



**Observatorio
de
Políticas
Públicas**



Cuerpo de Administradores
Gubernamentales
SECRETARÍA DE GABINETE Y GESTIÓN PÚBLICA

ESTUDIO DE CASO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

MODELO DE GERENCIAMIENTO PARA ÁREAS LÍDERES DE TICS EN EL SECTOR PÚBLICO

EL CASO DE LA AGENCIA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

CAT. OPP/CAG/2008-10

NOVIEMBRE DE 2008



GERENCIAMIENTO PARA ÁREAS LÍDERES DE TICS
LA AGENCIA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN DEL
GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Equipo

AG Mercedes RIVOLTA (Coordinadora)

AG Mara BUGONI

AG Hugo GONZALEZ

Este documento fue producido por integrantes del Area Temática “Tecnologías en la Gestión Pública” del Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros, en el mes de noviembre del año 2008.

El Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales inició sus actividades en el año 2002 en jurisdicción de la Coordinación General del C.A.G., sus documentos son publicados en el sitio oficial de la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Sitio Oficial: <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/ag/paginas/opp/opp.html>

*AG Lic. V. Daniel Piemonte
Coordinador General del
Cuerpo de Administradores Gubernamentales*

*AG Ing. Guillermo J. Alabés
Coordinador Ejecutivo del
Observatorio de Políticas Públicas*

INDICE

I.- RESUMEN EJECUTIVO	5
II.- OBJETIVO DEL ESTUDIO	6
1.- Alcances del estudio	7
2.- Objetivos específicos del estudio.....	7
a.- Explicitación del marco teórico-conceptual sobre el que se sustentará el análisis del proceso y el estudio de caso	8
b.- Estudio de caso como investigación	8
III.- METODOLOGIA.....	9
IV.- MODELO TEORICO CONCEPTUAL SOBRE GERENCIA PUBLICA.....	11
1.- Administración, Gestión y Nueva Gestión Pública.....	11
a.- De la ‘administración’ a la ‘nueva gestión pública’ y a la ‘reforma’ para la ‘modernización’ del Estado: los ciclos de lo público y lo privado vistos desde la burocracia estatal 11	
b.- La preocupación por las capacidades públicas en el nuevo escenario: la ‘edad oscura’ de la administración	18
c.- El proceso de agencificación.....	22
2.- El nuevo escenario: rol del Estado y nuevo modelo para la Administración Pública...25	
a.- Los parternariados	25
b.- La administración pública para un mundo en red: el estado relacional	29
c.- El Estado Relacional, las capacidades y los alcances de una nueva estatalidad ...33	
d.- Los parternariados y los entornos innovadores	36
e.- Entornos innovadores, gobernanza y pactos territoriales	39
3.- El capítulo TIC: arreglos institucionales para el gobierno electrónico como parte de la sociedad de la información	48
a.- Sociedad red, sociedad de la información	50
b.- Egovernment, gobernanza digital y modelos de Estado.....	52
c.- E-gobierno y parternariado en Bremen.....	55
V.- LA AGENCIA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES – ASI.....	65
1.- Antecedentes	65
a.- Dirección General de Sistemas de Información.....	65
b.- Diagnóstico del gobierno electo	66
c.- Tratamiento del proyecto en la Legislatura	70
2.- Ley Nº 2689 de creación de la Agencia de Sistemas de Información	72
a.- Creación de la Agencia y objetivos	73
b.- Principios administrativos.....	73
c.- Funciones de la Agencia.....	74
d.- Administración de la Agencia.....	78
3.- Puesta en operación de la Agencia. Avances en seis meses.....	79
a.- Principales problemas identificados.....	79
b.- Estructura orgánico funcional de la Agencia de Sistemas de Información	80
c.- La Agencia ausente en Internet	81
d.- Análisis de la estructura de la Agencia en función del marco teórico	82
VI.- CONCLUSIONES	88
BIBLIOGRAFÍA.....	90



*"Mi destino es vivir entre variadas y confusas tormentas.
Pero para ti, quizás, si como yo espero y deseo,
vivirás mucho después que yo,
vendrá una era mejor.
Este sueño de olvido no durará para siempre
Cuando la oscuridad haya sido dispera,
nuestra descendencia podrá volver
al anterior y puro resplandor"*
Petrarca

I.- RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento es producto del Grupo de Trabajo “Tecnologías de la Información y las Comunicaciones aplicadas a la Gestión Pública” del Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, dependiente de la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública de la JEFATURA DE GABINETE del gobierno argentino.

