

MODERNIZACIÓN DEL ESTADO PARA UN MEJOR DESARROLLO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Cibiana Nelly Blanco

Blanco, Cibiana Nelly. Abogada de la Universidad Nacional de La Plata. Escribana. Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Buenos Aires. Escribana Adscripta Superior de la Escribanía General de Gobierno.

RESUMEN

La modernización del Estado es un proceso complejo que tiene como objetivo fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad civil. Es así que modernizar implica necesariamente reformar, pero estas reformas deben generar una transformación en las estructuras administrativas que faciliten el funcionamiento y la adaptación del Estado frente al nuevo contexto, mejorando así la efectividad de las administraciones con el objetivo de garantizar mejores servicios a los ciudadanos.

Sin embargo, es necesario tener presente que el simple hecho de reformar no implica necesariamente modernizar, ya que son numerosos los ejemplos donde es posible observar que una reforma no consigue instalar ningún tipo de cambio benéfico para la sociedad concernida. Es por esto, que la modernización del Estado implica la implementación de reformas que se traduzcan en una condición clave para la salud económica, política y social de un país en un contexto determinado. Así, la organización del Estado y la performance de la Administración se convierten más y más en factores competitivos que deciden la prosperidad de una Nación.

I.- Introducción

La necesidad de desarrollar estrategias de modernización del Estado se inscribe en un contexto caracterizado por la aceleración del proceso de globalización que impacta sobre la sociedad y redefine los criterios de relación de los ciudadanos con el Estado. La expansión de las denominadas nuevas tecnologías de información y comunicación, en un contexto de globalización, desarrolla en los ciudadanos que acceden a ellas la capacidad de expresar nuevas demandas que el Estado no siempre está en condiciones de satisfacer.

La mayor disponibilidad de información y el acceso más simple a bienes y servicios que caracterizan a la sociedad globalizada, plantea al Estado el desafío de adaptar sus procesos y procedimientos para la prestación efectiva de bienes y servicios públicos.

De este modo, los nuevos desafíos del Estado en las sociedades modernas generan una imperiosa necesidad de dinamizar a las administraciones para posibilitarles sortear los obstáculos existentes que dificulten la realización de acciones creativas y pragmáticas.

II.- La modernización del Estado, un proceso primordialmente político y social

Para poder traducir esta voluntad de adaptación y cambio en hechos concretos es imprescindible tener presente que a modernización del Estado no es solamente un mero procedimiento técnico de introducción de nuevas tecnologías e innovadoras metodologías de gestión en el seno de la Administración Pública; sino que, ante todo, es un proceso

político y social, que si bien contiene claros aspectos técnicos, carece de sentido si se encuentra divorciado del “para qué” político, por cuanto incluye dimensiones ideológicas y culturales de envergadura.

Esto es, la búsqueda de mayor eficiencia, eficacia, transparencia y legitimidad de las políticas públicas no se agota en sí misma, sino que persigue construir una sociedad más democrática, más justa, más equitativa y, en última instancia, más gobernable. En este sentido, es pertinente señalar la importancia del concepto de gobernabilidad definido por el profesor Joan Prats i Catalá, la cual “debe ser entendida como un atributo de las sociedades, no de sus gobiernos.

La gobernabilidad se refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los desafíos y oportunidades que se plantean en un tiempo determinado.

La incorporación de las diversas herramientas y metodologías de gestión genera necesariamente impactos determinados sobre la organización estatal y social de que se trate, no es posible concebir un proceso de modernización que sea políticamente neutro. En este sentido, la experiencia ha demostrado que al confiar en la presunta neutralidad del componente técnico del proceso, la introducción de ciertos instrumentos trajo aparejadas consecuencias que no sólo no habían sido previstas, sino que distaban mucho de los resultados buscados con su incorporación.

