos;
- Aumentar el impacto de los programas de Gobierno;
- Complementar el proceso de modernización mejorando la calidad y la eficiencia de los servicios del Estado mediante el uso de información, procesos y tecnología;
- Desarrollar aplicaciones verticales y transversales, sobre una infraestructura común, que solucionen temas y problemas específicos de los habitantes.

Los beneficios esperados del Plan demuestran, o bien, lo ambicioso del proyecto, o bien, la falta de objetivos claros y precisos pues se incluían entre ellos, desde la mejora de la calidad

Las estructuras ad-hoc y matriciales posibilitan la flexibilidad necesaria para las situaciones de cambio rápido, articulándose mediante coordinación lateral. El trabajo se desarrolla a partir de proyectos.

de los servicios que el Estado brinda a sus habitantes y de la eficiencia general de la administración provincial hasta la recuperación de la legitimidad política y pública de sus organizaciones y de los empleados públicos pasando por la integración de la información.

Pese a que el área de Gobierno Electrónico nació como un área del máximo nivel jerárquico, su importancia decreció rápidamente: si bien la falta de coordinación de políticas en materia de gobierno electrónico debía ser superada a través de la creación del Consejo de Gobierno Electrónico como oficina especializada del más alto nivel político²⁷, el Consejo no se reunió desde su creación; la única estructura que tuvo funcionamiento fue la Secretaría Ejecutiva de Gobierno Electrónico y el Comité Ejecutivo Intersectorial de Gobierno Electrónico con dependencia funcional directa del Consejo de Gobierno Electrónico, coordinado técnicamente por el Director Provincial de Informática y Comunicaciones, aunque este último se reunió, en promedio, una vez al año.

Dependiente dentro de la Secretaría para la Modernización del Estado, con la desaparición de la Secretaría para la Modernización del Estado, la Secretaría Ejecutiva de Gobierno Electrónico pasó a depender de la Secretaría General de la Gobernación.²⁸

6. Las reformas de la Subsecretaría de Gestión Tecnológica y Administrativa

La Subsecretaría de Gestión Tecnológica y Administrativa, dependiente de la Secretaría General de la Gobernación, a diferencia de las otras áreas analizadas, no tuvo un plan o programa que sustentara sus acciones; de ahí que debamos analizar su orientación a partir de los Considerandos de los Decretos propiciados desde esa área.

Para el Subsecretario, Cr. Luis Deniro, *“La implantación de todo nuevo modelo de gestión, requiere de una significativa transformación de las instituciones, en este caso las provinciales, incorporando nuevas prácticas y tecnologías (planificación estratégica, cambios estructurales, revisión y reformulación de procesos, identificación de productos, etc.) y debe estar acompañada por la reforma de los sistemas administrativos de apoyo, los que las atraviesan y condicionan”* (2005:8).

La importancia del área, durante el período en estudio fue creciendo de menor a mayor de la mano del Subsecretario. Comenzó siendo una Dirección General de Administración y finalizó

²⁷ El Consejo estaba integrado por el Secretario de Modernización del Estado, el Secretario General de la Gobernación y el Ministro de Economía, asistidos por un Secretario Ejecutivo de carácter permanente con rango de Subsecretario.

²⁸ Sin embargo, y si bien la Secretaría General de la Gobernación, es un área fuerte en términos políticos y de control de recursos, es un organismo menos transversal, proveedor de insumos para la propia Administración Pública. Esto es, tiene poco contacto hacia el exterior de la Administración Pública.

con la gestión de Solá, como la Subsecretaría que controlaba la administración de la Unidad de Coordinación del Gobernador, de la Secretaría de Turismo y Deportes, de la Secretaría de Prensa y Comunicación Social y co-participando en la elaboración de los proyectos de la Secretaría Ejecutiva de Gobierno Electrónico; tuvo también la administración de la Secretaría de Política Ambiental y del Teatro Argentino.²⁹

Según se manifiesta en la ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, hizo falta combinar una fuerte dosis de racionalidad política con una sostenida interacción con los organismos a fortalecer o refuncionalizar, sobre la base de problemáticas concretas, objetivos claros y acciones determinadas (Deniro, 2005). ¿Cómo se tradujeron estos lineamientos en las normas? Veremos en el siguiente Cuadro alguna de las consideraciones de los Decretos propiciados por esa Subsecretaría³⁰:

Cuadro 1 – Selección de párrafos de los Considerandos de los Decretos impulsados por la Subsecretaría de Gestión Tecnológica y Administrativa