Es la sexta producción del Grupo de Trabajo, y continúa la línea de investigación que se iniciara en 2003 con el abordaje del marco integral de las nuevas tecnologías en la Administración Nacional, con la consideración del estado de situación en el Poder Legislativo Nacional fruto de la 2ª Etapa de la investigación, con el abordaje de las compras gubernamentales por medios electrónicos realizada en 2005, con el dossier sobre autenticación electrónica y con la actualización del informe sobre compras electrónicas públicas presentados en 2007.

En esta instancia, nos proponemos intentar responder a la pregunta acerca de los aspectos gerenciales aplicables a las organizaciones públicas que lideran la incorporación de tecnologías en la Administración, cumpliendo la función de órganos rectores. Esta cuestión será de sumo interés para los investigadores, funcionarios, decisores políticos o responsables de formular políticas públicas, dado que el incesante avance tecnológico ha producido un impacto en la gestión pública.

En efecto, como hemos presentado en estudios anteriores, la Administración Pública ha incorporado las herramientas de las Tecnologías de Comunicación e Información, quizá a un ritmo más lento que la comunidad, pero sin pausa. Este diálogo entre la comunidad y el Estado, que se da en parte gracias a la disponibilidad de herramientas tecnológicas tales como Internet, telefonía, y medios electrónicos en general, está produciendo cambios en el modo de hacer las cosas. En ese orden, y considerando que nos encontramos en las postrimerías de la primera década del Siglo XXI, surge la cuestión del modelo organizacional adecuado. Nos enfrentamos a los siguientes interrogantes: ¿La implementación de estas iniciativas de gobierno electrónico, requiere de un modelo burocrático tradicional, o bien de un esquema organizativo basado en las recomendaciones de la Nueva Gerencia Pública? ¿O quizá estamos en presencia del surgimiento de un nuevo paradigma organizacional derivado de la sociedad en red o de la sociedad móvil en red?

Estas cuestiones serán abordadas en el presente trabajo, y además intentaremos presentar la experiencia de conversión de un órgano rector en materia tecnológica cuya organización respondía al típico modelo burocrático, a un esquema de organización como Agencia. Se tomará como unidad de análisis la Agencia de Sistemas de Información del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Si bien la consigna original era presentar un estudio de caso, al plantear los objetivos del trabajo surgió la necesidad de abordar el marco teórico conceptual aplicable. A partir de los trabajos realizados en ediciones anteriores del Observatorio, fuimos madurando la inquietud respecto de cuál es el modelo que se puede aplicar a las organizaciones rectoras en materia de TICs en el ámbito público. Surgió entonces la exploración de los modelos organizacionales, recorrido que nos llevó a incorporar una gran cantidad de material y enfoques, que consideramos de interés para el presente trabajo. Naturalmente, surgió una interesante discusión respecto de la validez de los modelos burocrático tradicional, de nueva gerencia pública, de agencialismo, de participación público privada, etc.

En ese orden, estimamos que el trabajo original que era simplemente la descripción del caso de la Agencia de Sistemas de Información del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, se tornaba más un abordaje teórico necesario e imprescindible. Es por ello, que el presente trabajo, si bien se inicia como un estudio de caso, cuenta con un desarrollo conceptual muy amplio, como elemento previo para comprender el caso analizado.

Por otra parte, se hizo un relevamiento de experiencias internacionales vinculadas a la organización que adoptan los órganos rectores en materia de TICs aplicadas a la gestión pública. Dada la amplitud del material obtenido, consideramos no incluirlo en el presente estudio, y evaluar la posibilidad de presentarlo en el trabajo a realizar el año entrante, el cual podría referirse a un estudio comparado de órganos rectores en materia de TICs aplicadas a la gestión pública.

