

# POLÍTICA PÚBLICA DE DEMOCRATIZACIÓN DEL ESTADO PROVINCIAL: ¿GOBIERNO ABIERTO O GOBIERNO ELECTRÓNICO?: AVANCES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO

*Data de aceite: 02/05/2024*

**Susana Lopez**

Docente Investigador- UNCo

**Silvio Castro**

Docente Investigador- UNCo

**RESUMEN:** El objetivo de la investigación es caracterizar las experiencias asociadas al paradigma de Gobierno electrónico que surgieron en el contexto provincial especialmente relacionadas con la construcción colectiva de políticas públicas. Se analiza si el proceso de modernización del Estado surgió como acciones de gobierno en parte descoordinadas en virtud de la ausencia de una estrategia en común o como respuestas del gobierno a un clima de época en función de la irrupción de las TIC en el ámbito público. En Latinoamérica, durante la década de los noventa, comenzó un proceso de reformas al Estado ante la crisis del Estado de Bienestar, con el objetivo de una reconstrucción. El objetivo de esta transformación es enfrentar los nuevos desafíos del siglo XXI, entre ellos consolidar el régimen democrático o sea fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad, aumentar la participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas, para lograr

más eficiencia y de mayor calidad. El Plan de Modernización del Estado sancionado en 2000, marcó entonces el inicio de un Plan Nacional de Gobierno Electrónico.

**PALABRAS-CLAVE:** Estado; Gobierno abierto; Gobierno Electronico; Modernizacion; Democratizacion.

## PUBLIC POLICY FOR DEMOCRATIZATION OF THE PROVINCIAL STATE: OPEN GOVERNMENT OF ELECTRONIC GOVERNMENT?: PROGRESS IN THE IMPLEMENTATION OF THE STATE MODERNIZATION PLAN IN THE PROVINCE OF RÍO NEGRO

**ABSTRACT:** The objective of the research is to characterize the experiences associated with the electronic government paradigm that emerged in the provincial context, especially related to the collective construction of public policies. It is analyzed whether the process of modernization of the State emerged as partly uncoordinated government actions due to the absence of a common strategy or as government responses to a current climate based on the emergence of ICT in the public sphere. In Latin America, during the 1990s, a process of reforms to the State

began in the face of the crisis of the Welfare State, with the objective of reconstruction. The objective of this transformation is to face the new challenges of the 21st century, including consolidating the democratic regime, that is, strengthening the relationship between the State and society, increasing citizen participation in the management of public policies, to achieve more efficiency and higher quality. The State Modernization Plan sanctioned in 2000, then marked the beginning of a National Electronic Government Plan.

**KEYWORDS:** State; Open Government; Electronic Government; Modernization; Democratization.

## INTRODUCCIÓN

El Estado a través del gobierno se constituye en un actor fundamental en dicho esquema y su análisis nos lleva a indagar sobre los significados que le otorga, desde sus propias representaciones, a los comportamientos llevados adelante por los diferentes actores y la vinculación de dichas estrategias en relación con el contexto – fuerzas y tendencias operantes – en que se desarrollaron tales conductas. Este marco situacional nos permite analizar a los actores que se desenvuelven en los diversos campos al solo efecto de comprender las disputas alrededor de los distintos ejes de políticas públicas, los intereses, los recursos de poder disponibles y las estrategias puestas en juego.

En Latinoamérica, durante la década de los noventa, comenzó un proceso de reformas al Estado ante la crisis del Estado de Bienestar, con el objetivo de una reconstrucción. El objetivo de esta transformación es enfrentar los nuevos desafíos del siglo XXI, entre ellos consolidar el régimen democrático o sea fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad, aumentar la participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas, para lograr más eficiencia y de mayor calidad.

La reforma del Estado debía resolver cuatro problemas importantes (BRESSER PEREIRA, 1998) el económico-político que no solo se refiere a delimitar su tamaño sino también a redefinir su papel regulador, el económico administrativo para recuperar la capacidad administrativa y financiera de las decisiones políticas “governance”, y el problema político, aumentar la capacidad política de gobierno que garanticen su legitimidad. En términos de Bresser Pereira los procesos de reforma hacia un Estado social-Liberal del siglo XXI, están vinculados a una reforma administrativa orientada a una administración pública gerencial que haga efectiva las decisiones de gobierno para mejorar la gobernanza. En cuanto a la formulación y ejecución de políticas públicas, deben dejar de ser decisiones únicamente del Estado, se deben abrir espacios de participación y control ciudadano de las actividades públicas para hacerlas más eficientes y de mejor calidad que redundaría en mejorar la gobernabilidad y la legitimidad política. Estos espacios de participación se comienzan a visualizar durante la década de los 90 en la provincia de Rio Negro como fueron la creación de diferentes Consejos Locales de participación ciudadana como por ejemplo el consejo de Salud y el Consejo de Seguridad.

En los últimos años, los gobiernos y sus administraciones comenzaron a ser cuestionados por su falta de eficiencia, transparencia en la gestión pública, planteando un nuevo desafío, responder por la confianza política otorgada para gestionar la cosa pública. Para mejorar los vínculos Estado/ Sociedad civil, los gobiernos y sus instituciones públicas deben ser más transparentes y facilitar el acceso a la información. En este marco surge un nuevo paradigma, el “Gobierno abierto”, y cuando hablamos de Gobierno Abierto encontramos diferentes enfoques sobre su conceptualización, pero todos coinciden con los siguientes pilares que lo configuran: a) transparencia y apertura; b) participación; y c) colaboración. En términos de Oszlak el Gobierno Abierto vislumbra una nueva filosofía de gobierno, una modalidad de gestión pública más transparente, participativa y colaborativa entre Estado y sociedad civil.

