

Panel: ¿QUÉ SUCEDE EN LA SOCIEDAD CUANDO EL ESTADO SE RETIRA?

Innovación, difusión y mimetismo en la implementación de reformas de gestión administrativa. El caso de la Provincia de Buenos Aires.

Ricardo Sebastián Piana
Maestría en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental
FCE UBA

Resumen

Las reformas administrativas en la Provincia de Buenos Aires de 2015-2017, que implementaron sistemas informáticos de gestión, buscaron modernizar los procesos de compras públicas, expedientes y de administración financiera. Dichos sistemas replicaron los que la CABA ya había desarrollado durante la gestión (2007-2015).

Frente a algunas doctrinas que presentan como necesario (y deseable) la interoperabilidad (o diálogo entre sistemas informáticos) de los niveles de gobierno (Nación, Provincias y Municipios) nos preguntamos si se retira el Estado cuando las políticas de difusión surgen de arriba a abajo y si ello puede constreñir, restringir o desincentivar la innovación en la solución de los problemas locales.

A través de los conceptos de autonomía, innovación, modernización y mimetismo institucional entendemos que estas políticas de difusión top-down no sólo no son innovativas para la resolución de problemas locales, sino que también limita las autonomías.

Introducción

Como señala Portinaro (2003), es muy común encontrar en la literatura de los últimos años, interrogantes acerca del poder del Estado, su futuro y su compleja acción de gobierno, así como de su capacidad de integración social.

Se ha vuelto casi un *leit motiv* hablar de crisis, ocaso o más aún, del fin del Estado por la pérdida de poderes y funciones de los aparatos estatales. La descripción del Estado que predomina hoy es la de un Estado débil, que ha perdido irremediablemente su soberanía en medio de una sociedad cada vez más compleja. Resulta evidente que la producción de resultados justifica la existencia de cualquier institución, pero no resulta obvio cuáles deben ser esos “productos” en una institución pública. Éstos son cambiantes pero siempre se encuentran orientados por el cumplimiento de ciertos bienes sociales compartidos, que ha cambiado (y mucho) en los últimos dos siglos. Innumerables discusiones y plataformas políticas se han asentado sobre cuáles son los mejores medios -y aún fines- para alcanzarlos. Sin embargo, la pregunta sobre los sistemas operacionales para alcanzarlos suele estar alejada de los debates públicos y se limita a la discusión entre grupos de expertos, agentes públicos oficiosos o funcionarios de larga trayectoria experimentados -pero poco escuchados- en las causas de los fracasos.

Nuestro Estado, que ha nacido federalista, sin embargo un federalismo de compromiso, cada vez presiona más por una uniformidad que limita las autonomías provinciales y municipales. En efecto, el delicado equilibrio del sistema federalista, que asegura la armonía y el respeto recíproco de los estados provinciales, y la de éstas con el poder central, requiere, como medio no sólo la capacidad para dictar sus propias normas y elegir sus autoridades, las fuentes necesarias para su financiamiento, sino también una cierta libertad y potestad para determinar sus propios sistemas administrativos.

Los temas recurrentes en las agendas de reforma han buscado modificar la capacidad institucional del Estado a través de una reestructuración organizativa, de la creación de la carrera pública profesional, de la desburocratización de normas y procedimientos y de la aplicación de las TIC en la gestión pública. Pero los objetivos son distintos. Profundas situaciones de emergencia financiera y económica de los modelos estatales post welfaristas, legitimaron las llamadas reformas del Estado de primera generación propiciadas por el Consenso de Washington. Ellas estuvieron vinculadas con la transformación estructural de las funciones –pero sobre todo- de los fines estatales. A menos de diez años éstas fueron sustituidas por las reformas de Segunda Generación. Estas últimas, destinadas a la mejora del funcionamiento eficiente de las organizaciones estatales, se apoyaron en aspectos de la cultura organizacional y las tecnologías.

Otra vez, en los '90, una nueva vuelta de tuerca se dio con las políticas de Gobierno Electrónico, cuyo acento se pone en las TIC pero sin modificar, inicialmente, las premisas de la Nueva Gestión Pública y su pretensión de introducir criterio de eficacia privada al manejo de la cosa pública. Incentivados por el revolucionario uso de las TIC, especialmente Internet, surgen otros parámetros de reforma que propician su uso intensivo con el fin primordial de mejorar eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios. Otra vuelta de tuerca se da con las políticas de Open Government que, propiciando la transparencia y participación, hace que los parámetros del Gobierno Electrónico queden reducidos a “poca cosa” frente a estas nuevas consignas.