II.- OBJETIVO DEL ESTUDIO

El presente estudio tiene por objetivo, en este período, analizar los **procesos de cambio** que se observan en organizaciones cuyo objeto central es la implementación de políticas públicas de incorporación y difusión de uso de tecnologías en la gestión.

Dichos procesos de cambio estarían directamente asociados a **transformaciones organizacionales** destinadas a plasmar un **modelo de gerenciamiento** para esas políticas, superador del modelo burocrático clásico del siglo XIX.

1.- Alcances del estudio

Con tal objetivo, se adoptó la metodología del estudio de caso, tomando como unidad de análisis la Agencia de Sistemas de Información del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en los aspectos organizativos estructurales. Esta limitación responde, por un lado, a que la creación de la mencionada Agencia es cercana en el tiempo. En efecto, la Ley de creación de la Agencia data del 17 de abril de 2008, con lo cual se encuentra aún en pleno proceso de transición de su antigua estructura organizativa a la nueva. Por otra parte, dado que el equipo está integrado solamente por tres Administradores Gubernamentales, y que parte del tiempo dedicado a las actividades del Observatorio fue destinado a la organización de las Jornadas bianuales, en particular, un panel de gobierno electrónico, es que no se ha podido realizar un trabajo de campo exhaustivo que permita abordar otros aspectos igualmente importantes, tales como estrategias de transición, recursos humanos, sistemas de adquisiciones, transferencia presupuestaria, etc.

En tal sentido, se consideró prioritario establecer el marco teórico conceptual necesario para dar luz sobre los modelos organizativos actuales, de modo de contar con herramientas teóricas que faciliten la identificación de aspectos clave para generar conclusiones generales respecto a las formas organizativas de los órganos rectores en tecnología aplicada a la gestión del Estado. En ese mismo orden de ideas, se relevaron otras experiencias de instituciones similares en otros países, sin que por ello este trabajo alcance a constituir un estudio comparado.

El presente documento complementa los producidos en el marco del Grupo de Nuevas Tecnologías del Observatorio de Políticas Públicas desde el período 2002.

2.- Objetivos específicos del estudio

El presente estudio busca alcanzar los siguientes objetivos específicos:

a.- Explicitación del marco teórico-conceptual sobre el que se sustentará el análisis del proceso y el estudio de caso

El análisis propuesto se efectuará tomando como base desarrollos teóricos que abordan la descripción de estos nuevos modelos, su comparación con esquemas tradicionales y la descripción del pasaje de estructuras propias del modelo burocrático clásico a estructuras conforme modelos postburocráticos, pasaje que se explica en función de la necesidad de dotar al Estado de unidades de gerenciamiento con capacidad para satisfacer las demandas sociales.

Hasta el momento hemos observado que este menú teórico no está estrictamente vinculado al gerenciamiento de políticas públicas conexas al desarrollo de la sociedad de la información, lo que torna más importante aún el objeto de estudio propuesto en la medida que puede colaborar con el desarrollo de un marco conceptual específico para la materia.

b.- Estudio de caso como investigación

El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires contaba con un área de sistemas de información cuyos objetivos principales eran: a) la definición de estándares tecnológicos para todos los organismos de la ciudad; b) la intervención en todas las adquisiciones de tecnología con carácter obligatorio; y c) la administración de sistemas centralizados. Esta área tenía el rango de Dirección General, en un esquema organizativo piramidal tradicional. La nueva gestión de gobierno iniciada en diciembre de 2007, decidió adecuar la organización a fin de superar los problemas que en materia de TICs se verificaban en el gobierno de la ciudad.

A tal fin, decidió modernizar el esquema de gestión de TICs mediante la creación de una Agencia de Sistemas de Información, que pudiera dar cumplimiento en forma efectiva a los desafíos que implica la incorporación de TICs a la gestión de gobierno. Se seleccionó el caso de la Agencia por tratarse de la primera experiencia en un área rectora en tecnología del sector público en tomar dicha forma organizativa.