Por su parte, la concepción de Gobierno Electrónico (o e-government) se refiere a la aplicación de las Tic y sus herramientas a los procedimientos administrativos y procesos preexistentes, se tecnifican procesos, se digitaliza la burocracia y, en el mejor de los casos, se abren espacios para una comunicación más fluida e interactiva entre el aparato público y la sociedad. Ramírez Alujas acuerda con el planteo de Antoni Gutiérrez-Rubí: “Se trata de una nueva cultura de la comunicación, un nuevo modelo organizativo y la liberación del talento creativo dentro y fuera de los perímetros de la función pública. No hablamos solo de tecnología, sino de una tecnología social y relacional que impulsa y estimula una cultura de cambio en la concepción, gestión y prestación del servicio público”(Ramírez-Alujas, 2010).

El Gobierno Electrónico (OSZLAK,2013) es el que ofrece mayores y mejores prestaciones a los ciudadanos al proporcionar puntos de acceso unificados y sencillos para satisfacer múltiples necesidades informativas y de servicios; atención personalizada de diferentes usuarios; resolución de trámites, consultas, reclamos y sugerencias “en línea”. Es en este contexto, que la provincia de Río Negro comienza a diseñar una política estratégica de Gobierno Electrónico en el marco del proceso de modernización con base en la innovación digital, donde plantea la importancia de abordar la problemática administrativa con tecnologías de la información y comunicaciones. El proyecto de modernización tiene como misión la aplicación de tecnología e instrumentos novedosos, que inciden en los procesos administrativos, la normativa, la infraestructura y los recursos humanos, con la finalidad de brindar calidad en los servicios públicos a los ciudadanos rionegrinos.

## **REFORMAS, MODERNIZACIÓN Y GOBIERNO ELECTRÓNICO**

La idea de reforma no es nueva en materia de políticas públicas enfocadas a mejorar la Administración Pública, desde la década del '50 o '60, en nuestro país hubo intentos y programas de reforma. Oszlak, es uno de los autores que ha teorizado desde hace varias décadas sobre la reforma del Estado y los procesos de “modernización”, estas ideas no hacen sino referencia a diferentes procesos que a lo largo de la historia de

nuestro continente han bregado por la reforma del aparato administrativo, entendido como los “...esfuerzos sistemáticos y masivos destinados a transformar ciertas características de la organización y funcionamiento del aparato del Estado a fin de dotarlo –como se dice tradicionalmente- de mayor eficiencia y eficacia” (Oszlak, 1999: 2).

El concepto de Modernización no es nuevo, históricamente en la Argentina, la Modernización estuvo vinculada con la reforma del Estado a partir del anuncio de procesos cautivantes que generaron atención en diferentes ámbitos dando lugar a nuevas reflexiones y debates. De esta forma, entender la idea de reforma, no es sinónimo de modernización, pero si hay una línea temporal que permite incorporar, sin embargo, el proceso de modernización como una etapa posterior de diferentes procesos de reformas. Esta línea, desemboca, sin dudas, en los paradigmas de Gobierno Electrónico y Gobierno Abierto.

El espíritu reformista en este país deviene de un largo derrotero de décadas, de marchas y contramarcha, ligadas también a la inestabilidad del propio sistema político. Sin embargo, y como plantean, Crusella y Martelli, “si bien ha habido experiencias previas desde mediados del siglo XX, la preocupación de los gobiernos latinoamericanos por la modernización de la gestión pública se acentuó desde el retorno de la democracia, coincidiendo con el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación (TIC), que rápidamente ingresaron en la vida cotidiana de los ciudadanos” (Crusella, Materlli y Materllo, 2015: 57).

Fue a partir de la recuperación democrática, y durante su proceso de consolidación, que los procesos de reforma y las ideas de modernización de la estructura estatal tomaron un impulso definitivo. En esta línea, Rita Grandinetti, concluye:

“la modernización del Estado desde los años 80 es un tópico presente en todos los foros y ámbitos de discusión de cualquier signo político y las diversas gestiones, desde el Alfonsinismo hasta el Kirchnerismo han llevado adelante múltiples iniciativas, de escalas y éxito diverso”, (Grandinetti, 2019: 56).

Luego del primer gobierno democrático en Argentina, y con la debacle económica de fines de los `80 y principios de los `90, “la sociedad argentina protagonizó un profundo replanteo que materializó el Gobierno Nacional entrante al poder. La Administración Pública Nacional fue objeto del Programa de Reforma del Estado. Dicho programa fue avalado y financiado en buena parte por organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, las Naciones Unidas y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe” (Blutman,2009). Como plantea este autor, este primer programa de reformas tenía como objetivo avanzar hacia una concepción moderna del manejo de “la cosa pública”, fundamentalmente en lo que hace a la Administración Financiera, esto es, en términos generales, a la obtención y aplicación de los recursos del Estado (Blutman, 2009); esta primera idea reformista, como plantea García Delgado, se apoyaba en cuatro lógicas:

“la de la crisis terminal del Estado benefactor agudizada por el último gobierno autoritario; la lógica de la emergencia, por los condicionamientos heredados del anterior

gobierno radical (hiperinflación, marco de ingobernabilidad, adelantamiento del traspaso del poder); la de la influencia creciente de los grupos económicos y de los organismos internacionales para apuntar al Estado benefactor como ineficiente y responsable de todos los males (Consenso de Washington); y por último, la lógica del estilo político del Presidente Menem, más proclive a la concentración del poder y al decisionismo que a la concertación”. (García Delgado, :1)