Hoy, otra nueva ola - y van...- en favor de una mayor tecnoligación de las administraciones parece ganar la agenda apoyada en el uso cada vez más extendido de la IA: ¿si ChatGPT puede darme una clase magistral de políticas públicas, por qué no hace el gobierno lo mismo para saber cuál es la mejor frecuencia con que un autobús debe pasar por una cierta parada para reducir el tiempo de espera? O, traducido: para qué necesito tantos agentes públicos.

Todas estas pautas tienen un origen foráneo, y sin embargo afectan o ahogan las propuestas locales. “Piensa globalmente, actúa localmente” no es un lema nuevo pero cada vez presiona más: en efecto, una presión cada vez más fuerte por la modernización y las reformas administrativas que son lideradas por Organismos Internacionales (FMI, Banco Mundial, CAF, BID), Asociaciones y Comunidades de Prácticas (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Asociación de Gobierno Abierto, Asociación Internacional de Presupuesto) y otras organizaciones y Think Tanks que actúan como verdaderos grupos de presión, contribuyen a la uniformidad en las políticas, normas y buenas prácticas, ya sea a

través de recomendaciones, créditos, manuales, expertos, Congresos, Jornadas y exposiciones en medios de comunicación.

El modelo es *glocal*: toma ejemplos exitosos en países o ciudades, los eleva a máxima del buen gobierno y luego presiona para que se implante en otros países o ciudades. Si la interoperabilidad de los sistemas simplifica la vida a los ciudadanos y este es el precio a pagar por la uniformidad, es un precio cuyo costo aún no se encuentra muy debatido. Ver dentro de la caja negra de los sistemas es ver la pérdida de autonomía local.

Es por ello que a modo de ensayo, nos permitimos reflexionar sobre la conveniencia de estas políticas de mimetismo institucional que se han dado en los últimos años.

Innovación, difusión y mimetismo

La innovación no debería confundirse con la invención. Contraintuitivamente, innovar no es crear algo nuevo; más bien es encontrar nuevos usos, propiedades o funciones a diversos objetos ya existentes; es agrupar, combinar o reutilizar objetos para darles nuevos usos, propiedades o funciones (Golombek, 2022).

Tampoco innovar es sinónimo de modernizar. La modernización es un proceso que inició hace más de 500 años en Occidente tendiente a la creciente racionalización instrumental de todos los procesos, actividades e instituciones (Weber, 2001).

La innovación suele responder a una propuesta original para solucionar problemas; pero esos problemas no necesariamente tienen que ser nuevos: la innovación puede solucionar un problema creado para que la innovación se implante. La innovación puede no resolver un problema sino mejorar (tiempos, costos, procesos) de actividades que ya existen. Pero en todo caso, la innovación supone una respuesta local; cuando se difunden productos enlatados no hay proceso de innovación.

Recientemente el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) reconoció en la Carta Iberoamericana de Innovación en Gestión Pública aprobada en 2020 que el concepto de innovación es elástico y que aplicado a la gestión pública

podría definirse como la necesidad que la Administración pública tiene de anticiparse y adaptarse a los cambios sociales y, en general, a todo tipo de cambios que haga que la relación entre ciudadano-Administración se transforme y que la Administración pública tenga los mecanismos necesarios y optimizados para poder satisfacer las necesidades de los ciudadanos (CLAD, 2020, p. 3).

Más adelante señala que el objetivo de la innovación es explorar nuevas formas de generar valor público y que ello supone “*explorar, asimilar y explotar con éxito una novedad, en las esferas institucional, organizativa y social, de forma que aporte soluciones inéditas, originales y creativas a los problemas*” (CLAD, 2020, p. 8) atendiendo de forma óptima a las nuevas y tradicionales demandas de los ciudadanos y de la comunidad.

Tampoco debemos olvidar que la innovación no es sólo la creación de una solución sino especialmente el éxito en el proceso de difusión de esa solución hasta llegar a su implementación horizontal. En efecto, Latour (1983) subraya la interconexión entre la ciencia, la tecnología y la sociedad, destacando cómo los descubrimientos científicos y las innovaciones tecnológicas pueden reconfigurar las relaciones sociales y nuestra comprensión de la realidad: las pruebas de fuerza logran llevar la solución del laboratorio, esto es una prueba controlada, al entorno social, para aplicar la solución a escala macro¹. Cuando se impone la “solución” (incuestionada frente a soluciones alternativas posibles) las innovaciones se invisibilizan; se convierten en caja negra (Latour, 2001)². Esas pruebas de fuerza organizan, consolidan y enrolan los vínculos entre los actores y actantes en una red socio-técnica.