El presente trabajo se enfocará en el proceso de transición entre dos estructuras del área de tecnología de un gobierno local lo suficientemente grande como para contener un número significativo de complejidades, que sirva como base para delinear algunos puntos

teóricos respecto de las estructuras de los órganos rectores en materia tecnológica de los gobiernos, que permita formular conclusiones e identificar lineamientos para el abordaje, desde lo teórico y desde la praxis, de procesos de transformación organizacional equivalentes.

III.- METODOLOGIA

En un primer momento se consideró la posibilidad de realizar un estudio de caso comparado entre las dos formas organizativas, enfatizando el proceso de transición entre una y otra. El paso de la antigua Dirección General de Sistemas de Información a la actual Agencia de Sistemas de Información. Dos problemas se presentaron: uno vinculado con la demora en sancionar la ley de creación de la Agencia, la cual fue aprobada en abril de 2008. Además, la escasez de recursos del grupo, integrado solamente por tres AGs, con dedicación part time, abocados en la primera mitad del año a la organización del panel de Gobierno Electrónico para las Jornadas bianuales del Observatorio, fueron la causa de la redefinición del alcance del estudio.

Finalmente, se llegó a la conclusión que dada la extrema complejidad se dificultaba la alternativa del caso comparado. Se determinó entonces acotar el estudio de caso sobre la variable estructural de la Agencia, comparada con su antecedente inmediato, la Dirección General de Sistemas de Información. En tal sentido, hemos confirmado adecuadamente el enfoque a partir de SARTORI, en el sentido de que el caso elegido “resulta útil para generar hipótesis o porque es crucial a la hora de confirmar o no confirmar una teoría”. Este caso entendemos que permitirá elaborar una hipótesis en relación con las formas organizativas que un órgano rector en materia de TICs adopta para su mejor funcionamiento, y permitirá aportar elementos para encuadrar en alguno de los modelos individualizados en el marco teórico.

El caso elegido, la Agencia de Sistemas de Información, permitirá elaborar una hipótesis preliminar respecto del modelo organizativo aplicable a este tipo de organizaciones públicas. Preliminar por las restricciones de la investigación, que no ha podido avanzar en un trabajo de campo exhaustivo. Se analizarán los instrumentos normativos de su creación, los despachos de mayoría y minoría en la Legislatura, y la estructura orgánico funcional de su antecesora y de la actual Agencia. Para la realización del presente trabajo no se han realizado entrevistas formales, pero sí se cuenta con datos obtenidos a través de informantes clave en entrevistas informales

no estructuradas. De todas maneras, el análisis se centrará exclusivamente en los instrumentos formales disponibles.

En este sentido, el proyecto de investigación intenta hacer una comparación que permita asimilar y diferenciar en los límites (SARTORI, 35). Esto es, entre “entidades que poseen atributos en parte compartidos (similares) y en parte no compartidos (y declarados no comparables)” (SARTORI, 35). La comparación entre entidades dentro del país (cross country) será en relación con la PKI del Sector Público antecesora de la PKI nacional argentina, y la comparación entre países será multi-nivel, sin considerar las características internas de cada país, sino los resultados de estudios sobre los factores que pudieran representar un obstáculo para el desarrollo de la firma digital en forma global.

Como un elemento central se ha intentado avanzar en la explicitación del marco teórico desde el cual se aborda el estudio de caso. En este punto, hemos intentado construir un esquema desde el cual explicar y entender los procesos de cambio organizacional relacionados con el pasaje de un modelo de gerenciamiento a otro. En principio, se trabajó sobre la base de tres modelos a los que intuitivamente asociamos a una línea temporal de aproximación al caso: el propio de la burocracia decimonónica (el “AYER”); el desarrollado bajo el nombre “nueva gerencia pública (‘EL HOY’) y el que se perfila como propio de mecanismos de concertación público- privada en busca de la excelencia (“LO QUE SE VIENE”).