Es innegable que la esta idea de reforma del sector pública se corresponde con un clima de época y el advenimiento del paradigma neoliberal y su idea de “Estado mínimo”. García Delgado destaca que justamente es en este contexto y “por la necesidad de hacer frente a los desafíos que implica la globalización como por la exigencia de mejorar la competitividad del país y de reducir el desempleo. Las medidas apuntan a profundizar las reformas estructurales, a mantener el tipo de cambio y la actual política monetaria, a reducir el déficit fiscal y a flexibilizar el mercado de trabajo. Se trata de políticas que apuntan a la reducción del gasto, aumentar la presión tributaria, terminar de privatizar lo que falta a nivel de los activos aún en manos del Estado nacional (aeropuertos, represas, centrales nucleares, banca nacional y provincial); disolución y fusión de organismos descentralizados (DGI-Aduana, Ansal, etc.); y la eliminación de cerca de 15.000 empleados públicos de organismos de la administración central y entes descentralizados.(García Delgado, :5)”

A partir de mediados de los `90, sin embargo, y luego de más de 6 años de diferentes reformas, la Ley N° 24629 apuntaba a la “reorganización administrativa” del Estado, y tenía como objetivo aumentar la agilidad estatal. Este segundo intento reformista, se complementa con la iniciada en 1989 y los objetivos fijados en la reforma del sistema de administración financiera y control de gestión del que, como veremos más adelante, las provincias y en especial Río Negro, no fue una excepción. El proceso iniciado en 1996, denominadas Reformas de Segunda Generación, tuvo su continuidad con las oleadas del nuevo gobierno que asumió a finales del año 1999 (Blutman, 2009). Si bien, estas reformas tenían un fin meramente discursivo y de continuidad con lo actuado en los años posteriores, comenzó a imponerse la idea de que la modernidad en materia estatal había llegado para quedarse, pero sobre todo que se imponía de manera sostenida en todo el mundo. Las nuevas visiones de la gestión pública y los paradigmas ligados a la agilidad y la eficiencia habían llegado para quedarse.

Fue en el año 2000, con el Plan Nacional de Modernización del Estado sancionado por el Decreto N° 103/2000, que comenzó a imponerse desde el Estado una concepción más definida de las ideas de “modernización” administrativa. Sin embargo, y como plantea Alejandro Estévez, a pesar de lo ambicioso del plan que incluía ejes ligados a la gestión por resultados u orientación managerialista, la eliminación de superposiciones, la transparencia y política anticorrupción, sus resultados “lo pondrían como un fallido más de los intentos de Reformas del Estado, adicionando en este sentido la consideración de si estos intentos pueden consignarse al menos como un proceso de Reforma Administrativa” (Estévez, 2001).

Sin dudas, que la idea de orientar la gestión administrativa hacia el cumplimiento de metas, pero también incorporando los derechos de los ciudadanos, permite entender la visión y la idea general ligada a la modernización, no ya como una mera política de estabilización fiscal y de desregulación de la economía sino como una manera de entender la administración pública y la relación entre Estado y sociedad. “Los ciudadanos tienen derecho a ser escuchados e informados en lenguaje simple y a recibir respuesta y/o compensación cuando presentan una queja o reclamo. Si los organismos públicos comunican qué es lo que la ciudadanía puede razonablemente esperar del servicio que brindan, estos derechos se potencian, se hacen efectivos” (Decreto N° 103/00).

En esta nueva visión, y como remarca Estevez, “el Plan tenía como objetivo constituir una Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios. Planteaba seguir políticas orientadas a “devolver a la población en más y mejores servicios, los esfuerzos realizados en materia impositiva, y poner énfasis en ser un Estado atento a los sectores desprotegidos y carenciados” (Martelli, Eduardo Nicolás Un gobierno inteligente : el cambio de la Administración Pública de la Nación Argentina 2016-2019 / Eduardo Nicolás Martelli ; Pablo Clusellas ; María José Martelo. - 1a ed.- Ciudad Autónoma Buenos Aires: Eduardo Nicolás Martelli, 2019.

Pero sin dudas, uno de los avances que fue producto de las reformas iniciadas en 1999/2000 es la idea de la implantación de un sistema único de administración financiera para toda la Administración Nacional. Si por un lado, el plan apuntaba a salir de la lógica reformista y fiscal, los proyectos vinculados a la administración financiera, fueron el puntapié inicial para las ideas de gobierno electrónico. Sin dudas, que los Sistema de Administración Financiera, donde Río Negro como veremos más adelante no fue excepción, marcaron el comienzo de una agenda vinculada a la incorporación de tecnología a la gestión pública. “Dentro de sus objetivos, se pretendía instituir en todos los organismos de la Administración Nacional un nuevo producto informático único para la administración centralizada que integrará, en el ámbito de cada institución, la gestión de recursos reales y financieros con los registros contables. También estaba presente la reingeniería del sistema central vigente (SIDIF central) para descentralizar progresivamente los controles centralizados en la Secretaría de Hacienda y reemplazarlos por otros automáticos en las propias instituciones; la actualización tecnológica del sistema informático. A partir de la sanción de la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional, el 30 de septiembre de 1992, se inició un proceso de modernización de la administración financiera gubernamental cuya misión fue desarrollar una administración pública eficiente a través de la correcta utilización de los recursos públicos y una oferta de servicios coincidente con las necesidades de los ciudadanos”.

Dentro del marco del Plan de Modernización del Estado sancionado en 2000, marcó entonces el inicio de un Plan Nacional de Gobierno Electrónico. “La esencia de la implementación del Gobierno Electrónico es intentar poner de relieve tres factores que

hacen al desarrollo exitoso del Gobierno electrónico: la promoción del cambio cultural que implica la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs), la transformación de los procedimientos organizacionales para que se adecuen al cambio tecnológico y el trabajo integrado de todas las jurisdicciones del estado.” El rasgo central de este enfoque es la visión integral asociada a la necesidad de un cambio profundo, ya que la sola incorporación de TIC’s no iba a generar un proceso virtuoso de digitalización o despapelización de la gestión pública.