Decreto N° 1204/03 que define la Red Única Provincial de Comunicación de Datos	Decreto N° 944/05 que aprueba el Contrato Tipo de Locación de Obra para la Administración Pública Provincial
<i>Que no obstante ello, algunos Organismos Provinciales y Municipios aún cuentan con conexiones a redes independientes, situación que debe reverse definitivamente, no sólo porque generan recursos ociosos e ineficaces que provocan, a la vez, múltiples e innecesarias erogaciones sino que, en honor a la coherencia que demanda la planificación impulsada por esta Administración Provincial en materia de Modernización del Estado, deviene imprescindible integrarlos a la Red Única Provincial de Comunicación de Datos;</i>	<i>Que atento a que se trata de un medio de contratación al que el Estado Provincial recurre en forma repetitiva, se estima oportuno y conveniente la aprobación de un modelo tipo de contrato de Locación de Obra para que, en el marco del actual Artículo 14 del Reglamento Contractual, se contribuya a evitar confusiones, dispendio de actividad administrativa y rechazos de proyectos de contrataciones;</i>
Decreto N° 2442/05 que aprueba el Régimen sobre el Uso Responsable de Elementos Informáticos	Decreto N° 3578/06 de aprobación del Acuerdo Marco suscrito con la empresa Oracle Argentina S.A
<i>Que en este sentido, resulta fundamental establecer para todos los agentes de la Administración Pública Provincial un marco normativo único y claro sobre el Uso Responsable de los Elementos Informáticos que el Estado les brinda para mejorar su gestión y para generar las condiciones de su uso confiable, legal y eficiente;</i>	<i>Que de tal situación deriva la necesidad de encontrar soluciones integrales y homogéneas a los problemas de adquisición y uso de software con el mayor grado de beneficios para la Administración Pública Provincial;</i>
Decreto N° 1859/07 que crea el sistema de Conjuntos Mínimos de Datos	Decreto N° 3435/07 para Contratar la provisión del servicio de acceso mediante vínculos de comunicación de datos de banda ancha fija y/o móvil con servicio de red privada virtual

²⁹ Además, para tomar cuenta del peso propio de esta Subsecretaría, es preciso recordar que dependían de esta Subsecretaría Direcciones Provinciales transversales a toda la gestión intra-administración: Direcciones Provinciales de Aeronáutica, Personal de la Provincia, Informática y Comunicaciones, General de Administración, Bienes y Servicios y Automotores y Embarcaciones Oficiales.

³⁰ Seleccionamos de los textos, párrafos completos de los aspectos vinculados a la reforma y al modelo Estatal. En todos los casos, el destacado no es del original.