Además, el estudio abordó otras experiencias internacionales, que, sin llegar a constituir un estudio comparado, permiten aportar información sin procesar sobre algunos aspectos vinculados con el objeto de estudio. El análisis de las variables se ha realizado desde un enfoque cualitativo en todo el desarrollo del estudio de caso. En cuanto a las experiencias internacionales, no se ha avanzado en su análisis, llegando simplemente a la recolección de la información, para su eventual procesamiento en otros informes posteriores.

En cuanto a los alcances de la indagación sobre los modelos organizativos, el estudio intenta respetar el requisito básico de toda investigación: el que los conceptos, las variables, sean definidos con suficiente claridad para permitir que la investigación progrese (MERTON 1949) (MARRADI, 51). Esto es muy importante, pues el análisis de estas nuevas figuras vinculadas a la organización pública no cuentan con demasiados antecedentes, con lo cual entendemos que este estudio contribuirá a elaborar un marco teórico respecto del tema, en particular, aplicado a los organismos estatales que cumplen funciones rectoras en materia de TICs aplicadas a la gestión pública.

IV.- MODELO TEORICO CONCEPTUAL SOBRE GERENCIA PUBLICA

1.- Administración, Gestión y Nueva Gestión Pública

a.- De la 'administración' a la 'nueva gestión pública' y a la 'reforma' para la 'modernización' del Estado: los ciclos de lo público y lo privado vistos desde la burocracia estatal

Por principio, el término 'administración' se aplicó exclusivamente a la esfera de lo público, comúnmente asociado a la 'gestión de los asuntos públicos' (*gestion des affaires publiques*), expresión que era utilizada como sinónimo de administración, o para indicar una actividad parte de la misma¹.

Este recurso no era arbitrario. De hecho, el origen de la palabra 'gestión' se remonta a la expresión latina *gestio-onem*, indicando que el gestor es 'un hacedor de acciones'. Por su parte, la palabra 'administración', derivada del vocablo latín *administratio* (de *ad*, a y *ministrare*. servir, cuidar), era empleada entre los romanos para referirse al acto o la función de prestar un servicio a otras personas. En tal sentido, Alejandro Oliván expresaba, a mediados del siglo XIX, que la 'administración' era una 'gestión de responsabilidad', traducida en acciones tendientes al cuidado de la 'cosa pública'², en un todo de acuerdo con la expresión latina 'Estado' (*status*) de la 'República' (*res publica*), utilizada por Ulpiano para referirse a la *civitas*, al espacio propio de las reglas de la convivencia pública³.

La *administración pública* 'moderna' comienza a perfilarse como expresión a partir del siglo XVI y avanza por la historia de la mano de las monarquías absolutas del siglo XVI, "al calor de las luchas emprendidas por los reyes contra los señores feudales"⁴, para restaurar la

¹ Baca Olamendi; "Léxico de la Política", Pág. 3. Disponible en Internet en:

<http://books.google.com.ar/books>

² Baca Olamendi; "Léxico de la Política", Pág. 4. Disponible en Internet en:

<http://books.google.com.ar/books>

³ Paulatinamente las voces Estado y República se separaron y adquirieron el carácter de sinónimos.

⁴ Guerrero Orozco, Omar; "Fases del desarrollo de la Administración Pública Capitalista", Pág. 17 y ss. Disponible en Internet en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/38/cnt/cnt2.pdf> . Diciembre de 2008. En efecto, donde más fuerte era la oposición entre los intereses feudales y burgueses y más irresoluble el conflicto entre ambos, más campo se abrió a la burocracia de la

unidad de la *Res Pública*. Desde esta perspectiva, la noción moderna de 'soberanía' representa la reconstrucción de 'lo público' para sobreponerse el Estado a la parcelación feudal del poder en señoríos particulares, privados. 'Lo público' pasa a estar entonces encarnado en la persona del monarca y gobernado por la 'razón de Estado'.