En esta línea, el Decreto 103/00 proponía un trabajo “transversal” con medidas que incluían desde mejorar la red informática, la consolidación de la infraestructura de Firma Digital, la instrumentación progresiva a partir del (año) 2001 de procedimientos administrativos digitalizados que eliminen progresivamente el uso de papel como portador de información, el diseño e instrumentación de un sistema único de seguimiento de expedientes, el uso generalizado del e-mail en la Administración Pública Nacional, la puesta en funcionamiento de un nuevo Reglamento de Compras y Contrataciones, la creación de un Sistema Nacional de Capacitación, (con una profunda reestructuración del Instituto Nacional de la Administración Pública), un nomenclador general de funciones y posiciones de trabajo elaborado bajo un enfoque de gestión por competencias y definición de perfiles y exigencias básicos para la mayoría de los puestos de trabajo la modernización de los procedimientos de contratación y distribución de bienes y servicios (Decreto 103/00).

El primer impulso hacia la modernización administrativa tenía una visión amplia y generalizada, que excedían los intentos reformistas, pero que requieren de esfuerzos no solo fiscales, sino de gestión y políticos, apunta también un nuevo paradigma tecnológico intra estado:

“Por lo tanto, se propone utilizar los nuevos recursos informáticos a fin de facilitar la interacción del ciudadano con el Estado, optimizar las inversiones de los organismos en tecnología informática e impulsar una adecuada gestión de los recursos informáticos. Se pretende aludir a un “nuevo” paradigma tecnológico asociado a la prestación telemática de servicios por parte de los poderes públicos, para: a) proveer más y mejores prestaciones a los ciudadanos, b) proveer puntos de acceso unificados y sencillos para satisfacer múltiples necesidades informativas y de servicios, c) adicionar productividad, calidad y valor a los servicios, d) proveer atención “a la medida” de los requerimientos de cada usuario, e) resolver trámites, consultas, reclamos y sugerencias “en línea”, f) aumentar la participación ciudadana, g) aumentar la calidad y reducir el costo de las transacciones dentro del Estado, h) reducir el costo Reformas del Estado y Cultura organizacional i) aumentar la transparencia de la gestión pública” (Blutman: 133, 2009).

Por último el Plan de Modernización partía de la visión que si bien había habido avances, y un incipiente procesos de incorporación de tecnología en algunas áreas del estado “su alcance no fue generalizado de forma de aprovechar integralmente sus ventajas. Las tecnologías quedaron fuera de contexto y sólo sirvieron para solucionar problemas

muy específicos de cada organismo. No se aprovecharon, diseminaron ni compartieron las experiencias” (Decreto 103/00). Esta incorporación de tecnología, estuvo solo ligada a las disponibilidades crediticias o financieras de los organismos, sin una visión integral y extendida, y no con apuntada a fortalecer las áreas más sensibles o de impacto social en función de la eficacia de la gestión administrativa.

La financiación del Plan se dio a partir de diferentes proyectos de financiamiento externo que dieron lugar al “Proyecto de Modernización del Estado” dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Estas fuentes de financiamiento, obligaron a replantear en distintos momentos los objetivos y alcances del Plan en diferentes etapas, y de acuerdo a los cambios de gobierno a través de enmiendas a los convenios específicos firmados para el desarrollo del Plan original acordados con los organismos multilaterales. A partir de una segunda enmienda, elaborada en 2001, “se modificó el nombre del Plan, que pasó a denominarse “Proyecto de Modernización del Estado” (Asinelli: 69). El proyecto, sin embargo, derivó en problemas de implementación, como señala Asinelli, “si bien el PME desde su comienzo en el año 1999 contó con financiamiento asegurado a través de un préstamo del Banco Mundial (Préstamo BIRF 4423-AR), éste registró no solamente dificultades en la ejecución de los fondos, y por consiguiente dificultades en la implementación de las actividades, sino también objetivos formales disímiles que fueron transformándose en el transcurso del tiempo”(Asinelli 2009: 10).

Estas transformaciones en sus objetivos, tuvieron un impacto directo en el desarrollo de los programas, pero también en la administración general del proyecto, que sufrió los avatares políticos y financieros de las crisis de 2001 y los cambios de gobiernos entre 2002 y 2003. Estos cambios tuvieron su mayor impacto, sobre los componentes ligados a las variables política-institucionales, donde los resultados fueron más pobres y la implementación de iniciativas se vio truncada por los cambios sucedidos tanto al interior del Poder Ejecutivo Nacional, como su alcance en las provincias. Entre estos objetivos “la conformación del Consejo Federal para la Modernización del Estado, la elaboración del Estatuto del Consejo, como así también la posibilidad de establecer una Agenda anual de Trabajo” (Asinelli, 2009: 74) quedaron ligadas a los “acontecimientos políticos transcurridos en los últimos meses de 2001, que encontraron desenlace en el mes de diciembre” (Asinelli, 2009: 74), quedando a la espera del consenso necesario para avanzar en esa línea. Tuvieron que pasar casi dos décadas, para lograr un nuevo consenso que institucionalice los espacios de decisión para la implementación de políticas de modernización entre Nación y las Provincias, plasmado en distintos acuerdos firmados entre 2016 y 2017.

