

# **PLANES DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2002-2007): UN MAPA CON DISTINTAS RUTAS A DISTINTOS CAMINOS**

**Por Ricardo Sebastián Piana**

## **RESUMEN**

En el presente artículo analizaremos las diferentes -y a veces contradictorias- políticas de reforma de la Administración Pública en la provincia de Buenos Aires durante la gobernación 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. Se seleccionó el Plan Rector de Modernización y la reforma política; 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: 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).

## **PALABRAS CLAVE**

Reforma del Estado - Provincia de Buenos Aires - Administración Pública - Gobierno Electrónico - Nueva Gestión Pública.

# **PUBLIC ADMINISTRATION REFORM PLANS IN THE PROVINCE OF BUENOS AIRES (2002-2007): A MAP WITH DIFFERENT ROUTES TO DIFFERENT WAYS**

**By Ricardo Sebastián Piana**

## **SUMMARY**

In this paper we examine the different -and sometimes contradictory- policies of public administration reform in the province of Buenos Aires during the governorship of Ing. Felipe Sola (2002-2007).

We will focus on the broad outlines of the reforms, through the study of its programs, projects and regulations. We selected the Master Plan for Modernization and political reform, the Triennial Plan 2004-2007 Public Management led by the Undersecretariat of Public Management, the E-Government Strategic Plan and rules driven by the Technology and Administrative Undersecretariat.

Although the Administration expressed a strong commitment with the modernization of the state, we can notice the coexistence of modernization and reform processes supported by different conceptions of the state and its functions: a vision related to efficacy (political realism), another vision concerning the legitimacy (tradition of good governance) and another with the order (stability of the system).

## **KEY WORDS**

State Reform - Province of Buenos Aires - Public Administration - E-Government - New Public Management.

# PLANES DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2002-2007): UN MAPA CON DISTINTAS RUTAS A DISTINTOS CAMINOS

Por Ricardo Sebastián Piana\*

## 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 Administración Pública 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 este artículo 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 15.625.084 habitantes según el censo 2010, tiene el 38,94% del total-país. Además, en ella puede verse reproducida la desigual distribución de la población: en el conurbano, que ocupa una superficie de 3.630 Km<sup>2</sup>, 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.

---

\* Abogado (UNLP) y Doctor en Ciencia Política (USAL). Docente de Derecho Político (Cat. I) en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP y de diversos postgrados. Secretario de investigación Científica en dicha Facultad. Integra el equipo de investigación del Instituto de Integración Latinoamericano de la UNLP.

Ha publicado "Gobierno Electrónico. Gobierno, tecnologías y reformas", 2007, EDULP y "Las ideas americanistas de Juan Bautista Alberdi. Una lectura de su pensamiento y sus obras", 2008, Editorial Arete, y junto a Juan Carlos Corbetta los siguientes libros: "Constitución Política de la República Argentina. Dimensiones normativas y jurisprudenciales de la realidad política argentina", 2005, Ed. Scotti; "Compendio de normas políticas del Estado Argentino. Selección, compilación y Prólogo", 2006, Ed. Quórum; "Ensayos sobre el pensamiento de Carl Schmitt. El problema del Estado y el orden internacional", 2008, Ed. Prometeo; y "Julien Freund. El valor de lo político", 2010, Ed. Prometeo.

Fue profesor visitante en la Escuela de Leyes de Indiana University, EE.UU., en el Institut für Informations, Telekommunikations und Medienrecht, Westfälische Wilhelms – Universität, Münster, Alemania, en las Facultades de Derecho de la Universidad de Zaragoza, España y de la Universidad Federal de Santa Catarina y de Río Grande del Norte, Brasil y en la Universidad de Auvergne, Francia.

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)<sup>1</sup>, su número en términos absolutos no es nada despreciable: 35 diputados nacionales en cada elección.<sup>2</sup>

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. Su peso específico en el contexto nacional la hace estar presente en cualquier de los grandes acontecimientos nacionales<sup>3</sup>.

En este sentido, la provincia no fue ajena a la gravedad de la crisis económica, política y social desatada en el país a partir de diciembre de 2001 y es en ese contexto de crisis generalizada que asumió la gestión del ex gobernador Felipe Solá en enero de 2002.

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 se produjo entre Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner.<sup>4</sup> 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.

Pese a lo poco que se ha escrito sobre la materia, 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, resquebrajamiento del orden jurídico 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 de atender la emergencia*” (DENIRO, 2005:1).

<sup>1</sup> Según la investigación referenciada, el distrito de Buenos Aires está subrepresentado en aproximadamente un 9,5% en su magnitud de distrito.

<sup>2</sup> Es decir, los 70 diputados elegidos por la Provincia de Buenos Aires, ocupan poco más del 27% del total de la Cámara baja.

<sup>3</sup> Su peso específico en el contexto nacional la hace estar presente en cualquier de los grandes acontecimientos nacionales. Ha señalado Ollier (2011) una peculiar imbricación, con referencia al caso de la Provincia de Buenos Aires, de las instancias nacional y provincial, tanto por el rol preponderante de esta Provincia en la política nacional como del impacto decisivo de la política nacional en su territorio pero también por un natural proceso de cooperación entre ambas jurisdicciones. En efecto, su carácter des/estabilizador sobre la nación se evidencia no sólo en los resultados electorales provinciales, sino más bien, últimamente, por la búsqueda del gobierno nacional de “decidir” los candidatos a los cargos provinciales. Por otro lado, se advierte en las últimas décadas la “nacionalización” de los discursos, políticas y acciones de la Provincia. Por último, aunque no menos evidente, ambas Jurisdicciones entablan distintos procesos colaborativos que reconocen esta tensión relacional.