Berry y Berry (2010) estudian los procesos de difusión de políticas públicas. Ellos proponen que los Estados adoptan innovaciones por tres motivos principales: aprendizaje, competencia y presión. Según los autores, existen dos escenarios al incorporar nuevas ideas. El primero, denominado determinantes internos, sugiere que las innovaciones surgen de las condiciones políticas, económicas y sociales internas de un Estado, sin influencias externas. El segundo escenario, se basa en la interacción intergubernamental, donde diferentes niveles de gobierno replican políticas exitosas de otras jurisdicciones, ya sea dentro del mismo país o en el extranjero. Al comenzar un proceso de difusión en cualquiera de estos escenarios, los autores identifican cinco modelos que explican cómo se adoptan las innovaciones:

- a) interacción nacional: los funcionarios públicos se conectan a través de redes nacionales. Cuanta más interacción haya, mayor será la probabilidad de que un programa se transmita de un Estado a otro, facilitando su adopción.
- b) difusión regional: supone que las influencias geográficas juegan un papel importante. Una innovación exitosa en un país puede ser adoptada por un país vecino debido a su novedad.
- c) líderes y rezagados: A menudo, una jurisdicción está más avanzada que otra en la implementación de ciertas políticas. Los diferentes niveles de gobierno pueden adoptar políticas o herramientas de gestión más eficientes, posicionándose como líderes en esa área, mientras que otros niveles quedan rezagados. Así, se genera un proceso de aprendizaje que permite la difusión de innovaciones desde las jurisdicciones más avanzadas hacia las menos desarrolladas en esa materia. Mientras algunas jurisdicciones son pioneras

¹ En síntesis, este proceso implica persuadir a diversos actores de que aquello que han aislado o desarrollado en un entorno controlado de laboratorio puede aplicarse ofreciendo soluciones a problemas hasta entonces irresolubles (Schweinheim, 2018).

² Latour en el Glosario del libro Pandora indica “*cajanegrizar o encerrar en una caja negra. Esta es una expresión tomada de la sociología de la ciencia que se refiere al modo en que el trabajo científico y técnico aparece visible como consecuencia de su propio éxito. Cuando una máquina funciona eficazmente, cuando se deja sentado un hecho cualquiera, basta con fijarse únicamente en los datos de entrada y los de salida, es decir, no hace falta fijarse en la complejidad interna del aparato o del hecho. Por tanto, y paradójicamente, cuanto más se agrandan y difunden los sectores de la ciencia y de la tecnología que alcanzan el éxito, tanto más opacos y oscuros se vuelven*” (Latour, 2001, p. 362).

en la implementación de innovaciones, otras pueden beneficiarse de esta experiencia para facilitar su propia adopción.

- d) isomorfismo: describe una situación particular en la que los Estados son generalmente similares. Esto facilita la adopción de una innovación, ya que se dispone de información sobre los resultados obtenidos previamente. Dado que las jurisdicciones comparten características similares, es posible comparar y determinar si la adopción de la innovación producirá los resultados deseados en el futuro.
- e) influencia vertical: en este modelo, la difusión ocurre de manera vertical, no horizontal. En este caso, las políticas implementadas por el Gobierno nacional son adoptadas por los gobiernos de niveles inferiores dentro del mismo Estado. Así, el Gobierno nacional actúa como pionero, similar al modelo de “líderes y rezagados”.

Para Berry y Berry (2010) la difusión no es exclusiva de un único modelo porque pueden operar de forma individual o conjunta a través de procesos de aprendizajes o captación.

En materia de reforma institucional, debe tenerse en cuenta que la estabilidad es uno de los rasgos distintivos de toda institución. En este sentido, las estructuras y rutinas tienden a la estabilidad o cambian con más lentitud pues existe en ellas una resistencia natural al cambio (DiMaggio y Powell, 1999). Pero ante las presiones para el cambio, la difusión puede ser una estrategia óptima para evitar la incertidumbre y los tiempos que pueden generar las estrategias de exploración y experimentación. Las estrategias de mimetismo, transferencia o réplica, definidas por DiMaggio y Powell (1999) como *isomorfismo institucional* - que pueden ser de tipo normativo, coercitivo o mimético- tienden a buscar rápidos resultados y a legitimar a la institución.

Las políticas de mimetismo son estrategias de reforma que demandan menor inversión, exigen menos apoyo y resultan menos riesgosas, pero los resultados no suelen ser sustentables en el tiempo. En efecto, con ellas se consigue que la institución tenga un margen de aceptación hasta que con el tiempo y ante la ausencia de resultados concretos, se inicie un nuevo proceso de reforma.

Pero, y en lo que este ensayo nos interesa, pruebas de fuerza, las estrategias de difusión o las políticas de mimetismo ahogan la innovación y las autonomías.