Si bien, el Proyecto debía tener como fecha de finalización el año 2003, durante ese año el Gobierno inició las gestiones con los organismos financieros para prorrogar hasta diciembre de 2004. En el marco de esta negociación, se realizó una revisión del Proyecto con el objetivo de dar cuenta del estado de situación de la implementación del Plan de Modernización del Estado impulsado por el Decreto N° 103/2001, incorporando tanto las

dificultades surgidas, como las acciones necesarias para su reencauzamiento. A partir de este informe elaborado por el Proyecto de Modernización del Estado titulado “Proyecto Mapa del Plan de Modernización del Estado”, Asinelli remarca que se hicieron “algunas recomendaciones de sustrato político allí efectuadas, vinculadas a la institucionalización del Plan como una política de estado y a la mitigación de escollos en su ejecución”, donde se ponía el foco en la visión general “del Plan por el sesgo fiscalista con que se concibe a la modernización, situación que se advierte ni bien comienza el considerando del Decreto al referenciar la ley N° 25.152 de Solvencia Fiscal y la figura de los acuerdos-programa allí suscriptos” (Asinelli, 2009: 102). Este autor destaca que la incorporación de tecnología, por tanto, estaba directamente ligada a “la actualización de las técnicas de administración de personal o la modernización del sistema de adquisiciones del Estado conducen a la mejora de la calidad y la transparencia de la gestión pública” (Asinelli, 2013: 100) excluyendo cualquier otra dimensión de incorporación de tecnología en los procesos gubernamentales. Sin embargo, y más allá de los resultados y del enfoque fiscal, el Plan de Modernización de la primera década del Siglo XXI, permitió incorporar la idea de Gobierno Electrónico en el Estado Nacional y abrió la puerta a un debate que 10 años después aún sigue teniendo vigencia.

En esta línea, y a los fines de este artículo es importante resaltar los conceptos que el Consejo para las Estrategias de Gobierno Digital dictó en 2014, donde diferencia la idea de “Gobierno Electrónico”, entendido como “el uso por parte de los gobiernos de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y en particular de Internet, como una herramienta para lograr un mejor gobierno”, (Consejo para las Estrategias de Gobierno Digital, 2014) y sobre la que se basaba el Decreto 103/00, y la idea de “Gobierno Digital”, como el “uso de las tecnologías digitales como parte integral de las estrategias de modernización de los gobiernos para crear valor público. Se basa en un ecosistema de gobierno digital compuesto por actores gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, empresas, asociaciones de ciudadanos e individuos que apoyan la producción de y el acceso a los datos, los servicios y el contenido a través de interacciones con el gobierno” (Consejo para las Estrategias de Gobierno Digital: 2014) que tuvieron su apogeo en la visión implantada en Argentina a partir de 2016.

## **DEL PLAN DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO AL MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN**

En la primera década del 2000 el Estado Nacional comienza a implementar políticas públicas de modernización del Estado como respuesta a los reclamos de la sociedad para brindar un servicio de calidad, con una Administración Pública al servicio del ciudadano y con organizaciones flexibles orientadas al logro de resultados. Estos objetivos, como ya vimos, estaban ligados a distintos enfoques y tuvieron su cristalización más clara con el Decreto 103/2000 y la ejecución del Proyecto de Modernización del Estado (PME).

A partir de 2005, el Plan sufrió transformaciones que tuvieron que ver con el cambio de enfoque en la visión general. Ya no pensar solo en la visión fiscal y de administración financiera y avanzar hacia una idea más general de incorporación de tecnologías en el Estado. Esto se cristalizó en el Plan de Gobierno Electrónico, “mediante el Decreto N° 378/05, respondió entre otros objetivos, a la necesidad de promover de manera integral el uso intensivo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) dentro del Estado Nacional, al tiempo de homogeneizar los avances dispares que en esta materia registraban las distintas dependencias de la APN. Los programas y herramientas encomendados para su desarrollo a la Subsecretaría de Gestión Pública fueron la Guía de trámites, el Portal General de Gobierno y un sistema de seguimiento de expedientes electrónicos, entre otras. Por su parte, el PME prestó asistencia para el diseño y puesta en marcha de: Portal Único del Estado” (Asinelli, 2013: 108). Si bien no es objeto de este artículo, la visión de Gobierno Electrónico, impulsó proyectos como el desarrollo del sitio [www.argentina.gov.ar](http://www.argentina.gov.ar) y otras herramientas como la Guía de Trámites incluida en el portal y con el objetivo de facilitar a la ciudadanía información sobre los trámites que se deben realizar ante los diferentes organismos de gestión, que tuvieron una nueva revisión e impulso a partir del cambio de gobierno en 2015.

Sin duda, que el Decreto de 2005 permitió también revalorizar proyectos que no fueron desarrollados en profundidad en los intentos anteriores. El impulso de la Firma Digital, se inscribe en esta línea. “Este instrumento fue revigorizado en el marco del Plan Nacional de Gobierno Electrónico, el cual dispuso la tramitación de expedientes electrónicos con la utilización de la firma digital” (Asinelli, 2013: 105). Si bien la Firma Digital fue creada a partir de la sanción de la Ley N° 25.506 de 2001, fue a partir de 2003 con diferentes modificaciones y la sanción de una serie de decretos que se institucionalizó la administración de la Firma Digital por la ONTI (Oficina Nacional de Tecnologías de la Información), dándole un impulso mayor a esta tecnología.