<p><i>Que esta Gestión de Gobierno impulsó en el año 2002 y a poco de asumir la administración de la Provincia de Buenos Aires, un proceso de reforma del Estado cuyos objetivos centrales fueron y son la mejora de la calidad de los servicios que brinda a sus habitantes, el aumento del impacto de los programas que ejecuta mejorando la eficacia en el uso de los recursos públicos, la optimización de la eficiencia general de la Administración Pública Provincial y la recuperación de la legitimidad política de las instituciones públicas;</i></p> <p><i>Que para alcanzar los propósitos pretendidos resulta indispensable en primera instancia, promover una adecuada coordinación intra Administración Provincial con el objeto que la información administrada alcance niveles de oportunidad, seguridad y disponibilidad que posibiliten su intercambio interno, respetando los límites legales vigentes sobre confidencialidad de los datos secretos y sensibles y contribuya de manera sustancial, a la eficiencia y efectividad en el desarrollo de los sistemas de información provincial;</i></p>	<p><i>Que, como ya se ha sostenido en oportunidad de impulsar otras medidas en el campo de las Nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), para la construcción de una nueva gobernanza basada en la eficiencia y eficacia de las políticas implementadas, resulta necesario contar con una gestión pública que alcance altos niveles de credibilidad, capacidad de gobierno, liderazgo político y legitimidad y, en ese sentido, la Provincia se encuentra firmemente comprometida en el desarrollo de aquellos proyectos transversales que, incorporando nuevas prácticas y tecnologías, promuevan la reforma de los sistemas administrativos y se constituyan en un efectivo apoyo y sostén de todas las actividades de carácter sustantivo, para lo cual ha incorporado, como objetivo central de la agenda de reformas, la implantación coordinada de soluciones tecnológicas compatibles y soportables por una infraestructura común en los diferentes Organismos;</i></p> <p><i>Que en el marco de las acciones que la Provincia se encuentra llevando adelante tendientes a planificar gastos, reducir costos y obtener mayores ventajas a través de mecanismos contractuales seguros y políticas claras y uniformes que estimulen la competencia, resulta imprescindible que el Estado aproveche en su totalidad esas nuevas aplicaciones, dejando habilitada la posibilidad de admitir nuevas aplicaciones a través de estos accesos;</i></p>
<p>Decreto N° 3130/06 que aprueba el Acuerdo Marco con la empresa Nextel</p>	<p>Decreto N° 3687/06 que aprueba el Acuerdo celebrado con el Correo Oficial de la República Argentina S. A.</p>
<p><i>Que esta Administración Gubernamental, en el marco del Plan de Modernización del Estado, viene desarrollando diversas acciones tendientes a promover el fortalecimiento de la gestión administrativa, política que conlleva implícito el objetivo de simplificar todos los procesos y procedimientos sobre los que se desarrollan y basan las acciones administrativas transversales a todos los Organismos;</i></p>	<p><i>Que en el marco del Plan de Modernización del Estado Provincial, que conlleva implícito el objetivo de simplificar todos los procesos y procedimientos sobre los que se desarrollan y basan infinidad de acciones administrativas transversales a todas las jurisdicciones, cabe avanzar hacia el establecimiento de una relación única, adoptada en el máximo nivel ejecutivo, entre la Administración Pública Provincial y el Correo Oficial de la República Argentina S.A.;</i></p>
<p>Decreto 1676/2005 que crea el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales y de los Pliegos Tipo de Bases y Condiciones Particulares por Tipo de Demanda</p>	<p>Decreto N° 2524/07 que aprueba el Acuerdo Marco suscripto con empresa Microsoft Licensing</p>
<p><i>Que entonces, sobre la base de esa experiencia y sus resultados, cabe valorar e institucionalizar la modalidad de compra unificada, que implica la consolidación de la demanda común y de su trámite, pero mantiene desconcentrados el perfeccionamiento y cumplimiento del contrato, mediante la aprobación del Pliego Tipo de Bases y Condiciones para la Compra Unificada de Bienes e Insumos, incorporado en el Anexo III;</i></p> <p><i>Que en tal sentido, en su redacción se buscó armonizar los requisitos formales, subjetivos y objetivos, de acuerdo al texto de los últimos avances en materia contractual, conforme a la letra de los Decretos N° 787/2004 y 2698/2004, en pos de implementar un procedimiento claro y transparente,</i></p>	<p><i>Que en la inteligencia de profundizar y facilitar una mayor y mejor relación entre el Estado y la sociedad civil, esta Administración siempre priorizó la atención, adopción y desarrollo de toda herramienta y/o medio apto para la mejor consecución de tales fines;</i></p> <p><i>Que de tal situación deriva la necesidad de encontrar soluciones integrales y homogéneas a los problemas de adquisición y uso de software, con el mayor grado de beneficios para la Administración Pública Provincial;</i></p>

<i>dotado de la necesaria agilidad y eficiencia a fin de obtener una mayor y mejor concurrencia al llamado del Estado Provincial a efectuar ofertas, que paralelamente respete los principios de publicidad e igualdad;</i>	
Decreto reglamentario de la Ley N° 13.727, Decreto N° 3.313/07 para la creación de la base única de datos de vehículos y compactación de vehículos	Decreto N° 2455/05 que aprueba el Régimen de Uso Responsable de Telefonía Celular
<i>Que ante esa situación (saturación de chatarra), este Poder Ejecutivo tomó la decisión de dar una rápida y contundente respuesta, promoviendo la aplicación de un procedimiento específico, con la celeridad que el caso impone, que posibilite reducir drásticamente ese universo;</i>	<i>Que es objetivo primordial del Gobierno Provincial la plena optimización del uso y del gasto derivado de la telefonía móvil, a efectos de lograr el máximo de eficiencia en la gestión de esas comunicaciones; Que la Secretaría General de la Gobernación tiene la responsabilidad de generar acciones tendientes a la racionalización y optimización de los procedimientos de gestión de bienes y servicios, entre ellos, el de comunicaciones, mediante la propuesta de pautas de carácter general;</i>

Fuente: Elaboración propia.

Se pudo detectar que luego de la experiencia de la Licitación Pública de la Red de Comunicaciones de Datos³¹, donde las TIC's jugaron un rol central para las consultas públicas previas, presentación de las Ofertas y proceso de análisis de los datos, donde cada oferta requería el procesamiento de más de 50.000 datos, se replicó en otros procesos importantes licitatorios.