En busca de la autonomía perdida

A pesar de que la dimensión histórica, social y cultural en América Latina siempre fue continental, los Estados locales resaltaron siempre las diferencias: las naciones fueron “creadas” sobre una base político administrativa en donde el conflicto fue un factor que, lamentablemente, se mostró eficaz para la identificación nacional.

El proyecto americanista, concomitantemente con la construcción de las nuevas naciones, tuvo varios hitos que ayudaron a construir la “ciudadanía americana”. Entre ellos, destacan las Proclamas de las Juntas Supremas de Caracas de 1810, de Santiago de Chile y Buenos Aires de 1811, el tratado de unión, liga y

confederación Perpetua de 1822 y el Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826. Este último, si bien fue un fracaso, se constituyó en el más firme componente del pensamiento político de América Latina y dio pie para que la proclama bolivariana fuera considerada como precursora de la unidad continental (Werz, 1995)³.

La forma federal del Estado argentino está definida en el artículo 1º de la Constitución Nacional de la República Argentina cuando establece que *“La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal”*.

Así, en la Segunda Parte de la Constitución, sus dos títulos están dedicados respectivamente al Gobierno Federal (artículos 44 a 120), con el clásico esquema de división de poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial al que se agregó una nueva Sección en la última reforma constitucional de 1994, “Del Ministerio Público”, definido como órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, y a los Gobiernos de Provincia (artículos 121 a 129).

El Estado federal establecido en la Constitución histórica de 1853, reformada en 1860 para la incorporación de la Provincia de Buenos Aires, sigue el modelo de los EE. UU en su Constitución de Filadelfia de 1787. Esta idea supone la coexistencia de ideas regulativas de los extremos confederal (máxima descentralización) y unitario (máxima centralización); traduce un diseño institucional adecuado, para el caso argentino, para evitar la dispersión de provincias preexistentes al Estado Federal (aunque no a la conciencia de unidad), en torno a un gobierno central pero que respeta la autonomía diferenciadora de las provincias (Piana, 2010).

La forma de gobierno federal implica, como lo ha sostenido la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 1937, siguiendo a la Corte norteamericana, una unión indestructible de Estados indestructibles. Sin embargo, el modelo no es idéntico ni en las normas ni en los hechos.

En el Estado federal coexisten dos jurisdicciones: la del Estado federal y las de los Estados miembros (provincias originarias, nuevas provincias y la Ciudad de Buenos Aires con un *status* equivalente) dentro del ámbito de sus respectivas competencias. Sin embargo, la doctrina fija el concepto de soberanía en el Estado federal que se ejerce sobre todo el territorio de la Nación y su espacio aéreo, hasta los límites con los demás Estados y con el mar libre. Por el contrario, las provincias tienen autonomía político jurídica, lo que significa que eligen sus autoridades y crean su propio derecho con ciertas limitaciones. Ellas no pueden, como en el caso confederal, separarse unilateralmente de la federación (derecho de secesión), ni anular por su sola voluntad las decisiones tomadas por los órganos del gobierno federal (derecho de nulificación).

Este gobierno mixto, que expresa el término “federación”, sin embargo no llegó, desde su diseño inicial, a configurarse con todos sus atributos porque, como sostuvo Alberdi,

³ Además, no es un dato menor la práctica, muy común en la región, de que los hombres llegaran a puestos públicos por su talento sin importar su nacionalidad dando ello muestras de un sentido de pertenencia común. El caso de la presidencia de Perú es paradigmático: los primeros presidentes del Perú fueron el argentino San Martín, el venezolano Simón Bolívar, el ecuatoriano La Mar y el boliviano Santa Cruz.

Hay constituciones de transición y creación, y constituciones definitivas y de conservación. Las que hoy pide la América del Sud son de la primera especie, son de tiempos excepcionales. (...) La constitución próxima tiene una misión de circunstancias, no hay que olvidarlo. Está destinada a llenar cierto y determinado número de necesidades y no todas. (...) Es necesario reconocer que sólo debe constituirse por ahora cierto número de cosas y dejar el resto para después. El tiempo debe preparar los medios de resolver ciertas cuestiones de las que ofrece el arreglo constitucional de nuestro país (Alberdi, 1986, p. 150).

También el propio Poder Judicial ha contribuido tempranamente a este menoscabo cuando ya en 1929 se sostenía la existencia de poderes implícitos al afirmar que ...

El poder conferido al gobierno de la nación por los Art. 4 y 5 de la Constitución, presupone la posesión de todos los medios necesarios para llevarlos a ejecución de acuerdo con la regla del Art. 67 inc.28 (hoy, 75 inc. 32) y de la jurisprudencia que lo ha interpretado ("Orfila, Fernando interpone recurso de habeas corpus a favor de Alejandro Orfila").