Para alcanzar tales objetivos comienzan a formular varios programas con la finalidad de lograr una gestión de calidad en las organizaciones públicas, Carta Compromiso con el Ciudadano” (PCCC), Proyecto de Modernización del Estado, Plan de Modernización de la Administración Pública Nacional, siendo uno de los objetivos prioritarios del Gobierno Nacional en materia de gestión administrativa potenciar la transparencia y receptividad del Estado hacia los ciudadanos, optimizar el uso de los recursos humanos y materiales que ellos financian a través del cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Para lograr estos objetivos es fundamental el compromiso de los organismos públicos y los agentes afectados a la atención del público, donde se les reconoce los derechos fundamentales a cada ciudadano según lo enmarca la constitución nacional en su art. 42.-

Mediante el Decreto Nacional 229/2000 se crea el programa “Carta Compromiso con el Ciudadano” (PCCC), con el objetivo de transformar la cultura organizacional de estilo burocrática a una administración pública gerencial con organismos más eficientes y

transparente. Este programa es un modelo para aplicar la gestión de calidad y un camino hacia el gobierno abierto. En la etapa de formulación de la política pública se planifican las acciones que se desarrollaran en los próximos años para mejorar la calidad de los servicios, la transparencia y la participación ciudadana. En la legislación se reconocen los derechos constitucionales como el Derecho a la información clara, veraz y completa sobre las actividades desarrollada por la Administración Pública, DERECHO a que la Administración dicte resolución expresa ante sus peticiones, solicitudes o denuncias, entre otras.

En el año 2001 se aprueba el Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional a través del Decreto Nacional N° 103/01 una herramienta para implementar su política de modernización con un horizonte de 3 años para obtener los primeros resultados deseados. Esta normativa hacía referencia a la necesidad de una gestión de los asuntos públicos que rescate como principios la ética y la transparencia y que articule en su accionar a diversos actores de la sociedad: los partidos políticos, las asociaciones empresariales y sindicales, las organizaciones no gubernamentales y académicas y por sobre todo al destinatario de todo el esfuerzo: la gente. Invitan a todos los poderes del Estado y a los municipios a adherir a esta propuesta y comprometer también sus esfuerzos para lograr la definitiva modernización del Estado en todas sus jurisdicciones.

Esta legislación novedosa, apunta claramente a implementar un nuevo paradigma de gestión Pública “Gobierno Abierto” para responder a los desafíos que debe enfrentar el Estado en el siglo XXI. El Gobierno Abierto no es una tecnología en sí misma, sino una visión estratégica de cómo mejorar la participación ciudadana en las decisiones gubernamentales fortaleciendo el sistema democrático en sí mismo y modernizar las Administraciones Públicas bajo los principios de transparencia y apertura. Durante varias décadas hablar de Gobierno abierto significó debatir acerca del acceso y la libertad de información, la protección de datos, la reforma de las leyes sobre secretos oficiales y la necesidad, en una democracia sana, de poder obtener información sobre las actividades del Gobierno y sobre su disponibilidad para la opinión pública y el ciudadano común (Álvaro V. Ramírez-Alujas, 2011). Esta nueva Gestión Pública está teniendo un gran impacto en los sistemas políticos democráticos y en sus respectivas administraciones desplazando el debate sociopolítico a las corrientes asociadas al Gobierno Electrónico, que habían hegemonizado el campo de debate en el ámbito de la Administración Pública durante los años noventa. No es un término nuevo, se usó por primera vez en la década del 70 en Inglaterra, con el objetivo de reducir la opacidad burocrática. (Álvaro V. Ramírez-Alujas, 2011)

En este nuevo paradigma surgen nuevas o renovadas iniciativas como participación, colaboración y transparencia que se constituyen en tres de los ejes nucleadores de estas nuevas modalidades y una manera de lograrlo es articular acciones con los diferentes sectores sociales. Los capitalismos tardíos adolecen una constante crisis de legitimidad lo cual conlleva a iniciativas de participación ciudadana crecientes con el objetivo de paliar esta carencia.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE REFORMA DEL ESTADO PROVINCIAL: UN CAMINO HACIA EL GOBIERNO ELECTRÓNICO**

La provincia de Río Negro comienza a implementar reformas políticas y administrativas vinculadas a las reformas del Estado Nacional durante la década de los 80/90. Podemos mencionar como antecedentes de reformas normativas y los comienzos del plan de Modernización:

- Año 1997 Ley Provincial H N° 3186 de Administración Financiera y Control Interno del Sector Público Provincial.
- Año 2000 Inicio de implementación del Sistema de Expedientes TRAMITEX.
- Año 2003 Decreto 1127 crea el Comité de Administración Financiera como órgano encargado de coordinar a todos los sistemas que integran la administración financiera.
- Año 2005 lanzamiento de la Intranet Pública Provincial (IPP2) Nueva forma de conexión y ampliación a más localidades
- Año 2005 Ley N° 3997 adhesión a la Ley Nacional 25.506 -Firma Digital
- Año 2012 Ley Provincial A N° 4747 Lineamientos de políticas de incorporación de software libre en la Administración provincial
- Año 2012 Decreto 1066 Creación del Consejo Informático Provincial.
- Año 2015 Constitución de la Autoridad de Registro de Firma Digital en el ámbito del Ministerio de Gobierno
- Año 2016 Convenio Marco de Modernización Presidente- Gobernador

La reforma constitucional provincial de 1988 fue el punto de partida para la consolidación del Estado democrático, incluyendo nuevos derechos innovadores para la época como el que se menciona en el Capítulo II Art. 26 “todos los habitantes de la Provincia gozan del derecho del libre acceso a las fuentes públicas de información”, mecanismos de participación ciudadana, como la consulta popular y la creación de La Defensoría del Pueblo, artículos 167, 168 y 169 de la Constitución Provincial. Entre los principios de actuación del defensor del pueblo, pone su acento en la accesibilidad, que significa para los habitantes de la Provincia, cualquiera sea su localización territorial o condición sociocultural, tener las garantías de poder llegar con sus reclamos al defensor y obtener respuestas oportunas. El primer defensor (ombudsman) fue designado el 29 de diciembre de 1995, siendo el primer antecedente en la implementación del Gobierno Abierto.