Aún más, el modelo de modernización por el que se opte debe necesariamente hallarse subordinado al modelo de Estado compartido por la sociedad, e inscribirse dentro del plan de gobierno que la autoridad presidencial fije en su consecuencia.

Precisamente, esta connotación política de todo proceso de modernización hace evidente el requisito de contar con un actor político institucional clave que vincule su utilización con los contenidos de política pública definidos en el referido plan estratégico de gobierno.

III.- La conducción del proceso de modernización, factor clave del éxito

La presencia de un actor con una fuerte voluntad política encaminada a llevar a buen fin el proceso de modernización se revela como un factor crucial en la consecución de los objetivos planteados.

Ello, dado que la posibilidad de introducir cambios de primer orden (limitados a las herramientas o técnicas necesarias para facilitar las prácticas organizacionales) y de segundo orden (modificaciones de las prácticas de interacción cotidiana) dependen, de manera básica, de la voluntad política, del interés de ciertos sectores que controlan la estructura de poder, con mayor espacio en las organizaciones.

Es necesario tener presente que la modernización del Estado importa la ejecución de numerosos cambios en la Administración Pública; es decir, llevar adelante transformaciones institucionales, observables en el tiempo, que resultarán de la acción de los actores comprometidos con la misma. Ahora bien, estas transformaciones son irremediamente generadoras de modificaciones en las pautas de conducta y costumbres cotidianas de los actores. Es así que, frecuentemente, los procesos de innovación deben hacer frente a fenómenos de resistencia al cambio que, según las circunstancias e intereses afectados, pueden ser más o menos obstaculizadores de estos procesos. Por lo tanto, las acciones de modernización del Estado necesariamente deben tener en cuenta la economía política de los procesos de reforma institucional, entendiendo por esta a “la forma en la que actores racionales se combinan dentro o fuera de los marcos institucionales existentes para influir sobre los resultados sociales (... (Saiegh & Tomás, 1998).

De hecho, puede ocurrir que pese a los cambios que se van produciendo a nivel social, existan en el seno de la Administración espacios organizacionales aferrados a prácticas consideradas rígidas para dar respuestas efectivas a las expectativas e intereses

específicos de la población y que, por estas características, se terminen desoyendo las exigencias de la ciudadanía sobre los necesarios ajustes que deben producirse.

Estos fenómenos de resistencia al cambio, en muchos casos, se presentan en la Administración Pública. De modo que, por más que se cuente con las tecnologías y los modelos metodológicos de gestión adecuados, se cuestiona la posibilidad de cambio si desde los máximos niveles del Poder Ejecutivo no se asume el liderazgo que como agente del cambio se requiere, por no contarse con la voluntad y el compromiso políticos adecuados.

En este contexto, a la hora de definir una estrategia conducente para garantizar el éxito de los procesos de modernización, asegurando su sustentabilidad en el tiempo, cobra una importancia particular para la conducción del mismo considerar las premisas siguientes:

- No es posible avanzar en un proceso integral de modernización del Estado si no se cuenta con un fuerte liderazgo político.
- La modernización estatal institucional sólo puede ser concebida bajo la conducción de un organismo con capacidades de coordinación Y con políticas adecuadas al contexto específico
- La introducción de herramientas administrativas modernas es condición necesaria pero no suficiente para lograr una modernización exitosa.
- La estrategia de modernización debe concebir una implementación gradual y flexible para permitir la adaptación organizacional a los cambios.
- La obligatoriedad en la aplicación junto a la definición de un sistema de incentivos adecuados imprime mayor eficiencia a la implementación.
- La implementación de proyectos emblemáticos estratégicos y de alto impacto permite conseguir el apoyo de los actores involucrados.
- Una adecuada estrategia de difusión permite mitigar la resistencia al cambio y sumar nuevos actores.

Por ello, resulta un imperativo básico para los conductores de estos tipos de procesos descubrir las claves que les permitan diseñar un modelo de modernización que responda a la propia identidad de la sociedad a la que sirve, asegurando la óptima adaptación del Estado concernido a las exigencias locales y presentes.