<sup>4</sup> “A fines de 2004 la división en el bloque de legisladores oficialistas bonaerenses, dejando en minoría a los partidarios del Gobernador F. Solá, aliado del Presidente, y la negativa a incluir en la aprobación del presupuesto provincial la delegación de poderes en el ejecutivo tal como sucedía en el ámbito nacional, dieron la tónica de un conflicto creciente que preanunciaba la ruptura que se produciría para las elecciones legislativas de 2005. Luego de que esa ruptura se produjera, el oficialismo se encontró en minoría en varias oportunidades, al menos durante el segundo semestre de 2005 y hasta que se produjo la renovación parlamentaria” (CHERESKY, 2006:48). 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.

Como veremos, al menos en los aspectos discursivos, un fuerte acento de la gestión estuvo dado por las políticas de reforma y modernización del Estado. Generalmente, en los estudios sobre la reforma del Estado en Argentina se ha tratado de identificar las políticas dentro de los esquemas de la Reforma de primera o segunda generación. Sin embargo, los planes que aquí reseñaremos son posteriores y no se encuadran perfectamente en estas políticas. De allí que deberemos recurrir a otros esquemas teóricos de reforma más actuales.

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. También hemos realizado análisis del discurso<sup>5</sup>.

Iniciaremos el estudio con un breve repaso de la concepción del ex gobernador sobre las políticas de reforma y modernización. Las secciones siguientes tomarán en consideración los proyectos, planes y fundamentaciones propiciadas por las áreas con competencia en estas temáticas.

Sin embargo, corresponde antes hacer una distinción previa: si bien no puede confundirse la reforma del Estado con la reforma de la Administración Pública, en tanto la primera observa, describe y analiza las funciones estatales en el contexto de los grandes cambios históricos-ideológicos que legitiman la relación de mando y obediencia mientras que la segunda analiza las estructuras institucionales que ejecutan esas funciones, lo cierto es que no son independientes. Muy por el contrario, cómo la Administración Pública cumpla sus funciones, va a depender de para qué tipo de Estado lo haga. De allí la necesidad de estudiar a este último en el contexto actual de las reformas de la Administración Pública que se impulsan.

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).

<sup>5</sup> 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 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. Véase VAN DIJK (1989 y 1997) y CALSAMIGLIA BLANCAFORT, H. y TUSÓN (2002) entre otros.

## 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, 2004a: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.<sup>6</sup>

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.*

<sup>6</sup> *“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, 2004a, 10).*

*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, 2004a:4).<sup>7</sup>

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:<sup>8</sup>

- *“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 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).

Es cierto que los aspectos relacionados con la reforma del Estado y de la Administración Pública no suelen ser un tema de la “agenda”; pero, como veremos el gobernador había hecho de la “burocracia” uno de sus mayores enemigos.

### Cuadro 1 – Discursos del gobernador sobre la palabra “burocracia”

#### **Burocracia**

*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 tramites 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.***

**Apertura del 130° período legislativo, 1° de marzo de 2002.**

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> 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.

*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.*

**Jornadas provinciales sobre justicia penal democrática y crisis económica, 20 de abril de 2002.**

*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.*

**Seminario sobre reforma administrativa, política y económica del Estado provincial, 07 de diciembre de 2002.**

*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.*

**Seminario sobre reforma administrativa, política y económica del Estado provincial, 07 de diciembre de 2002.**

*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.*

**119° Aniversario de la creación del Partido de Campana-entrega de boletos de compraventa y actas de tenencia, 6 de julio de 2004.**

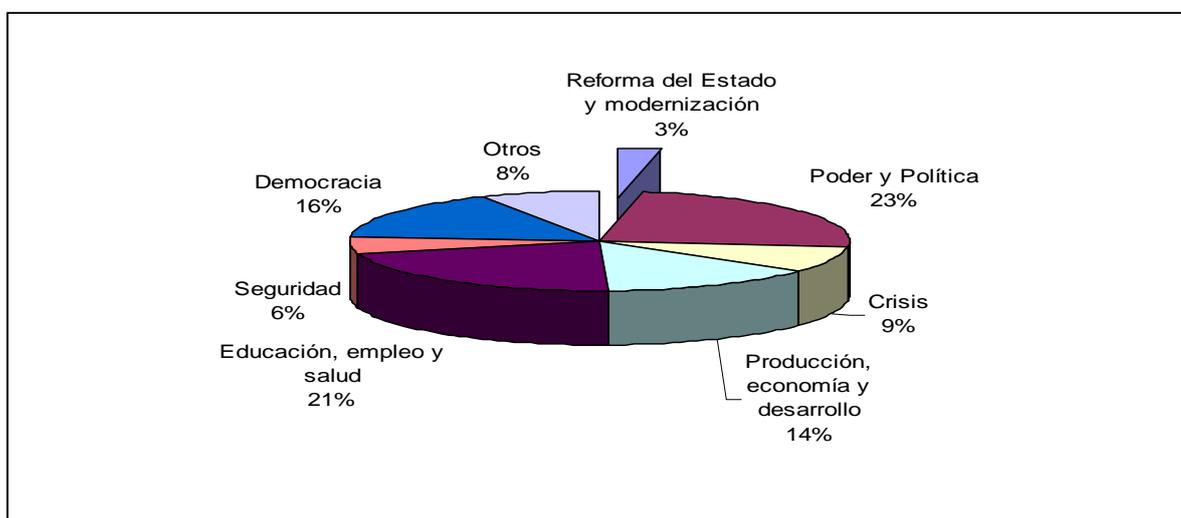
Así, la burocracia, según el entonces gobernador, actuaba aún en contra de las decisiones de los políticos. Sin embargo, la temática de la reforma del Estado y de la gestión ¿fue un tema verdaderamente prioritario en la agenda diaria del ex gobernador? La resolución de este interrogante nos permitirá relativizar estas declaraciones dentro del marco general de la agenda diaria y contextualizar el período identificando cuáles fueron los grandes problemas recurrentes.