A ello se suma el problema de la distribución de los ingresos: la inexistencia de una verdadera ley de coparticipación, es una limitación a la autonomía económica de las provincias. El esquema de coparticipación de 1988 que se creó bajo la lógica de la transitoriedad, se fue prorrogado y emparchando con diversos acuerdos y pactos fiscales, con un claro avance del Gobierno Federal sobre facultades tributarias de las provincias. El mandato de los constituyentes de 1994 para sancionar una nueva ley-convenio de coparticipación aún espera.

Estos déficits en las autonomías provinciales (y aún las municipales, también reconocidas por el artículo 123 de la Constitución Nacional) son conocidos. Pero menos desarrollado ha sido la pérdida de autonomía por la implementación de ciertas políticas públicas diseñadas por otras jurisdicciones.

El caso de los sistemas tecnológicos y su difusión en la provincia de Buenos Aires es un caso, aunque no el único, para dar cuenta de este proceso.

El caso de la Provincia de Buenos Aires en la incorporación de los sistemas informáticos

Hemos sostenido en otro lado que con la llegada de María Eugenia Vidal al gobierno de la provincia de Buenos Aires, se produjo un claro ejemplo de difusión de políticas desde la Ciudad de Buenos Aires a la Provincia de Buenos Aires y agregamos que este proceso fue amplio:

El mimetismo institucional con la gestión de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue evidente y varias de esas reformas se mantienen vigentes. Ejemplos de este "traspaso" de políticas, lo encontramos en el sistema de compras, de Buenos Aires Compra (BAC) a Provincia Buenos Aires Compra (PBAC), Sistema de Gestión de Administración Financiera ..., los contratos de servicios sustitutivos del empleo público o los retiros anticipados o voluntarios fueron comunes a la Provincia, Nación y Ciudad de Buenos Aires; las políticas de Atención Ciudadana tomaron como eje la

creación de espacios institucionales; el concepto de “vecino” porteño al “vecino” de un territorio no totalmente urbano, como la Provincia de Buenos Aires, el modelo del SAME, el Triage en los hospitales, el Metrobus, cual franchising de políticas públicas y otras reproducciones estéticas de la ciudad de Buenos Aires al Conurbano que ampliaron los “no lugares” de la Ciudad hacia el Conurbano... (Piana y Jaramillo, 2021, p. 305)

Sin embargo, los sistemas tecnológicos son un claro ejemplo de difusión de las políticas desde la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a la provincia de Buenos Aires. Este fue un proceso no innovativo.

Los progresos y posibilidades tecnológicas que la informática y la Web 2.0 han desarrollado estos últimos decenios, los aspectos vinculados a la gestión administrativa parecen dar un nuevo impulso creando sistemas de almacenamiento de gran volumen de información, de procesamiento de datos y automatización de procesos. La aplicación de estas herramientas de gestión y vinculación en el ámbito público ha sido denominada gobierno electrónico⁴.

Las herramientas informáticas más comunes en una organización pública están asociadas a diversos mecanismos de vinculación con los recursos humanos, sistemas de expedientes electrónicos, sistemas de administración, gestión y registro presupuestario y de adquisición de bienes y servicios

La implementación de estos sistemas no es sencilla en una gran organización pública: exploración e innovación o políticas de mimetismo institucional, resistencia al cambio, dificultades de infraestructura o capacitación para la implantación, problemas de adaptación e interoperabilidad, politización de los cambios e inestabilidad de los sistemas por cambios de gestión son algunos de los grandes temas vinculados con la tecnología informática y los sistemas de información aplicados a la gestión de la organización pública.

¿Por qué el fenómeno lo calificamos como difusión y no innovación? Tres distintos sistemas de gestión fueron “importados”; el sistema de administración financiera; el sistema de compras y el sistema de documentación electrónica y expedientes.

Durante las gestiones de Marcri, Vidal y Larreta, se suscribieron, entre los distintos gobiernos, acuerdos de colaboración con cesión de derechos sobre los sistemas informáticos ya presentes en la Ciudad de Buenos Aires. En efecto, como ha dicho Fiscante la alineación de *“los partidos políticos de las tres jurisdicciones en cabeza de mandatarios del Cambiemos (Nación, provincia de Buenos Aires y C. A. B. A.) activaron un proceso de difusión de políticas sin precedentes”* (Fiscante, 2018, p. 244).