En ese pragmatismo, así como en los conceptos vertidos en los actos administrativos propiciados advertimos una fuerte preocupación por el reordenamiento del caos que la crisis de 2001 causó en la gestión administrativa a través de la simplificación, concentración de competencias y unificación de criterios y/o actos administrativos.

7. Algunas notas finales

No podemos identificar, dentro de los documentos que reseñamos, la existencia de una clara línea en materia de reforma del Estado y de la gestión por parte de las grandes áreas que tuvieron competencia en esta materia.

Por un lado, el marco teórico que le da sustento al Plan Rector de Modernización impulsado por el Cr. Randazzo es el gerencialismo. En efecto, la serie de “premios” y “castigos” que se otorgan a los Organismos, la competencia por los recursos, así como los compromisos-

³¹ La Intranet Provincial es la mayor red en términos de transmisión de datos (mayor que la redes bancarias Link y Banelco) y la segunda red en términos de puntos conectados (la mayor es Banelco y Link es la tercera). El Pliego de Bases y Condiciones fue aprobado por el Poder Ejecutivo Provincial mediante el Decreto N° 1155/04 y autorizó el llamado a la Licitación Pública.

contratos que contiene el Plan Rector, son una clara muestra de la adscripción del Plan de modernización a las políticas de la Nueva Gestión Pública.

Los “Acuerdos Programa” son otro ejemplo ya se diseñarían como herramientas mediante las cuales los organismos se comprometerían a alcanzar determinados resultados de gestión, teniendo como contrapartida el otorgamiento de una serie de flexibilidades en materia presupuestaria. Se preveía que los Acuerdos Programa fueran suscriptos por los titulares de organismos y de unidades ejecutoras de programas presupuestarios bajo la supervisión del Ministerio de Economía. Contra la elaboración de un compromiso de cumplimiento de políticas, objetivos y metas debidamente cuantificables y mensurables, se le otorgaría al organismo beneficios de naturaleza presupuestaria o la pérdida de las flexibilidades otorgadas ante su incumplimiento. Estas especies de “contratos” hacia dentro de la Administración son propios de las políticas de la Nueva Gestión Pública.

En materia de reforma política, más allá de las limitaciones en el apoyo parlamentario, las modificaciones tuvieron un claro sentido oportunista: las únicas normas sancionadas tuvieron alcances muy limitados, no respondieron a convicciones reales de los legisladores ni perduraron en el tiempo.³²

Del análisis del Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007, impulsado por la Subsecretaría del área, puede afirmarse que las acciones de modernización del Estado se asociaron a la innovación, descartando el término “reforma” por identificárselo a la concepción del Estado vigente en la década del ‘90. Se comienza a hablar de la recuperación del Estado y aunque se pretende diferenciar de las acciones iniciadas por el Cr. Ranzazzo en la entonces Secretaría de Modernización, cuando se estudia el Decreto de Estructuras, se advierte del análisis de la norma que no hay grandes cambios a la lógica ni al esquema del funcionamiento de la estructura jerárquica y de organización burocrática. No se introdujo el sistema de gestión por resultados, ni de flexibilidad y no se prevén esquemas que ayuden a compartir recursos conforme al principio de organización en red. Por ello, el diseño de estructura organizativa continuó revelando una concepción del Estado organizado burocráticamente.³³

³² A ello, hay que sumar, en ambos casos, que las reglamentaciones de las Leyes por parte del Ejecutivo, desvirtuaron su contenido: en contra de los postulados de la ley N° 12.915, el Ejecutivo dejó en última instancia a criterio de las propias autoridades partidarias la posibilidad de celebrar efectivamente los procesos de selección internos en forma previa a los comicios electorales; en el segundo caso, la ley de voto electrónico, Ley N° 13.082, otorgó amplias facultades al Ejecutivo provincial para la selección del tipo específico del software necesario para llevar a cabo las elecciones con un sistema de voto electrónico, como así también para decidir la localización geográfica en donde poner en práctica la prueba piloto (Solano – Diéguez, 2005).