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.<sup>9</sup> Habiéndose seleccionado 57 palabras

<sup>9</sup> 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.

claves<sup>10</sup>, el estudio dio como resultado una baja exposición al público de los temas relacionados con la reforma del Estado y de la gestión.<sup>11</sup>

**Gráfico 1 – Temas del discurso del ex gobernador Solá**



**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 gestión<sup>12</sup>, 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.

Dejamos para el siguiente acápite, el tema de la reforma política. Sin embargo, desde ya hemos podido comprobar que más allá de la identificación de la burocracia como uno de los grandes males de la política, en la acción diaria, la reforma del Estado y de la Administración Pública no fue un aspecto central.

<sup>10</sup> Las palabras que fueron agrupadas en categorías son las siguientes: 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).

<sup>11</sup> 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.

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

### 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.<sup>13</sup>

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.<sup>14</sup>

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 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 asignados<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> En otro estudio podría analizarse cómo el crecimiento político del Cr. Randazzo y su pretensión de suceder a Solá generó la aspiración política de otro grupo interno de "interpretación" constitucional sobre la posible reelección. Si bien sabemos que ninguna de las alternativas fue viable políticamente, esta disputa produjo el distanciamiento y reposicionamiento de Randazzo en el kirchnerismo.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.

- **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 Administración Pública introduciendo normas y sistemas de transparencia<sup>16</sup>.

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.

Dentro del Plan, los Acuerdos Programa habían sido diseñados 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, la gestión por resultados así como la figura de los gerentes públicos son un claro reflejo de las políticas de la Nueva Gestión Pública, más específicamente, de una de sus corrientes, el gerencialismo, que se pretendió imponer aquí en Latinoamérica.<sup>17</sup>

La Nueva Gestión Pública, como reacción a la Administración pública tradicional, ha buscado construir modelos de organización más flexibles a través de: 1) la desregulación, descentralización y delegación de funciones; 2) la desagregación de las áreas de competencia en agencias gubernamentales promoviendo su competencia y rivalidad y 3) la flexibilidad laboral (véase HEEKS, 2001).

Un giro copernicano llevaría a cambiar al Estado como centro del sistema por el ciudadano, visto ahora como un cliente al que se le presta servicios. Se pensó que la legitimidad del Estado no estaría dada

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> El ideario de la Nueva Gestión Pública se ha difundido enérgicamente a nivel mundial como eje central para el cambio y la modernización de las administraciones públicas, en países con tradiciones institucionales tan disímiles como Estados Unidos, Suecia, Gran Bretaña, Francia, Australia, incluyendo los de la propia región de América Latina aunque el resultado concreto de su aplicación ha adquirido escasa difusión (LÓPEZ, 2005). Pero es Estados Unidos el principal país promotor del modelo para la nueva gerencia pública, a partir de la importante difusión alcanzada por la conocida obra Reinención del Gobierno, de OSBORNE y GAEBLER (1994) y sus principios de la

por su estructura institucional sino por su capacidad de prestar bienes y servicios. Ello haría necesario una administración con énfasis en los resultados y la satisfacción del ciudadano-cliente, lo que requería incorporar parámetros de medición de desempeño<sup>18</sup>.

Se pretende que las burocracias obtengan mayor flexibilidad e inteligencia para actuar, sin perder el control de legalidad. Se sostiene que pasando del control de los recursos de los procesos a un nuevo criterio de control a través de evaluación de resultados, será posible planear el uso de los recursos y dirigir el gasto de esos recursos para obtener determinados resultados (ARELLANO GAULT, 2001).

En definitiva, la Nueva Gestión Pública, dentro de la cual creemos identificar el Plan de Modernización del Estado, buscaba romper con las estructuras compactas y piramidales de la administración por unidades independientes y autogestionables. Se pretendía que la competencia propia del sector privado se diera entre dichas agencias del sector público, competencia que sería impulsada mediante premios y castigos en las asignaciones de recursos conforme a los niveles de eficiencia alcanzados<sup>19</sup>.

Pese al fuerte "posicionamiento" político del Plan de Modernización y de la presentación del Proyecto, el plan no tuvo acogida legislativa.

El otro punto de análisis de este acápite lo constituye la reforma política<sup>20</sup>. 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" (SOLANO Y DIÉGUEZ, 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 obligatorias<sup>21</sup> y la Ley N° 13.082,<sup>22</sup> impulsada

---

modernización, denominados por las "Cinco R": "Reestructuración", "Reingeniería", "Reinvención", "Realineación" y "Reconceptualización".