Con la suscripción del «Convenio Específico de Cooperación Técnica en el Ámbito del Convenio Marco de Colaboración» entre el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se acordó la cesión

⁴ Ciertamente, el paradigma del gobierno electrónico ha quedado desplazado frente a otras nuevas «oleadas» modernizadoras, como las del gobierno abierto (Gorochategui, 2015; Oyhanarte y Niilus, 2017; Naser et al. (2017), Kaufman, 2017, entre muchos otros). Más recientemente, autores como Carlés Ramió (2019), Oscar Oszlak (2020) o Campos Rios (2022) proponen un modelo de aplicación de inteligencia artificial y robótica para la Administración pública. Sin embargo, y dado que trabajaremos en el nivel de las tecnologías informáticas de gestión, seguimos prefiriendo el concepto de gobierno electrónico pues es el que mejor atiende al proceso de gestión al nivel administrativo. Véase Piana (2007).

gratuita, intransferible y a perpetuidad de dos de los sistemas de propiedad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a la provincia de Buenos Aires: el Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SIGAF) y el Sistema Buenos Aires Compras (BAC)⁵.

El SIGAF deriva de la cesión de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Como recuerdan Gulayin y Melo “... *el Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SIGAF), comenzó a funcionar en la ciudad en el año 2005, basándose en la Ley N° 70, Decreto reglamentario N° 1000/GCBA/99, Ley de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad (1999)*” (Gulayin y Melo, 2021, p. 10).

En el caso del sistemas de compras, al inicio de la gestión de Vidal se reglamentó la Ley de Compras con el Decreto 1.300/16. El decreto no define ni regula el sistema de compras electrónico, sino que solo autoriza a la autoridad de aplicación a dictar la normativa relativa al uso de medios electrónicos (art. 4.º) y fijar un cronograma para su implementación⁶. Resultó innovador que la autoridad de aplicación del sistema fuera localizada en la Contaduría General de la Provincia, órgano constitucionalmente con funciones de control (Piana, 2022).

Por la Resolución n.º 34/17 del Contador General, del 27 de enero del 2017, se aprobó el Cronograma de Incorporación de Procesos y Modalidades de Contratación del PBAC, a raíz del cual se fija una gran cantidad de procedimientos obligatorios por el sistema para inicios del 2018⁷.

En el caso del Sistema de Gestión Documental Electrónica Buenos Aires (GDEBA), aprobado a través del Decreto n.º 1018/16⁸, el mismo que actúa como un módulo integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Este sistema tiene su antecesor en el Sistema de Administración de Documentos Electrónicos (SADE), de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, desarrollado por la empresa EVERIS. Consta de diferentes módulos de formación, de acuerdo a las instancias de intervención: Escritorio Único, Comunicaciones Oficiales, Expediente Electrónico y Generador Electrónico de Documentos Oficiales, núcleo de todo el sistema⁹.

⁵ Este Convenio fue aprobado por el Decreto n.º 1599/16. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/0v7geCzx.pdf>

⁶ La única excepción está dada por la adopción y validez otorgada al domicilio electrónico, elemento insoslayable para el funcionamiento del sistema de compra electrónica. La Resolución n.º 22/16 del Ministerio de Coordinación y Gestión Pública y las Resoluciones n.º 236/16 y n.º 713/16 del Contador General complementaron el sistema creando la vinculación a través de un sistema web de notificaciones con envío al correo electrónico que haría las veces de domicilio. El correo estaría dado por el CUIT del proveedor, seguido de la extensión @proveedoresba.cgp.gba.gov.ar.

⁷ Los plazos eran: licitación pública, bajo la modalidad de convenio marco, a partir del día 15 de marzo del año 2017; orden de compra abierta, a partir del día 4 de septiembre del año 2017; y licitación pública, licitación privada de tipo nacionales y de etapa única, y contratación directa, a partir del día 1 de enero del año 2018. Sin embargo, luego sería modificado por la RS-2017-463-E-GDEBA-CGP, <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BO8bbDck.html>, que incluiría las contrataciones directas del inciso 1) apartado a) y del inciso 2) apartados b), c), d), g), h) e i), todas ellas del artículo 18 del Anexo I del Decreto n.º 1.300/16 para el 1 de enero del año 2018.

⁸ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/VJLMZlmx.pdf>

⁹ El caso es más complejo porque una vez llegado a Nación, el GDE se difundió directamente desde la Nación a los municipios de todo el país.

Pero la cesión de los sistemas no fue el único requisito, sino que también se celebraron convenios de prestación de servicios onerosos con la empresa Bapro Medios de Pago S.A. para realizar planes integrales de adaptación del GDEBA, SIGAF y PBAC, así como de mejora del Data Center, ubicado en avenida Centenario y 508, Gonnet, partido de La Plata¹⁰. También debe destacarse la inversión que se realizó para mejorar la Red de Datos de la provincia¹¹.