Esta comprensión de 'lo público', como propio del Estado Soberano, está íntimamente ligada al surgimiento de la burocracia moderna. Leemos: "El 'oficio' <del burócrata> se independiza así de la voluntad y hasta de la persona del rey... y difiere tan sólo del estatuto del titular de la soberanía en que esa ley es de rango ordinario y no una ley fundamental como la que tutela jurídicamente a la Corona..."⁵

Con el correr del tiempo, la administración pública fue transformándose en una compleja organización asociada cada vez más al carácter político soberano y normativo del Estado⁶, contrastando con el ámbito de la sociedad civil. En efecto, para que el Estado desarrollara y consolidara su autonomía frente a la sociedad⁷, esa organización comenzó a nutrirse de individuos que 'abandonaban' la sociedad civil y se convertían en el 'cuerpo de la administración' para quedar a cargo de y llevar adelante las funciones 'públicas'⁸ que se habían elevado al plano del Estado bajo la protección del 'interés general'.

monarquía absoluta para desempeñar el papel de árbitro. En tal sentido, Inglaterra fue quizá el menos *burocrático* de los países capitalistas precisamente porque resolvió comparativamente pronto el conflicto entre los señores feudales y los burgueses, a través de la fusión gradual de los intereses de ambos.

⁵ Fueyo Alvarez, Jesús; "*La morfología del poder político y la burocracia*", Pág. 22. Disponible en Internet en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1956_020_011.PDF . Diciembre de 2008.

⁶ "El Estado moderno está calificado por la presencia de una Administración. Cuando el pensamiento político cuaja en la República bodiniana, un nuevo factor influye con la vieja prudencia: el Derecho. La Ley ha convertido las estructuras en instituciones (No hay realmente mundo institucional sin mundo jurídico). La Edad Moderna conoce una Administración pública porque la estructura sociopolítica en la que se perfilaba el régimen anterior, se va reglamentando y tecnificando. En la medida y según el ritmo con que se cumplen éstos dos esfuerzos, puede decirse que nace la burocracia..." Beneyto, Juan; "*Burocracia y Derecho Público: la conciencia y los medios del Estado en la España Moderna*", Pág. 15. Disponible en Internet en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/2/REP_095_017.pdf . Diciembre 2008.

⁷ "La edad media se caracteriza por la identidad de lo social y lo político, por la indiferenciación de la sociedad y el Estado. Ambos tienen como base los mismos fundamentos: la familia, la propiedad y el trabajo, que se han elevado al plano estatal con la forma de estamento, corporación y latifundio..." Guerrero Orozco, Omar; "*Fases del desarrollo de la Administración Pública Capitalista*", Pág. 19. Disponible en Internet en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/38/cnt/cnt2.pdf> . Diciembre 2008.

⁸ "El burócrata ... encarna y activa la existencia separada del Estado frente a la sociedad". Guerrero Orozco, Omar; "*Fases del desarrollo de la Administración Pública Capitalista*", Pág. 17 y ss. Disponible en Internet en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/38/cnt/cnt2.pdf> . Diciembre 2008.

Estos individuos asumían la 'gestión pública' como un deber y una responsabilidad personal. Nace así la 'burocracia', "la aristocracia de la función"⁹, expresión que fuera utilizada, en sus comienzos, para referirse a este fenómeno de surgimiento de un nuevo grupo social y político: el de los gestores ('funcionarios') públicos y el del poder de las oficinas¹⁰, personificando el 'interés general', la esencia de lo público.

Dice Crozier: "...El paradigma burocrático surgió paulatinamente en los estados naciones europeos de comienzos del siglo diecisiete, gracias a la tradición patrimonial de imponer un orden formal y crear una responsabilidad ante la administración Real. Ciertamente que no era democrático; sin embargo, dos siglos más tarde se había convertido en la mejor contraparte de nuestras instituciones democráticas. Una vez establecida la voluntad soberana del pueblo, en reemplazo de los antojos del monarca, dicha voluntad habría de ser ejecutada por servidores públicos obedientes cuyas cualidades de rigor, competencia y responsabilidad eran particularmente admiradas. El *grand commis* francés, el burócrata prusiano, el miembro del servicio civil inglés habrían de convertirse en la personificación del interés general. Max Weber nos ofreció la mejor teoría de esta maquinaria tan maravillosa y eficiente. Los demócratas y el mismo Max Weber a veces temían su falta de sensibilidad y su posible tendencia antidemocrática. Por eso, se propusieron limitarla. No obstante, en su momento nadie cuestionó su eficiencia y su enorme capacidad para obtener logros. Se la consideró la piedra angular del Estado Moderno y casi de la civilización moderna..."¹¹