IV.- El impacto de la pandemia covid19 en la modernización del estado.

Es importante tener en cuenta que, la necesidad de desarrollar estrategias de modernización del Estado, vienen dadas en un contexto geopolítico caracterizado por la aceleración del proceso de globalización que impacta directamente sobre la sociedad y redefine los criterios de relación de los ciudadanos con el Estado. La expansión de las que llamamos nuevas tecnologías de comunicación, información y divulgación, en un contexto de globalización, desarrolla en los ciudadanos que acceden a ellas la capacidad de expresar nuevas demandas que el Estado no siempre está en condiciones de satisfacer. Todo esto, en épocas normales llevaría un tiempo aceptable. La Pandemia del Covid 19, acelero estos tiempos e hizo que el Estado salga a dar respuestas en tiempo record.

En los últimos años todos nosotros hemos escuchado hablar acerca de la transformación tecnológica del mundo, un proceso en crecimiento exponencial, que nos ha colocado en los albores de la llamada “cuarta revolución industrial” o “revolución 4.0”.

Quizás tengamos el privilegio de ser los primeros seres humanos que desarrollen su vida en un mundo totalmente diferente al existente al momento de haber nacido. Espectadores y protagonistas de las mayores innovaciones de la Historia.

Inmersos en este cambio de paradigma radical, comenzamos a abrazar las tecnologías disruptivas y a vivir el proceso de digitalización de nuestro mundo práctico.

Nuestra vida laboral no fue la excepción, pero los auspicios de cambios radicales en este ámbito, augurando la digitalización y automatización de la mayor parte de las tareas existentes, parecía ser un desafío que veríamos más de cerca en los próximos años. Indiscutiblemente teníamos nuestros ojos allí, pero aún teníamos un poco más de tiempo para hacerlo realidad.

El COVID19, más conocido como CORONA VIRUS, irrumpió como el mayor “cisne negro” de los últimos tiempos, jaqueando nuestra realidad y poniendo a prueba nuestra capacidad de reconvertir nuestra vida casi por completo.

Esta pandemia está actuando como un catalizador, acelerando todos los procesos existentes. Y todos los desafíos de la vida laboral que nos aguardaban enfrentar en años, nos están tocando la puerta y la están derribando.

La Administración Pública no es la excepción, sino por el contrario, uno de los ámbitos prioritarios que demandó una adaptación veloz, a fin de evitar que demoras o interrupciones en las prestaciones, impidieran la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía.

Así fue como quienes formamos parte del Estado argentino, tuvimos que reconvertir nuestra actividad laboral de un momento a otro, sin transiciones, para garantizar el cumplimiento de nuestras obligaciones.

Allí fue cuando descubrimos que sin saberlo, nos habíamos estado preparando durante varios años para esta realidad. Veamos un poco cómo fue este proceso.

En el año 2016, Argentina puso en marcha un Plan de Modernización del Estado mediante el Decreto 434/2016. Conforme sus lineamientos, se aprobó a través del Decreto 561/2016 la implementación del sistema de Gestión Documental Electrónica - GDE- como sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Sector Público Nacional, actuando como plataforma para la implementación de gestión de expedientes electrónicos.

De este modo, se inició un proceso de transformación digital que comenzó con la digitalización de los expedientes papel y significó la adopción progresiva de un paradigma de gobierno electrónico (e-government), con el consecuente cambio subyacente en la cultura organizacional del sector.

Hasta ese momento, las diferentes reparticiones de la Administración Pública Nacional habían operado con la utilización de sistemas de gestión desarrollados por empresas privadas o por algunos órganos públicos, que en su gran mayoría contaban con bases de datos relacionales con registros de información estructurados, mientras que en la operatoria diaria se trabaja con muchos datos no estructurados, como son los archivos de texto, hojas de cálculo o correos electrónicos. Esto obligó a mantener siempre los tradicionales expedientes físicos para poder contener los documentos en papel que no podían volcarse al sistema.