Desde entonces a la fecha, y a pesar de las dudas respecto a la posible resistencia organizacional, las herramientas informáticas de gestión implementadas en la provincia de Buenos Aires aún se siguen aplicando y han podido superar el cambio de gobierno.

Conclusiones

No es solo la fetichización de la tecnológica lo que impide ver la caja negra del proceso de adopción de sistemas sino ver este proceso como necesario y atribuir el tiempo de adopción a la resistencia organizacional y no a los diversos grados de autonomía, voluntaria o involuntaria, de las organizaciones donde estos sistemas se implantan.

Como dijo Latour (2013) es la idea de la irreversibilidad de los cambios lo que convierte a los sistemas tecnológicos en cajas negras. En efecto, el éxito de la implementación puede también advertirse cuando, siendo una herramienta que la gestión de Cambiemos hizo de ella parte del discurso de la transparencia y la lucha contra la corrupción, no se revirtieron las innovaciones implantadas con la gestión de Kicillof.

La innovación supone una respuesta local porque no son iguales ni los problemas ni las instituciones ni las personas. Hemos ya señalado que:

no puede pensarse que el traslado de procesos de modernización foráneos pueda conducir a similares resultados en regiones culturalmente diferentes. El desajuste entre las pautas formales y normativas de funcionamiento de las instituciones y lo que efectivamente ocurre dentro de la organización es una respuesta lógica. Cuando no se innova ni se explora, las políticas suelen concentrarse en automatizar la lógica de los procesos vigentes, que comúnmente tienen incorporados los sesgos, vicios y hábitos ineficientes e ineficaces de las organizaciones (Piana, 2012, p. 363).

Cuando se replican soluciones locales para otras organizaciones, la autonomía desaparece. El enlatado es una solución rápida pero inhibe las lógicas locales. Las autonomías se resienten por la uniformidad. No sólo los procesos locales se adaptan a los sistemas sino que en función de la interoperabilidad horizontal (entre

¹⁰ Resolución n.º 81/16, <https://normas.gba.gob.ar/documentos/xAmED2so.html>; Resolución n.º 82/16, <https://normas.gba.gob.ar/documentos/Byz5jnH4.html> y Resolución n.º 83/16 <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BE3pZncQ.html>, todas ellas del Ministerio de Coordinación y Gestión Pública.

¹¹ Como señaló el Ejecutivo en su mensaje al proyecto de Presupuesto de 2018, finalmente sancionado como Ley n.º 14.982, se fijó como uno de los objetivos genera una Red Única Provincial de datos (RUPCD) para conectar a todos los organismos provinciales en una red estable y segura que permita migrar hacia un Estado digital y transparente para «... la implementación de políticas transversales destinadas a la transformación digital de la Administración Pública Provincial con el objetivo de poner al servicio de los vecinos un Estado transparente, moderno y ágil».

Ministerios) y vertical (Nación, Provincia y municipios) los sistemas se ven detenidos al cambio o bien avanzan en función de la lógica del difusor.

Desde el retorno a la democracia en Latinoamérica hemos comprendido que el proceso de legitimación de los gobiernos requiere algo más que elecciones limpias, periódicas y plurales. Hay que conservar esa legitimidad arquitectónicamente: el gobierno debe demostrar que tiene una capacidad probada para dar respuesta a las demandas y expectativas sociales creadas. Pero también hay que conservar esa legitimidad horizontalmente: haciendo a los actores copartícipes de la gestión y de los procesos de decisión en un esquema de participación democrática.

Este proceso de difusión de las tecnologías en los sistemas administrativos de gestión es también una retirada de los Estados locales para la solución autónoma de sus necesidades, que esperamos encuentre eco en la sociedad para poder romper la actual caja negra de fetichización tecnológica.

Bibliografía

Alberdi, J. B. (1986 [1852]). *Bases y puntos de partida para la organización política de la República*. Centro Editor de América Latina.

Berry, F. y Berry, W. (2010). Modelos de innovación y difusión en el estudio de las políticas públicas. En Sabatier, P. (ed). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Proyecto de Modernización del Estado.

Campos Rios, M. (2022). *El Estado en la era meta. Del “Estado inteligente” al “Estado inmersivo”*. CLAD.
<https://clad.org/wp-content/uploads/2022/11/el-estado-en-la-era-meta-maxi-campos-2022.pdf>

Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2020). Carta Iberoamericana de Innovación en Gestión Pública.
<https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf>

DiMaggio, P. y Powell, W. (1999). Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales en DiMaggio, P. y Powell, W. (comp.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. FCE. pp. 104-125.