³³ Esta afirmación también se confirma cuando se analiza el proyecto de reforma de la Ley de Procedimiento Administrativo, Decreto-Ley N° 7.647/70, pues en él pueden verse reproducidas las viejas prácticas de la administración pública y algunas peores aún. A mero título de ejemplo, el artículo 1° de la primer versión decía

¿Dentro de qué paradigma puede ubicarse el Plan de Gobierno Electrónico? Si analizamos los beneficios que se esperan como consecuencia de la aplicación de las acciones necesarias para desarrollar sus objetivos, podremos advertir que entre la calidad, el aumento del impacto de los programas, la eficiencia, la legitimidad y la integración de la información, surge con claridad que los beneficios relacionados con una visión del gobierno electrónico asociada a la organización (eficiencia e integración de la información) son centrales frente a los objetivos relacionados con una visión del gobierno electrónico asociada a la participación (legitimidad y calidad).

Hemos analizado en otro lugar (Piana, 2006) los proyectos en sí que se derivaron de esta Plan: Guía Única de Trámites, Sistema de Información Normativo Bonaerense, Sistema Integrado de Emisión y Pagos No Impositivos y Firma Electrónica. Ninguno de los proyectos estuvo orientado a mejorar la participación, transparencia o rendición de cuentas, y consecuentemente, la legitimidad estatal y en este sentido, puede decirse que, más allá de la retórica, la ejecución del plan respondió a los presupuestos subyacentes indicados más arriba. Por último, de las transcripciones y los destacados de los Considerandos de los Decretos propiciados por la Subsecretaría de Gestión Tecnológica y Administrativa, advertimos que pese a la ausencia de un Plan, existen ciertas palabras clave sobre las que se insiste a lo largo de los años: concentración, eficiencia, simplificación y TIC's. La reconstitución del orden administrativo, con una fuerte dosis de concentración parece haber sido el *leitmotiv*. Tal vez haya sido la ausencia de un Plan y la complejidad y variedad de temáticas a su cargo las que le imprimieron la fuerte dosis de pragmatismo necesaria a la Subsecretaría como para encontrar soluciones a problemas concretos que, a la luz de los resultados medidos en términos de acumulación de poder, nos dan cuenta de su éxito.

En definitiva, más allá de las líneas trazadas por el ex gobernador Solá, si analizásemos distintas estrategias y generaciones de reforma (Oszlak, 1999), no es posible identificar una clara política al respecto. Y aún cuando pueden correlacionarse las políticas impulsadas por la Secretaría para la Modernización del Estado, y luego Ministerio de Gobierno, dentro de las líneas teóricas del *New Public Managment*, no menos cierto es que estas políticas presuponen una institucionalidad técnica del comportamiento burocrático, con poco espacio para la ambigüedad dado el control por resultados medibles. Y sin embargo, no hay elemento más político en los procesos de decisión pública que la presupuestación, desde su diseño,

que “(esta ley) Deberá ser interpretada en la forma en que mejor asegure el equilibrio entre la eficacia de la Administración Pública y los derechos individuales y colectivos de la ciudadanía” como si los derechos debieran ceder y/o equilibrarse ante la necesidad de la eficacia.

distribución, control, hasta su ejecución (Arellano Gault, 2001). Tampoco resulta evidente que las políticas de reforma de la Subsecretaría de la Gestión Pública puedan ser claramente identificables con las enroladas en las de “segunda generación” (Oszlak, 2003), ya que políticas centrales para esta visión, tales como la implantación de sistemas de carrera administrativa basados en el mérito, a la capacitación y desarrollo permanente del personal no pasaron más allá de un objetivo declamado.

Es evidente la concreta preocupación del gobernador por la gobernabilidad en el contexto de la crisis en que asumió. Resulta evidente que la reforma, asumida como política de Estado (Hoyos, 2008) no existió en el período estudiado porque esa preocupación ha sido interpretada y reinterpretada por cada uno de los actores de diversa manera. Desde una visión, el problema de la eficacia ha sido central; desde otra, la legitimidad y la inclusión social; desde otra, la estabilidad. En otro lado se ha escrito –y bien– acerca de cada una de estas concepciones (Camou, 2001). Sobre quién representó una y otra, ha versado esta ponencia.

8. Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, Luis, 1993. La hechura de las políticas. Porrúa, México.

ARELLANO GAULT, David, 2001. Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre de 2001.

CALSAMIGLIA BLANCAFORT, Helena y Amparo TUSÓN, 2002. Las cosas del decir. Manual de Análisis del Discurso. Ariel, Barcelona.

CAMOU, Antonio (dir.), 2005. Estudio de permeabilidad de las estructuras organizativas del Estado provincial respecto de las políticas sociales y del control de los recursos económicos. Programa de Subsidios para Proyectos de Investigación y Desarrollo y Transferencia con Organismos Públicos de la Provincia de Buenos Aires. Instituto Provincial de la Administración Pública y Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata.