Otro gran problema era la falta de interoperabilidad, es decir, compatibilidad entre los sistemas existentes en las diferentes oficinas públicas dentro del Estado, que permitiera el acceso inmediato y simultáneo a la información y el trabajo interrelacionado de los Organismos.

Por último, si bien el software utilizado preveía niveles de seguridad para la autorización de los documentos complejos intervinientes en los diferentes procesos, tales como autorizaciones en calidad de firmas por parte de las autoridades con capacidad de obligar al Organismo en cada caso; estas validaciones operaban hacia controles internos del sistema, acotados, sin emitir documentos que fueran portables, ni con verificación de la identidad del firmante en los términos de la vigente Ley 25.506 de Firma Digital.

Y en estos puntos radicó el cambio fundamental que incorporó el Sistema de Gestión Documental Electrónica instituido por el Decreto N° 561/2016: bases con datos

estructurados y no estructurados que permitieron reemplazar totalmente al expediente papel, escalabilidad a toda la Administración Pública Nacional para hacer posible la interoperabilidad estatal y generación de documentos con la misma portabilidad que el papel -formato PDF “portable document format”, con código abierto y lectores gratuitos- utilizando firma digital que garantiza la inmodificabilidad del contenido, y por ende, su validez jurídica.

La incorporación de todas estas herramientas han llevado a la Administración Pública Nacional argentina hacia un modelo de gobierno electrónico, “e-goverment” que hoy, frente a las consecuencias de esta pandemia, permitió que quienes llevamos adelante gran parte de las funciones públicas, podamos realizar nuestras tareas bajo la modalidad “Home Office”, accediendo por canales digitales a las herramientas necesarias, sin la urgencia de estar presentes de manera física en nuestros lugares habituales de trabajo.

Nos veníamos preparando para esto y no lo sabíamos. Pero hay algo aún mejor: toda la experiencia adquirida durante este proceso nos hará aprender más y no hay dudas de que seremos mucho mejores cuando todo esto termine.

Pero hay una realidad que no podemos obviar y que está más presente que nunca: la Pandemia trajo consigo una nueva modernidad, nuevos plazos y necesidades y todo esto genera nuevos desafíos para el Estado que, en las sociedades modernas se traducen en una imperiosa necesidad de dinamizar a las administraciones para posibilitarles sortear cualquier obstáculo existente que dificulte la realización de acciones en beneficio del ciudadano. Para que esto sea posible, es necesario dotarlas de un mayor grado de flexibilización, quitarles esa gran cuota de burocracia existente tanto en el acceso, la utilización y en la gestión de los recursos con la finalidad de brindar más y mejores servicios y hacerlos más amigables y cercanos a los ciudadanos.

Esto solo se puede lograr con el fortalecimiento de las instituciones del Estado, generando y demostrando la voluntad de adaptarse de manera rápida y efectiva a los cambios sociales.

Como venimos diciendo, para poder traducir esta voluntad de adaptar y cambiar en hechos concretos es imprescindible tener presente que la modernización del Estado no es solamente un procedimiento técnico en el cual hay que introducir nuevas tecnologías y/o metodologías de gestión en el seno de la Administración Pública; sino que, antes que nada y sobre todas las cosas, es un proceso político y social, que si bien es cierto que contiene claros aspectos técnicos, no tiene ningún sentido si se encuentra divorciado del “para qué” político, por cuanto incluye dimensiones ideológicas y culturales de envergadura (Beck, 1993).

Con esta modernización se debe buscar una mayor eficiencia, transparencia, legitimidad y eficacia de las políticas públicas; ya que ésta no se agota en sí misma, sino que persigue construir una sociedad más democrática, más justa, más equitativa y, en última instancia, más gobernable.