<sup>18</sup> Se impulsó un cambio en la lógica normativa y regulatoria del Estado por otra centrada en la prestación de servicios, de la que las políticas de Gobierno Electrónico (en su primera fase) son un claro ejemplo. La estructura organizacional, antes que en el cumplimiento de los procedimientos y las tareas de control debía estar orientada a los resultados, buscándose con ello no sólo niveles de eficiencia sino también asignación de recursos y recompensas ligadas a dichos resultados. En este esquema, las TIC podían ayudar a la máxima descentralización sin pérdidas de control o de responsabilidad.

<sup>19</sup> Ello implicaría introducir rivalidades hacia dentro del sector público y de flexibilidad laboral nunca antes vistos en las administraciones públicas latinoamericanas.

<sup>20</sup> Esta temática ha sido planteada como cuestión socialmente problematizada (conf. 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.

<sup>21</sup> Ley promulgada por Decreto N° 1738/02 del 24/6/02 (B.O. 31/7/02).

fuertemente por el Ejecutivo y específicamente por el Ministro de Gobierno Randazzo, referente a la implementación del voto electrónico en la provincia.

La entonces 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...”* (Fundamentos del proyecto aprobado).

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 entonces 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, 2005:8).

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 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.<sup>23</sup> 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 y EYHERABIDE, 2005). Por ello la experiencia fue sólo utilizada, tanto en 2003, 2005 y 2007, en ciertas mesas para extranjeros.

#### **4. El Plan Trienal de la Administración 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 Gobernación<sup>24</sup>, a

<sup>22</sup> Ley promulgada por Decreto N° 1215/03 del 18/7/03 con observaciones (B.O. 8/8/03).

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> En un primer momento con el nombre de Subsecretaría de la Función Pública, y luego como Subsecretaría de la Gestión Pública.

cargo de la Ing. Claudia Bernazza, una de las dirigentes más importantes de lo que entonces 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 Administración 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: 14-15, Documento N° 1; el destacado no es del original).

Se reconoció la necesidad de variar la política de modernización iniciada por Randazzo. Como expresamente lo sostuvo el entonces Responsable Ejecutivo de la Unidad de 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.<sup>25</sup> De ahí que si bien el proceso de modernización continuara, sólo fue una de las tres grandes líneas de acción.<sup>26</sup>

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:20).

La nueva consigna no era cambiar el Estado sino *recuperarlo*. 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.<sup>27</sup> Pero, la Subsecretaría da un paso más al incorporar a partir de 2004, la innovación como concepto orientador de su accionar.

Así, las acciones de modernización del Estado son asociadas ahora a la innovación, descartando el término "reforma" por identificarlo a la concepción del Estado vigente en la década del '90. Se define 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:20).

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> 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*

Vemos entonces que el cambio no fue meramente de nombre. La modernización iniciada por la entonces Secretaría para la Modernización del Estado continúa, asumido ahora por una Unidad de Coordinación de Programas de Innovación, pero como una de las tres grandes líneas de acción. 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 (IPAP), cuya Presidencia era ejercida por el titular de la Subsecretaría de la Gestión Pública.

Dentro de los principios básicos para el diseño del **Programa de Fortalecimiento de la Calidad Institucional**, la Subsecretaría (2004 c, 9) sostiene que:

- Ninguna mejora puede implementarse si no es por decisión de la propia organización.
- La innovación debe basarse, en primera instancia, en una optimización de los sistemas actuales.
- El impacto en los servicios brindados a la ciudadanía son los pilares que justifican un proceso de innovación.
- La mejora en la relación con los usuarios no se circunscribe solamente a las áreas de atención al público, sino que pone en juego a toda la organización.
- La innovación supone siempre un aumento de los mecanismos de comunicación y participación.

En cuanto a las acciones que el Plan Trienal 2004/2007 propicia, las que dan muestras de sus principales orientaciones, la Subsecretaría buscó focalizarse en aquellos proyectos que tengan impacto en el funcionamiento de los organismos de cara a la ciudadanía, y, en la medida de lo posible, que impacten transversal y positivamente en varios ámbitos de la Administración Pública.

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.

---

*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)*

- Creación de un **Banco de Proyectos de Innovación** como espacio de registro y difusión de experiencias.
- Acompañamiento del **Plan Estratégico de Gobierno Electrónico**.
- 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 (sic)-, entre otras.

Estas nuevas estrategias de reforma dan muestra, como señaláramos, de un cambio de paradigma dentro de las políticas de reforma de la Administración. Sin embargo, cuando se estudian las políticas concretas, se advierte que el cambio no fue sustancial más allá de lo discursivo.

Resulta trascendente analizar, a esto efectos, el contenido del Decreto N° 1.322/05 de "Diseño de las estructuras del Estado Provincial" por cuanto el Gobernador había anunciado en su discurso de apertura de las sesiones legislativas en 2002 que reformularía todas las estructuras de los Ministerios según un nuevo modelo organizativo.

El Decreto constituye, en verdad, un instructivo para guiar el diseño de estructuras orgánico funcionales en todo el ámbito de la Administración Pública Provincial, centralizada y descentralizada, cualquiera fuera la naturaleza jurídica del organismo o entidad pública de que se trate (art. 1° del Decreto N° 1.322/05), buscando garantizar la expresión organizativa de los planes o proyectos de gobierno en la elaboración de organigramas y descripciones de competencias y asegurar su viabilidad.