CAMOU, Antonio, 2001. Gobernabilidad y democracia. Instituto Electoral Federal. México.

DENIRO, Luis Alfredo, 2005. Utilización de recursos informáticos para transparentar, asegurar y agilizar el proceso licitatorio para la contratación del servicio de comunicación de datos de la intranet provincial. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.

DIÉGUEZ, Gonzalo, María Inés TULA y Ursula EYHERABIDE, (2005). Repaso por las experiencias con voto electrónico en la Argentina en TULA, María Inés, 2005. Voto electrónico: las nuevas tecnologías en los procesos electorales. Ariel, Buenos Aires.

DIRECCIÓN PROVINCIAL DE ESTADÍSTICA, 2006. Informe de Prensa. <http://www.ec.gba.gov.ar/Estadistica/FTP/InfPbg%202006.pdf>

HOYOS, Mabel, 2008. “Los desafíos de la reforma del Estado”. Cuestiones de Sociología. Revista de Estudios Sociales. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación UNLP – Ed. Prometeo, La Plata.

LONGO, Gustavo, 2005. Fortalecer el Estado para mejorar la transparencia institucional. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.

- OSZLAK, Oscar, 1999. El desafío de la segunda reforma del Estado. De menor a mejor. Revista Nueva Sociedad, Número 160, Venezuela.
- OSZLAK, Oscar, 2000. El mito de Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina. IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 2000.
- OSZLAK Oscar, 2003. Escasez de recursos o escasez de innovación?: la reforma estatal argentina en las últimas dos décadas. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 2003.
- PIANA, Ricardo Sebastián, 2006. Gobierno Electrónico. Estudio de las políticas de Gobierno Electrónico en la Provincia de Buenos Aires. Tesis doctoral en Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad del Salvador.
- RANDAZZO, Anibal Florencio, 2004. Modernización el estado para fortalecer la democracia. El proceso de modernización del Estado de la primera provincia argentina. Buenos Aires, Ed. Promteo.
- REYNOSO, Diego, 2005. Bicameralismo y sobre representación en Argentina en perspectiva comparada. Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político Volumen 2 Número 1, pp.69-94, Buenos Aires.
- RODRIGO Patricia, Silvia PARÍS y Teresita BONET, 2005. El diseño de estructuras en el Estado Provincial. Documento de trabajo. Subsecretaría de la Gestión Pública. Provincia de Buenos Aires.
- SALTALAMACCHIA, Homero R., 2005. Del proyecto al análisis: aportes a una investigación cualitativa socialmente útil. Edición del autor, Buenos Aires.
- SOLANO, Mauro y DIÉGUEZ, Gonzalo. Los ciclos de la agenda de reforma política en la Legislatura Bonaerense. Una mirada al comportamiento legislativo en el período 1999 – 2005. Ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Córdoba, Noviembre de 2005.
- SUBSECRETARÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA, 2004-a. Sobre el rol del Estado y modernización estatal. Compilación sintética de los discursos del Sr. Gobernador Felipe Solá. Subsecretaría de la Gestión Pública, Secretaría General de la Gobernación. La Plata.
- SUBSECRETARIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA, 2004-b. Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007. Subsecretaría de la Gestión Pública, Secretaría General de la Gobernación. La Plata.
- VAN DIJK, Teun, 1989. La Ciencia del Texto. Paidós, Barcelona.
- VAN DIJK, Teun, 1997. Estructuras y funciones del discurso. Siglo Veintiuno, México.