Fiscante, L. (2018). *La hora de la verdad: el proceso de implementación del sistema de compras y contrataciones públicas electrónicas en la provincia de Buenos Aires, período 1999-2017* [tesis de maestría en Administración y Políticas Públicas].
<https://repositorio.udesa.edu.ar/jspui/handle/10908/16546>

Golombek, D. (2022). *La ciencia de las (buenas) ideas. Manual de evidencias para la creatividad, la innovación y el pensamiento disruptivo*. Siglo XXI.

Gorrochategui, N. (2015). Innovación: gobernanza reflexiva y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en la gerencia pública Argentina. *TRILOGÍA. Ciencia. Tecnología y Sociedad*, 7(13), 35-46. <https://revistas.itm.edu.co/index.php/trilogia/article/view/424>

Gulayin, D. y Melo, J. (2021). Nueva Gestión Pública: Hacia un análisis del modelo de la Pcia. de Bs. As. 17.º *Simposio Regional de Investigación Contable* organizado por el Instituto de Investigaciones y Estudios Contables, Universidad Nacional de La Plata. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/132145>

Kaufman, E. (2017). El papel de la Alianza para el Gobierno Abierto. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la Administración y las políticas públicas*, 1(2), 71-116. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/35>

Latour, B. (2001). *La esperanza de Pandora. Ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia*. Gedisa.

Latour, B. (2013) *Investigación sobre los modos de existencia. Una antropología de los modernos*. Paidós.

Latour, B. (1983). Give Me a Laboratory and I will Raise the World. K. Knorr Cetina y M. Mulkay (eds.), *Science Observed: Perspectives on the Social Study of Science*. Sage. pp. 141-170.

Naser, A., Ramírez-Alujas, Á. y Rosales, D. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44769-gobierno-abierto-al-estado-abierto-america-latina-caribe>

Orfila, Fernando interpone recurso de habeas corpus a favor de Alejandro Orfila, Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, *Fallos*, tomo 154 (11 de abril de 1929).

Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires: INAP. <https://tinyurl.com/mvu6zu6h>

Oyhanarte, M. y Niilus, P. (2017). Gobierno abierto, Estado abierto. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la Administración y las políticas públicas*, 1(2), 11-43. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/33>

Piana, R. S. (2007). *Gobierno electrónico: gobierno, tecnologías y reformas*. EDULP.

Piana, R. S. (2010). Argentina. I. Arandia (Coord.), 2010. *Estructuras de administración de justicia en estados compuestos. Un estudio comparativo*. Instituto de la Judicatura de Bolivia. pp. 149-202.

Piana, R. S. (2012). *La reforma de la Administración Pública en la provincia de Buenos Aires. Su estudio en los años de la gestión 2002-2007* [tesis de doctorado en Ciencias Jurídicas, UNLP]. <https://doi.org/10.35537/10915/31545>

Piana, R. S. (2022). La irrupción de GDEBA-PBAC-SiAPe-SIGAF en la provincia de Buenos Aires (2007-2022). *Perspectivas*, (7). <https://revistas.ucalp.edu.ar/index.php/Perspectivas/article/view/261>

Piana, R. S. y Patiño Jaramillo, D. J. (2021). Las estructuras organizativas en la Provincia de Buenos Aires durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Vol. 10 N°20 (enero-junio 2021), p. 299--327.

Portinaro, P. P. (2003). *Estado. Léxico de política*. Nueva Visión.

Ramió, C. (2019) *Inteligencia Artificial y Administración Pública: Robots y humanos compartiendo el servicio público*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

Schweinheim, G. (2018). *Ethos técnico desarrollista y construcción de sistemas de administración pública en América Latina. Del espíritu de la planificación para el desarrollo al ensamblaje social de sistemas de administración financiera*. [Tesis de Doctorado en Sociología]. Universidad de San Martín. <http://ri.unsam.edu.ar/xmlui/handle/123456789/769>

Weber, M. (2001). *La ciencia como profesión. La política como profesión*. Espasa Calpe.

Werz, N. (1995). *Pensamiento sociopolítico moderno en América Latina*. Nueva Sociedad.

Referencia del autor

Ricardo Sebastián Piana. Abogado (UNLP), doctor en ciencia política (USAL); doctor en ciencias jurídicas (USAL); doctorando en ciencias de la administración (UNLP). Docente titular en Introducción al Estudio de las Ciencias Sociales (UNLP); Derecho Político (USAL) y Seminario de Investigación (UCAL). Cat. II en el Programa al Docente Investigador. Junto al Dr. Juan Carlos Herrera, dicta la materia GOBIERNO Y SISTEMAS DE REPRESENTACIÓN DE INTERESES en la Maestría en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.