Según el Decreto, por debajo de los Ministerios y Secretarías de Estado, se reconocen como niveles jerárquicos a la Subsecretaría, la Dirección Provincial –que requiere justificación territorial o programática-, la Dirección General<sup>28</sup> –de igual nivel jerárquico que la dirección provincial-, la Dirección, la Subdirección y el Departamento. Se prevé, además "*como respuesta a las necesidades actuales que exigen estructuras dinámicas y flexibles*" (Anexo 1.3 del Decreto) la posibilidad de crear dependencias *ad-hoc*, tales como institutos, agencias, oficinas provinciales, oficinas, unidades de coordinación, programas, proyectos, consejos, comisiones, mesas de trabajo u otras, siempre y cuando se aclare la equivalencia de sus titulares a cargos de la conducción superior, previstos en la legislación vigente. Estas dependencias *ad-hoc* responden a la necesidad de organizar el Estado según los objetivos a cumplir (RODRIGO *et al.*, 2005:11).

Sin embargo, se establece una limitación en relación a la cantidad de unidades organizativas que se reflejan en el siguiente Cuadro<sup>29</sup>:

<sup>28</sup> Se utiliza esa denominación sólo para unidades dedicadas al servicio administrativo de apoyo.

**Cuadro 2 – Cantidad de unidades organizativas por áreas hasta segundo nivel**

	<b>Subsecretarías dependientes del titular</b>	<b>Direcciones Provinciales dependientes de la Subsecretaría</b>
<b>Ministerios</b> + 4 asesores de gabinete + 1 secretario privado + 2 Direcciones Provinciales de dependencia directa	3 + 1 unidad ad hoc + 1 Dirección o Departamento de dependencia directa + 3 asesores de gabinete + 1 secretario privado por c/u	2 + 1 unidad ad hoc
<b>Secretarías</b>	2 + 1 unidad ad hoc	2 + 1 unidad ad hoc

**Fuente:** Elaboración propia.

Si bien el decreto, y con especial referencia a las unidades flexibles reconoce que en algún caso, estas unidades podrán dar cuenta de acciones coordinadas entre diferentes jurisdicciones u organismos, la necesidad de su adscripción a una estructura les hace perder esta flexibilidad. Además, cuando el Decreto hace referencia a los organigramas como expresión gráfica de las estructuras, contiene expresas consignas que descartan modificaciones a las formas 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 entegramas ordenados por niveles y líneas de dependencia jerárquica, pudiendo, además, existir líneas de dependencia funcional.<sup>30</sup>
- Las líneas de dependencia jerárquica son aquellas 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.

Así, 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.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Hay que recordar que, pese a que la presente norma emanó de la propia Secretaría General de la Gobernación, ella tiene 3 Subsecretarías y 2 Unidades Ad-Hoc con rango de Subsecretaría y 10 Direcciones Provinciales, además de varias unidades ad hoc con rango de dirección provincial.

<sup>30</sup> Entegrama es la representación gráfica de cada unidad orgánica de la estructura.

¿Dentro de qué esquema teórico podemos identificar este Plan? Aún cuando no hay elementos expresos que señalen su adhesión, creemos identificarlo con otra de las corrientes de la Nueva Gestión Pública, la *Teoría de la Elección Pública*, con poca recepción en Latinoamérica, pero que sin duda marcó una tendencia en la región a través de una laboriosa acción de consultores internacionales, ingleses y neocelandeses especialmente, intensificando el debate sobre la necesidad de las reformas y la apropiación local de instrumentos innovadores en el campo de la gerencia pública (Conf. FLEURY 1999).

La *Teoría de la Elección Pública*, cuyas referencias prácticas encontramos en Gran Bretaña y el Commonwealth, promueve la centralización, la coordinación y el control. Conforme a esta posición, el gobierno estaría fuertemente condicionado por la obligación de dar cuentas al electorado. Esta *accountability* electoral, impulsa a que el nivel político ejerza un fuerte control sobre los niveles burocráticos. Si los niveles políticos pueden ser "castigados" por el electorado por la ineficacia en el nivel de respuestas de la administración, es necesario que ese nivel político, sostiene esta corriente, recupere la gestión de las políticas, lo cual supone centralización en la toma de decisiones, coordinación en las acciones y, por sobre todo, control de la gestión para promover la eficacia.

Con la ampliación de incumbencias se promueve la coordinación en la gestión de las políticas.<sup>32</sup> Para ejercer un mejor control, se impulsa la reducción de los escalones intermedios de la pirámide burocrática acercando así los niveles de decisión y gestión de políticas, se terceriza o privatizan actividades públicas o bien, finalmente, se eligen discrecionalmente candidatos de confianza para ocupar determinados cargos. Así, esta otra visión, aboga por la reducción del poder de la burocracia, reforzando la incidencia de las autoridades electas no sólo en el terreno de la formulación sino en la implementación de políticas, a través de nuevos criterios de centralización, coordinación y control.

Esta perspectiva también lleva la lógica de la empresa privada al ámbito público pues tanto gobernantes como gobernados son vistos como sujetos racionales que pretenden maximizar sus beneficios. De un lado, los políticos conservando el poder, del otro, los ciudadanos obteniendo un nivel de vida más alto. Coincidiendo ambos intereses, el electorado establece un pacto por el cual "mantiene" la confianza en el gobernante y le conserva su poder político en cuanto este "conserva y amplíe" su poder económico.

Y si bien no encontramos en el Plan Trienal este "discurso", ya totalmente inviable para el período de su presentación, creemos que en el debate propiciado por la Subsecretaría de la Gestión Pública en torno a la recuperación del espacio público, el fortalecimiento del Estado y la ausencia de la burocracia en este proceso, todo ello como precondition para reconstituir el tejido social y relegitimar al Estado, nos

---

<sup>31</sup> 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. 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.

sitúa dentro de similares presupuestos que dan origen a las propuestas de la vertiente de la Teoría de la Elección Pública.