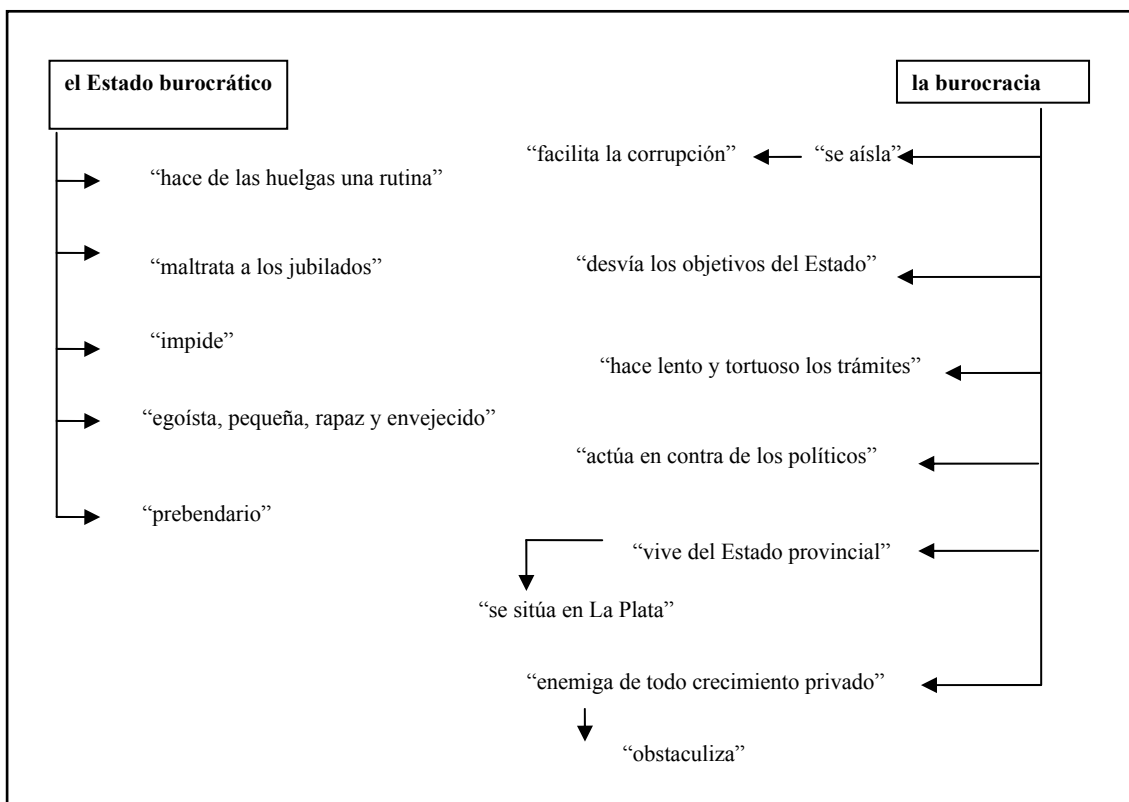
Anexo

CUADRO 1 – DISCURSOS DEL GOBERNADOR SOBRE LA PALABRA “BUROCRACIA”

<i>Burocracia</i>
<p><i>Una parte del Estado es socia clara de ese crecimiento: es la parte más legítima y defendible de lo que administramos, el Estado que educa, vigila, previene, investiga, cura, brinda justicia, da crédito, promociona y promueve a los bonaerenses. (...) La otra parte es enemiga de todo crecimiento privado y solo se piensa a sí misma. Es egoísta, pequeña, rapaz y está envejecida. Concibe una realidad que ya fue. Es el Estado burocrático, el de las oficinas que trabajan para su propia reproducción vegetativa; el de las prebendas que estamos atacando; el que maltrata a los jubilados cuando quieren hacer trámites ó cobrar, el que impide la inscripción de industrias, comercios, barrios ó productos nuevos, el que nos imposibilita cobrar impuestos, el que hace de las huelgas una rutina.</i></p> <p>Apertura del 130° período legislativo, 1° de marzo de 2002.</p>
<p><i>Todo lo que sea gris, burocrático, cobarde, mediocre y rutinario hoy atenta directamente con la posibilidad de que las instituciones sirvan al pueblo en medio de una crisis fenomenal del país para poder apostar a un futuro mejor en el área institucional.</i></p> <p>Jornadas provinciales sobre justicia penal democrática y crisis económica, 20 de abril de 2002.</p>
<p><i>En esta Provincia inmensa no hay otra posibilidad que no sea descentralizar, no hay ninguna posibilidad que no sea hacerse fuerte en La Plata; ¿qué va a tener que vencer uno? A la burocracia de La Plata. En la ciudad de La Plata se vive del Estado provincial, no tengan la menor duda; menos que antes, pero se vive del Estado provincial.</i></p> <p>Seminario sobre reforma administrativa, política y económica del Estado provincial, 07 de diciembre de 2002.</p>
<p><i>Es entender cómo funciona el aparato provincial, y cómo el aparato provincial a lo largo del tiempo ha ido desviando los objetivos para los cuales fue creado cualquier aparato provincial; ha ido desviando los objetivos para hacerlos cada vez más débiles y para hacerlos cada vez más burocrático-dependientes.</i></p> <p>Seminario sobre reforma administrativa, política y económica del Estado provincial, 07 de diciembre de 2002.</p>
<p><i>Esa Argentina que nos duele tiene responsables, unos más, otros menos, las responsabilidades son diferentes de acuerdo a las obligaciones. ¿Cómo se supera eso? Yo he dado un ejemplo de abajo hacia arriba: por ejemplo, los veteranos de Malvinas de Campana deben ser los que más viviendas han logrado construir, lo han hecho porque han tenido constancia y fe y porque no se dejaron vencer por los obstáculos o las burocracias.</i></p> <p>119° Aniversario de la creación del Partido de Campana-entrega de boletos de compraventa y actas de tenencia, 6 de julio de 2004.</p>
<p><i>Porque el principal enemigo de un gobierno es el aislamiento, el aislamiento pro burócrata que crea la posibilidad de creer que nadie se va a dar cuenta si uno es un corrupto, el aislamiento que crea una mala clase política, el protegerse entre nosotros, los que hacemos la misma profesión de políticos mientras los demás somos giles que militan.</i></p> <p>Lanzamiento movimiento "Evita", 17 de noviembre de 2005</p>
<p><i>Es decir, el crédito se moldea según la demanda y no la demanda se acomoda al diseño de los tecnócratas o peor aún de los burócratas, que son los que actúan cuando los políticos nos distraemos.</i></p> <p>Apertura del 134° período de sesiones ordinarias en la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, 1° de marzo de 2006.</p>
<p><i>Nuestro gobierno decidió que entregar un DNI no puede ser una tortura burocrática para quien lo solicita. Tiene que ser un trámite rápido.</i></p> <p>Apertura del 134° período de sesiones ordinarias en la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, 1° de marzo de 2006.</p>