La presencia de un actor con una fuerte voluntad política encaminada a llevar a buen fin el proceso de modernización es un factor imprescindible para lograr los objetivos que se plantean. Esto es así debido a: la posibilidad de introducir cambios de primer orden (limitados a las herramientas o técnicas necesarias para facilitar las prácticas organizacionales) y de segundo orden (modificaciones de las prácticas de interacción cotidiana) dependen, de la voluntad política, del interés de algunos sectores que controlan la estructura de poder, que tienen más espacio dentro de las organizaciones.

Además, es necesario tener presente que la modernización del Estado incumbe la ejecución de muchos cambios en la Administración Pública; es decir, hay que llevar adelante transformaciones institucionales, que se van a ver con el tiempo, y que resultarán de la acción de los diferentes actores comprometidos con la misma. Ahora bien, estas transformaciones son irremediamente generadoras de modificaciones en

las pautas de conducta y costumbres cotidianas de todos los actores que conforman la sociedad. Es así que, muy comúnmente, los procesos de innovación deben hacer frente a diferentes fenómenos o situaciones de resistencia al cambio que, según las circunstancias e intereses afectados, pueden obstaculizar en mayor o menor medida estos procesos. Por lo tanto, es primordial que las acciones de modernización del Estado no pierdan de vista las necesidades básicas de la sociedad.

También hay que tener cuenta que, aun pese a los cambios que se van produciendo a nivel social, siguen existiendo en el seno de la Administración espacios organizacionales aferrados a prácticas consideradas rígidas para dar respuestas efectivas y rápidas a las expectativas e intereses específicos de la población y que, por estas características, se terminen desoyendo las exigencias de la ciudadanía sobre los necesarios ajustes que deben producirse.

Estas estructuras rígidas son la asociadas a la problemática del sector público argentino imperante durante la década del 90, conocido con el nombre de Reforma. Pero lo cierto es que la modernización en cambio, esta asociado al buen desempeño, la rendición de cuentas, a cambios en las organizaciones y demás reformas gerenciales con las que puedan lograrse los objetivos de los proyectos políticos de un gobierno.

Los fenómenos de resistencia al cambio, en muchos casos, se presentan en la Administración Pública. De modo que, por más que se cuente con las tecnologías y los modelos metodológicos de gestión adecuados, se cuestiona la posibilidad de cambio si desde los máximos niveles del Poder Ejecutivo no se asume el liderazgo que como agente del cambio se requiere, por no contarse con la voluntad y el compromiso políticos adecuados. Voluntad y compromiso que requiere y exige la sociedad actual.

Es por todo esto que, un mundo diferente nos está esperando en el regreso a la ansiada normalidad y allí, será el momento obligado de preguntarnos: ¿qué nuevos desafíos nos deparará el futuro?. Estamos a la altura de cumplir con todas las expectativas??

Bibliografía

- Asinelli, Christian, Alvarez Travieso, Ma. Florencia, Yodert, Pablo (2008): “El proceso de modernización del estado en la Argentina: Características y particularidades de un pensamiento propio e innovador”, Universidad del Valle - Cuadernos de Administración N° 39, pag. 3 - 96. (Consultado el 15/08/2022). Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5006470>
- Blutman, Gustavo Edgardo. (2009). La reforma y modernización del estado en Argentina: el papel de la cultura organizacional. (Tesis de Doctorado. Universidad de Buenos Aires.) (Consultado el 15/08/2022). Disponible en: http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-1195_BlutmanG.pdf
- Day, Magdalena: “Reforma y modernización del estado modernización del gobierno de Mendoza a través de las tecnologías de la información y la comunicación (tics). Caso: guía orientadora de trámites”. Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Tesina de Grado. (Consultado el 15/08/2022). Disponible en <https://fcp.uncuyo.edu.ar/upload/reforma%20y%20modernizacion%20del%20Estado.pdf>