## 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 de los servicios que

<sup>32</sup> Se pretende ampliar las incumbencias horizontalmente, con lo que son más las temáticas que cada agente tiene a su cargo, y verticalmente, con lo que gana tanto en poder, como en confianza *–empowerment–*. Obviamente, esto también conlleva, en la práctica, la creación agentes más polivalentes facilitando la tan ansiada flexibilización laboral.

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.

Ahora bien, ¿cuál sería la adscripción teórica del Plan Estratégico de Gobierno Electrónico? De la definición de Gobierno Electrónico dada por el Plan<sup>33</sup> no podemos extraer una conclusión pues contiene todo los elementos de las definiciones doctrinarias:

- la tecnología como medio;
- fin: acceso ciudadano a los servicios gubernamentales, de las empresas y de los agentes estatales;
- consecuencias: transformar la función gubernamental introduciendo nuevos valores;
- Contexto: modernización del Estado.

Pero si retomamos nuevamente los objetivos del Plan, tanto generales como particulares y efectuamos una distinción según los objetivos de gobierno electrónico asociados a la eficacia y aquellos asociados a la participación, podremos advertir cuál es la visión implícita del Plan Estratégico sobre el gobierno electrónico. De un simple análisis cuantitativo surge que los beneficios relacionados con una visión del gobierno electrónico asociada a la organización (eficiencia e integración de la información) acumulaban más de la mitad de las palabras clave (66%) mientras que los objetivos relacionados con una visión del gobierno electrónico asociada a la participación (legitimidad y calidad) apenas representaban el 16%.

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 político<sup>34</sup>, 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 e integrado por las áreas informáticas de la administración bonaerense, aunque este último se reunió, en promedio, una vez al año.

<sup>33</sup> Se lo define 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.

<sup>34</sup> 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.

Dependiente dentro de la Secretaría para la Modernización del Estado, con su desaparición, la Secretaría Ejecutiva de Gobierno Electrónico pasó a depender de la Secretaría General de la Gobernación.<sup>35</sup>

## 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*” (DENIRO, 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 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.<sup>36</sup>

Según se manifiesta en el artículo 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 Subsecretaría<sup>37</sup>:

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> 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.

**Cuadro 3 – Selección de párrafos de los Considerandos de los Decretos impulsados por la Subsecretaría de Gestión Tecnológica y Administrativa**

<p><b>Decreto N° 1204/03 que define la Red Única Provincial de Comunicación de Datos</b></p>	<p><b>Decreto N° 944/05 que aprueba el Contrato Tipo de Locación de Obra para la Administración Pública Provincial</b></p>
<p><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 <b>recursos ociosos e ineficaces</b> que provocan, a la vez, múltiples e innecesarias erogaciones sino que, en honor a la <b>coherencia que demanda la planificación</b> impulsada por esta Administración Provincial en materia de Modernización del Estado, deviene imprescindible <b>integrarlos</b> a la Red Única Provincial de Comunicación de Datos;</i></p>	<p><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 <b>evitar confusiones, dispendio de actividad administrativa y rechazos de proyectos de contrataciones;</b></i></p>
<p><b>Decreto N° 2442/05 que aprueba el Régimen sobre el Uso Responsable de Elementos Informáticos</b></p>	<p><b>Decreto N° 3578/06 de aprobación del Acuerdo Marco suscripto con la empresa Oracle Argentina S.A</b></p>
<p><i>Que en este sentido, resulta fundamental establecer para todos los agentes de la Administración Pública Provincial un <b>marco normativo único y claro</b> sobre el Uso Responsable de los Elementos Informáticos que el Estado les brinda para <b>mejorar su gestión</b> y para generar las condiciones de su <b>uso confiable, legal y eficiente;</b></i></p>	<p><i>Que de tal situación deriva la necesidad de encontrar <b>soluciones integrales y homogéneas</b> a los problemas de adquisición y uso de software con el mayor grado de beneficios para la Administración Pública Provincial;</i></p>
<p><b>Decreto N° 1859/07 que crea el sistema de Conjuntos Mínimos de Datos</b></p>	<p><b>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</b></p>
<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 <b>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</b></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 <b>nueva gobernanza basada en la eficiencia y eficacia de las políticas implementadas,</b> resulta necesario contar con una Administración Pública que alcance altos niveles de <b>credibilidad, capacidad de gobierno, liderazgo</b></i></p>