Fuente: Elaboración propia.

GRAFICO 1 – MAPA CONCEPTUAL SOBRE LA “BUROCRACIA”



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los discursos seleccionados en el Cuadro 1 del Anexo.

CUADRO 2 – CANT. Y PORC. PALABRAS CLAVE DE LOS DISCURSOS DEL GOBERNADOR

PALABRAS	CANTIDAD	PORCENTAJE
sociedad del conocimiento	1	0,003
ineficacia	2	0,007
gobierno electrónico	4	0,013
gestión pública	8	0,027
tecnocracia	12	0,040
informática	12	0,040
función pública	15	0,050
ineficiencia	20	0,067
terrorismo	28	0,093
modernización	34	0,11
consenso	35	0,12
conflicto	35	0,12
burocracia	45	0,15
legitimidad	49	0,16
eficacia	58	0,19
transparencia	81	0,27
emergencia	105	0,35
corrupción	137	0,46
tecnología	169	0,56
eficiencia	177	0,59
delito	178	0,59
ética	189	0,63
descentralización	234	0,78

democracia	235	0,78
protesta	237	0,79
campo	311	1,04
impuesto	323	1,08
confianza	325	1,08
derechos humanos	327	1,09
delincuencia/delincuente	344	1,15
recuperación	354	1,18
empleo	384	1,28
autoridad	384	1,28
desarrollo	400	1,33
crisis	413	1,38
jóvenes/juventud	433	1,44
economía	450	1,50
necesidades	559	1,86
producción	580	1,93
sociedad	613	2,04
ciencia	694	2,31
esperanza / fe	706	2,35
cultura	749	2,49
industria	819	2,73
educación	883	2,94
responsabilidad	935	3,11
justicia	938	3,12
crecimiento	1010	3,36
poder	1095	3,65
seguridad	1164	3,88
unidad	1276	4,25
pueblo	1573	5,24
salud	1640	5,46
problemas	1755	5,85
política	2003	6,67
trabajo	2030	6,76
Estado	2451	8,16
TOTAL	30021	100

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 3 – CANTIDAD PALABRAS CLAVE POR OBJETIVOS DEL PLAN DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

PALABRAS CLAVE POR OBJETIVO	CANTIDAD DE PALABRAS
• Mejorar la calidad de los servicios que el Estado brinda a sus habitantes;	10
• Aumentar el impacto de los programas que ejecuta;	13
• Mejorar la eficiencia general de la administración provincial;	28
• Recuperar la legitimidad política y pública de sus organizaciones y de los empleados públicos;	2
• Integrar la información de la Provincia	22

TOTAL PALABRAS OBJETIVOS	75
TOTAL PALABRAS PLAN	6.388

Fuente: Elaboración propia.

Nota: En negritas, se indican las palabras clave por cada objetivo buscadas.