El Programa provincial de Carta Compromiso Con el ciudadano se crea por ley N<sup>a</sup> 4126/06 entre sus principales objetivos es lograr una mayor receptividad y mejor respuesta del Estado a las necesidades y prioridades de los ciudadanos en lo referente a la prestación de los servicios a su cargo. Para alcanzar tales objetivos se instrumentaron los principios y criterios generales que mejoren la calidad de los mismos y reafirmar los derechos de

los que goza el ciudadano frente a la Administración Pública Provincial. El Ministerio de Modernización de la Nación tiene el compromiso y la responsabilidad de apoyar de manera permanente a las jurisdicciones provinciales en los procesos de planificación, gestión y seguimiento de dichos planes, se compromete a brindar asistencia técnica cuando fuera necesario y proveer instancias de formación para los equipos provinciales a cargo del desarrollo e implementación.

En el año 2010 el Poder Judicial provincial adhiere al programa Carta Compromiso con el Ciudadano, en este marco de reformas crearon las Oficinas de Atención al Ciudadano que brindan información, orientación, derivación en temas relacionados con trámites judiciales y vías de acceso a la justicia. Esta herramienta de modernización facilita el acceso a todas las fuentes de información; procura el mejoramiento del trato que recibe el ciudadano dentro del ámbito judicial, la finalidad es facilitar y hacer más comprensible todos los procesos. Es importante destacar que consideran necesario implementar sus propias metas de gestión organizacional como: simplificación y celeridad de los procesos judiciales; estructura organizacional funcional, horizontal y participativa; profesionalización de los Recursos Humanos; capacitación, especialización y actualización de los Recursos Humanos; Incorporación de Tecnología de información y telecomunicaciones; consolidación de un sistema de Comunicación; desarrollo de una nueva cultura de servicio al usuario y fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial y del administrador de justicia .

La implementación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano significó el compromiso público para mejorar la calidad y la transparencia en la prestación de los servicios del Poder Judicial, también implicó que el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia ha dado continuidad a un proceso de reforma y mejora continua de sus servicios, orientado a satisfacer las siempre crecientes necesidades, expectativas y requerimientos de sus usuarios. Para mejorar la calidad del servicio se basan en los siguientes principios:

### **Confiabilidad, Confidencialidad, Competencia, Capacidad de respuesta, Accesibilidad económica, equidad y justicia, Transparencia en la Gestión**

Una clara estrategia para optimizar la relación Estado/Sociedad, brindando respuesta a las demandas ciudadanas y un camino hacia la implantación de una nueva gestión pública “una Gestión de Calidad”.

Durante el año 2016 Nación y Provincias suscribieron en el ámbito del decreto 434/2016 (se deroga el Decreto Nacional N° 103/01) al Plan Modernización, un Acuerdo Marco de Cooperación con el objeto de desarrollar vínculos para profundizar la implementación del Plan de modernización del Estado, siendo la jefatura de gabinete de ministros el responsable de la coordinación de la ejecución de las acciones que se deriven del mencionado Plan. El proceso de modernización y reforma administrativa debe estar orientado a eficientizar el funcionamiento de la Administración Pública Nacional e introducir

en la gestión de las organizaciones públicas el cumplimiento de resultados mensurables y cuantificables. El objetivo de implementar diferentes acciones de modernización del Estado en toda la jurisdicción rionegrina, es lograr una administración pública moderna, eficiente y cercana al servicio de los ciudadanos.

La mesa interministerial de modernización del estado coordinada por la dirección de innovación tecnológica del ministerio de gobierno de la provincia de Río Negro, elaboraron un Plan Estratégico de Modernización Administrativa, “Este es el fruto de varios meses de trabajo con Lotería de la Provincia, donde se toda relevó la estructura y los procesos del organismo, nos permitió comenzar esta semana a implementar el módulo Comunicaciones Oficiales, y avanzar en las próximas semanas en la implementación de Expediente Electrónico” explicaba en el portal digital de la secretaria de Modernización de Río Negro el secretario de Modernización del Estado Silvio Castro. En el mismo sitio hace mención al avance en la implementación de la Gestión Documental Electrónica (GDE) en los diferentes organismos de la Administración Pública provincial como Defensoría del Pueblo, Registro Civil, CREA, el Consejo de la Mujer, el Ministerio de Seguridad y Justicia.

Mediante Decreto N° 19/2018, la Provincia aprueba el Plan de modernización del Estado provincial, en el marco del Compromiso Federal para la Modernización del Estado suscripto con fecha 18 de abril de 2017 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El objetivo general del proyecto provincial es alcanzar una administración pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios, para lo que resulta necesario promover y fortalecer el uso de las nuevas tecnologías de información y de las comunicaciones, la reingeniería de procesos, el monitoreo de gestión y la rendición de cuentas por resultados, profesionalizar y jerarquizar a los empleados del Estado a través del reconocimiento de la carrera pública, del mérito y a partir del fortalecimiento de los sistemas de gestión de personal.

En la actualidad, es la Secretaría de la Modernización —dependiente del Ministerio de Economía—, el área responsable de poner en marcha los procesos y acciones de los diferentes ejes de gestión. Siguiendo con este proceso de Innovación, se sanciona la Ley 5273/18, que determina que todas las publicaciones exigidas legalmente al Sector Público Provincial deberán realizarse en el Boletín Oficial de Río Negro sin perjuicio de disponerlo adicionalmente en los sitios web oficiales respectivos de cada repartición, redes sociales oficiales y medios de comunicación oficiales, o disponerse una publicación adicional cuando las circunstancias así lo determinen.

## CONSIDERACIONES FINALES

La política pública del Estado provincial para la Modernización del Estado y la Gestión Pública fue un Plan estratégico con el fin de implementar el Gobierno electrónico con el objetivo de dar respuesta a las demandas de una ciudadanía cada vez más empoderada que exige mayor transparencia y rendición de cuenta de las acciones públicas. Entre los años 1995 y 1999 se puso en marcha primero un proceso de reforma financiera, donde se promulgó la Ley Nro. 3186 de Administración Financiera y Control Interno del Sector Público Provincial y también se implementó en el ámbito provincial el Sistema de Administración Financiera y Control (SAFYC), que da soporte a dicha norma.