<p><b>eficiencia general de la Administración Pública Provincial y la recuperación de la legitimidad política</b> de las instituciones públicas;</p> <p>Que para alcanzar los propósitos pretendidos resulta indispensable en primera instancia, promover una <b>adecuada coordinación intra Administración Provincial</b> con el objeto que la <b>información</b> administrada alcance niveles de <b>oportunidad, seguridad y disponibilidad</b> 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 <b>eficiencia y efectividad</b> en el desarrollo de los sistemas de información provincial;</p>	<p><b>político y legitimidad</b> y, en ese sentido, la Provincia se encuentra firmemente comprometida en el <b>desarrollo de aquellos proyectos transversales</b> que, incorporando nuevas prácticas y tecnologías, promuevan la <b>reforma de los sistemas administrativos</b> 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 <b>soluciones tecnológicas</b> compatibles y soportables por una infraestructura común en los diferentes Organismos; Que en el marco de las acciones que la Provincia se encuentra llevando adelante tendientes a <b>planificar gastos, reducir costos y obtener mayores ventajas a través de mecanismos contractuales seguros y políticas claras y uniformes</b> 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;</p>
<p><b>Decreto N° 3130/06 que aprueba el Acuerdo Marco con la empresa Nextel</b></p>	<p><b>Decreto N° 3687/06 que aprueba el Acuerdo celebrado con el Correo Oficial de la República Argentina S. A.</b></p>
<p>Que esta Administración Gubernamental, en el marco del Plan de Modernización del Estado, viene desarrollando diversas acciones tendientes a <b>promover el fortalecimiento de la gestión administrativa</b>, política que conlleva implícito el objetivo de <b>simplificar</b> todos los <b>procesos</b> y procedimientos sobre los que se desarrollan y basan las acciones administrativas transversales a todos los Organismos;</p>	<p>Que en el marco del Plan de Modernización del Estado Provincial, que conlleva implícito el objetivo de <b>simplificar</b> todos los <b>procesos</b> y <b>procedimientos</b> sobre los que se desarrollan y basan infinidad de acciones administrativas transversales a todas las jurisdicciones, cabe avanzar hacia el establecimiento de <b>una relación única</b>, adoptada en el máximo nivel ejecutivo, entre la Administración Pública Provincial y el Correo Oficial de la República Argentina S.A.;</p>
<p><b>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</b></p>	<p><b>Decreto N° 2524/07 que aprueba el Acuerdo Marco suscripto con empresa Microsoft Licensing</b></p>
<p>Que entonces, sobre la base de esa experiencia y sus</p>	<p>Que en la inteligencia de <b>profundizar y facilitar una</b></p>

<p>resultados, cabe valorar e institucionalizar la modalidad de compra unificada, que implica la <b>consolidación de la demanda común</b> y de su trámite, pero mantiene <b>desconcentrados el perfeccionamiento y cumplimiento del contrato</b>, mediante la aprobación del Pliego Tipo de Bases y Condiciones para la Compra Unificada de Bienes e Insumos, incorporado en el Anexo III;</p> <p>Que en tal sentido, en su redacción se buscó <b>armonizar los requisitos</b> 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 <b>procedimiento claro y transparente</b>, dotado de la necesaria <b>agilidad y eficiencia</b> 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;</p>	<p><b>mayor y mejor relación entre el Estado y la sociedad civil</b>, esta Administración siempre priorizó la atención, adopción y desarrollo de toda herramienta y/o medio apto para la mejor consecución de tales fines; Que de tal situación deriva la necesidad de encontrar <b>soluciones integrales y homogéneas</b> a los problemas de adquisición y uso de software, con el mayor grado de beneficios para la Administración Pública Provincial;</p>
<p><b>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</b></p>	<p><b>Decreto N° 2455/05 que aprueba el Régimen de Uso Responsable de Telefonía Celular</b></p>
<p>Que ante esa situación (saturación de chatarra), este Poder Ejecutivo tomó la decisión de dar una <b>rápida y contundente respuesta</b>, promoviendo la aplicación de un <b>procedimiento específico</b>, con la celeridad que el caso impone, que posibilite reducir drásticamente ese universo;</p>	<p>Que es objetivo primordial del Gobierno Provincial la <b>plena optimización del uso y del gasto</b> derivado de la telefonía móvil, a efectos de lograr el máximo de <b>eficiencia</b> en la gestión de esas comunicaciones;</p> <p>Que la Secretaría General de la Gobernación tiene la responsabilidad de generar acciones tendientes a la <b>racionalización y optimización de los procedimientos de gestión de bienes y servicios</b>, entre ellos, el de comunicaciones, mediante la propuesta de pautas de carácter general;</p>

**Fuente: Elaboración propia.**

Si bien parece desprenderse de los conceptos vertidos en los actos administrativos propiciados un verdadero pragmatismo en las políticas propiciadas, en verdad, el norte de las acciones parece fundado en 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, se puede advertir en esta Subsecretaría otra visión de la reforma del Estado y la Administración.

## 7. Algunas notas finales

No podemos identificar, dentro de los documentos que reseñamos, la existencia de una clara línea en materia de reforma de la Administración Pública en la Provincia de Buenos Aires por parte de las grandes áreas que tuvieron competencia en esta materia durante la gestión del Ing. Solá. Por ello, el título de este artículo juega con la idea de los planes (planos) que dentro de un mismo territorio llevan por caminos distintos, que a veces se cruzan, a distintos lugares.

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

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.<sup>38</sup>

Del análisis del Plan Trienal de la Administración Pública 2004-2007, impulsado por la Subsecretaría de Gestión Pública, 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 Diseño de Estructuras (Decreto N° 1322/05), 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.<sup>39</sup> La pretensión de recuperar el poder de decisión de "la política" a través de la

<sup>38</sup> 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 y DIÉGUEZ, 2005).

<sup>39</sup> 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 que

recuperación de espacio público, nos sitúa también dentro de uno de los presupuestos de otra de las corrientes de la Nueva Gestión Pública, la Teoría de la Elección pública,

¿Dentro de qué paradigma puede ubicarse el Plan de Gobierno Electrónico? Hemos señalado 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, distribución, control, hasta su ejecución (ARELLANO GAULT, 2001). Tampoco resulta evidente que las políticas de reforma de la Subsecretaría de 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

---

"(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.

basados en el mérito, a la capacitación y desarrollo permanente del personal no pasaron más allá de un objetivo declamado<sup>40</sup>.