A partir del 2001 comienza un periodo de reformas de instrumentación progresiva de procedimientos administrativos digitalizados que eliminarán progresivamente el uso de papel como portador de información. El Decreto 62/18, obliga a todos los organismos a la implementación del sistema de Gestión Documental Electrónico (GDE) es a partir del decreto que comienza a ser utilizado en diferentes organismos de su administración pública, que fuera cedido por la actual secretaría de Modernización de la Nación mediante un convenio de cooperación y asistencia técnica en la llamada “Modernización continúa avanzando en nuevas capacitaciones en GDE”. Esta práctica le permitió avanzar en la organización y agilización del trabajo administrativo, reducir significativamente el uso de papel y brindar a la sociedad rionegrina un servicio de mejor calidad. aplicación de la firma digital orientándose a la despapelización. Estos cambios en el marco de la modernización se observa un Estado que comienza a brindar más acceso a la información pública y una ciudadanía que se involucra activamente en su uso.

El Registro Civil y la Lotería de Río Negro son los organismos provinciales que más han avanzado en la implementación del sistema, que además está en diferentes fases de funcionamiento en la secretaría General de la Gobernación, en los ministerios de Desarrollo Social, de Economía y de Gobierno y en la Agencia de Recaudación Esta implementación se enmarca en el Plan de Modernización aprobado a partir del Decreto N°19/18, como continuación de las actuaciones de la Mesa Interministerial que desde 2016 elaboró un Plan Estratégico de modernización del Estado.

La creación de la oficina digital según el portal digital del Gobierno de la provincia es una iniciativa de gobierno abierto que surge como una nueva forma de entender la relación entre el sector público y los ciudadanos; pero claramente es un avance a la implementación del gobierno electrónico, porque es un sitio web que unifica la información sobre trámites y servicios que brindan los diferentes organismos de la Administración Pública Provincial a través de los sistemas que los organismos han establecidos, donde incluye, además, la posibilidad de gestionar y consultar trámites en línea promoviendo la modernización del Estado con la implementación de tecnología y simplificación de procesos para brindar un servicio más accesible al ciudadano. El portal es coordinado por Ministerio de Gobierno y articulado con la Secretaría de Medios junto con ALTEC S.E Telecomunicaciones y sistemas.

Durante el periodo analizado, en una primera etapa se sancionan diferentes normativas que condujeron a implementar acciones aisladas, si bien la normativa ha incidido, gran parte de los problemas que se generaron fueron a partir de esas acciones desasociadas, parches normativos, proyectos inconclusos y desarticulados, ante la ausencia de una planificación estratégica coordinada. A partir de la firma del acuerdo marco de cooperación denominado “Compromiso Federal para la Modernización del Estado” con el gobierno nacional según el Decreto Nacional N°434/16, la provincia comenzó desarrollar vínculos para implementar diferentes acciones de Modernización en todas las jurisdicciones provinciales y avanzar en una planificación estratégica coordinada. Decreto 62/18, que obliga a todos los organismos a la implementación del GDE, de un Estado que brinda acceso a la información pública y de una ciudadanía que se involucra activamente en su uso.

## REFERENCIAS

ASINELLI, Christian “Modernización del Estado en Argentina: ¿efecto estructural o decisión política?: el Proyecto de Modernización del Estado como estudio de caso de restricciones en las transformaciones estatales”, Repositorio Digital Universidad de San Andrés, sep-2013.

ÁLVARO V. RAMÍREZ-ALUJAS. GOBIERNO ABIERTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA. Revista Enfoques • Vol. IX • N°15 • 2011 • pp. 99-125.

BLUTMAN, GUSTAVO, “La reforma y modernización del estado en Argentina: el papel de la cultura organizacional”, Tesis Doctoral, Biblioteca “Alfredo L. Palacios”, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, 2009.

BRESSER- PEREIRA LUIZ CARLOS. REFORMA DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: AHORA EN LA AGENDA DE AMÉRICA LATINA, SIN EMBARGO...International Journal of Political Studies, n° 3 septiembre 2001: 143- 166. Trabajo presentado para la conferencia organizada por Hellmut Wolman, “Evaluando la nueva gestión pública en el mundo”, Río de Janeiro, 13 y 14 de septiembre, 2001.

GARCÍA DELGADO, DANIEL, La reforma del Estado en la Argentina: de la hiperinflación al desempleo estructural (\*), I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Río de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996.

MARTELLI, E., CLUSELLAS. P., MARTELO, M.J., “Un gobierno inteligente: el cambio de la Administración Pública de la Nación Argentina 2016-2019, 1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019.

MARTELLI, E., CLUSELLAS. P., MARTELO, M.J., “Gestión documental electrónica”, Secretaría de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2014.

OSORIO, ALFREDO. “Planeamiento Estratégico”. INAP. Buenos Aires. 2002.

OZSLAK, Oscar .“Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC Septiembre de 2013.

OSCAR OSZLAK. GOBIERNO ABIERTO: PROMESAS, SUPUESTOS, DESAFÍOS\*. Trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual INPAE 2012: “Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa”, San Juan de Puerto Rico, 25 de abril de 2012.

PRIETO-MARTÍN, PEDRO, & RAMÍREZ-ALUJAS, ÁLVARO (2014). Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (58),61-100 [fecha de Consulta 1 de Abril de 2021]. ISSN: 1315-2378. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533690003>

Documento “Una Nueva Gestión Pública para América Latina” Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, 1998.