Es evidente la concreta preocupación del gobernador por la gobernabilidad en el contexto de la crisis en que asumió pero la coexistencia de distintas visiones en materia de reforma del Estado y la Administración Pública no sólo atentó contra su coherencia. Hemos advertido del discurso del gobernador que si bien hay una fuerte preocupación sobre el funcionamiento del Estado, en especial expresada en ocasión de la Apertura de las Sesiones Ordinarias, en el "día a día", no ha sido un tema de la agenda pública.

Cada una de esas visiones presupone problemáticas y diagnósticos distintos, y, naturalmente, propone soluciones diferentes. Estas diferencias generan, a su vez, resistencias y conflictos entre los grupos encargados de llevar adelante la reforma.

Así, resulta evidente que la reforma, asumida como política de Estado, tal como la identifica 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 y su vinculación con la gobernabilidad (CAMOU, 2001). Sobre quién representó una y otra, ha versado este artículo.

## 8. Referencias bibliográficas

### I. Libros

1. AGUILAR VILLANUEVA, L. *La hechura de las políticas*. Porrúa, México, 1993. Aguilar Villanueva, 1993.
2. CALSAMIGLIA BLANCAFORT, H. y TUSÓN, A. *Las cosas del decir. Manual de Análisis del Discurso*. Ariel, Barcelona, 2002.
3. CAMOU, A. *Gobernabilidad y democracia*. Instituto Electoral Federal, México, 2001.
4. CHERESKY, I. *La política después de los partidos*. Prometeo, Buenos Aires, 2006
5. HEEKS, R, (ed.). *Reinventing Government in the Information Age: International Practice in IT-Enabled Public Sector Reform*. Routledge. London/New York, 2001.
6. OLLIER, M.M. *Atrapada sin salida. Buenos Aires en la política nacional (1916-2007)*. UMSAN Edita, Buenos Aires, 2011.
7. OSBORNE D. y GAEBLER T. *La Reinención del Gobierno: cómo el espíritu empresarial está transformando el Sector Público*. Paidós, Barcelona, 1994.
8. SALTALAMACCHIA, H. R. *Del proyecto al análisis: aportes a una investigación cualitativa socialmente útil*. Edición del autor, Buenos Aires, 2005.

<sup>40</sup> No queremos decir con ello que las acciones de la Subsecretaría no hayan orientado sus acciones hacia ello. Pero son los resultados (o no) de las políticas impulsadas los que nos hacen calificar como declamatorios.

9. VAN DIJK, T. *Estructuras y funciones del discurso*. Siglo Veintiuno, México, 1997.
10. VAN DIJK, T. *La Ciencia del Texto*. Paidós, Barcelona, 1989.

## II. Artículos de Revistas y Ponencias

1. ARELLANO GAULT, D. "Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal". Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 2001.
2. FLEURY, S.. "Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde?" en *Revista Nueva Sociedad*, No.160, Marzo-Abril, 1999. Caracas, 1999.
3. HOYOS, M. "Los desafíos de la reforma del Estado" en *Cuestiones de Sociología. Revista de Estudios Sociales*. La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación UNLP – Ed. Prometeo, 2008.
4. LÓPEZ, A. (coord.), 2005. "Indicadores de Gestión para el Monitoreo de las Políticas de Modernización en el Sector Público: Revisión teórica y propuesta para su elaboración" en *Revista Desarrollo Institucional y Modernización del Estado*, N° 71, Instituto Nacional de la Administración Pública, Dirección de Investigaciones, Junio 2005.
5. OSZLAK, O. "El desafío de la segunda reforma del Estado. De menor a mejor" en *Revista Nueva Sociedad*, Número 160, Venezuela, 1999, 81-100.
6. OSZLAK, O. "Escasez de recursos o escasez de innovación?: la reforma estatal argentina en las últimas dos décadas". Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 2003.
7. PIANA, R. S. "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, 2006.
8. REYNOSO, D. "Bicameralismo y sobre representación en Argentina en perspectiva comparada". En *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Buenos Aires, 2005, Volumen 2 Número 1, pp.69-94.
9. SOLANO, M. y DIÉGUEZ, G. "Los ciclos de la agenda de reforma política en la Legislatura Bonaerense. Una mirada al comportamiento legislativo en el período 1999 – 2005". Artículo presentado en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Córdoba, Noviembre de 2005.

## III. Documentos oficiales, de trabajo y de funcionarios

1. DENIRO, L.A. "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" Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 2005.

2. LONGO, G. "Fortalecer el Estado para mejorar la transparencia institucional". Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 2005.
3. MINISTERIO DE GOBIERNO. *Voto electrónico 2*. Provincia de Buenos Aires, 2005.
4. RANDAZZO, A. F. *Modernización el estado para fortalecer la democracia. El proceso de modernización del Estado de la primera provincia argentina*. Buenos Aires, Ed. Promteo, 2004.
5. RODRIGO P., PARÍS S. y BONET, T.. "El diseño de estructuras en el Estado Provincial". Documento de trabajo. Subsecretaría de la Gestión Pública. Provincia de Buenos Aires, 2005.
6. SUBSECRETARÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA, "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, 2004 a.
7. SUBSECRETARIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA. Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007. Subsecretaría de la Gestión Pública, Secretaría General de la Gobernación, 2004 b.
8. SUBSECRETARÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA. Plan Trienal de Gestión Pública 2004-2007. Eje 2 Modernización e innovaciones en el ámbito público. Innovar para mejorar el Estado Documento N° 2. Secretaría General de la Gobernación. La Plata, 2004 c.