⁹ "Asociada desde su nacimiento al prestigio de la autoridad, educada en pautas de rígida jerarquización, de ceremonial y "protocolo, sumamente celosa del honor profesional y revestida frente al público de una misión fundamentalmente representativa, la burocracia política del absolutismo constituyó un estrato dentro de la 'élite' social, ciertamente diferenciado del de la nobleza de la sangre, pero lo suficientemente ennoblecido para llegar incluso hasta el dintel de la aristocracia e incluso para poder cruzarlo con frecuencia ..." Fueyo Alvarez, Jesús; "*La morfología del poder político y la burocracia*", Pág. 24. Disponible en Internet en http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1956_020_011.PDF. Diciembre de 2008.

¹⁰ El etimólogo francés Albert Dauzat afirma que la expresión 'burocracia' habría sido acuñada en el siglo XVIII por el francés Jean Claude Marie Vicent de Gournay, como *bureaucratie* (del francés *bureau*, oficina, lugar donde se desempeña la actividad administrativa y del griego *kratia*, poder) para referirse a las actividades propias de la administración pública. Como curiosidad, la expresión *bureau* habría surgido ya en el siglo XII para denominar el paño hecho de *bure*, con el que se cubrían los escritorios en esa época.

¹¹ Crozier, Michel; "*La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública*". Disponible en Internet en: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0029601.html>. Diciembre de 2008.

Por ese entonces, el término *management* (dirección) estaba reservado a la doma de caballos, aunque ya había comenzado a ser utilizado para referirse, también, a la administración de los negocios privados¹².

Eventualmente, lo que había sido visto como funcional, comenzó a dejar de serlo: “El Estado absoluto exprime y agobia, casi hasta ahogarla, a la sociedad civil convirtiéndose en el principal obstáculo para su crecimiento... lo que antaño redujo y disolvió lo feudal, ahora se vuelca contra lo burgués y lo aprisiona...”¹³. A partir de esta apreciación es que se sientan las bases para el surgimiento del Estado liberal.

Si bien el imperio de un ‘nuevo Estado’ trajo aparejado fuertes cambios en el posicionamiento de la burocracia, lejos de debilitarse, fue potenciada: depositada ahora en uno de los tres poderes del Estado, se fortalece y perfecciona por autonomía, diversificación de funciones y especialización, aunque será recién con el modelo napoleónico que adquiera su máxima expresión, gracias a la ‘profesionalización’ administrativa.

Este proceso de ‘avance’ y consolidación burocrática se revierte con la aparición de lo que los autores denominan, ‘Estados del capitalismo tardío’, caracterizados por “la gradual, pero aparentemente inevitable, ‘desburocratización’ de la administración pública y también por su

¹² “En el siglo XVIII, la voz *management* ... ya había madurado hacia su connotación actual. Originalmente estaba referida al manejo o doma de caballos... luego se convirtió en sinónimo de administración... Hacia fines del siglo señalado, *management* se traducía al español como manejo o administración, y aún continuaba refiriéndose al manejo o doma de caballos...”. Baca Olamendi, *Léxico de la Política*, pag. 3. Disponible en Internet en: <http://books.google.com.ar/books>. Diciembre de 2008.

¹³ Guerrero Orozco, Omar; “*Fases del desarrollo de la Administración Pública Capitalista*”, Pág. 17 y ss. Disponible en Internet en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/38/cnt/cnt2.pdf>. Diciembre de 2008. Respecto del surgimiento de la administración pública comenta Oszlak: “...el aparato estatal, originariamente órgano de la monarquía absoluta, sucesivamente instrumento para la liquidación del poder feudal, eje para la unificación civil de la nación y creciente sustituto de la actuación privada de los individuos, llega a transformarse en una máquina consolidada y autónoma frente a la sociedad burguesa. Esto es el producto de un proceso contradictorio en el que los intereses materiales y políticos de la burguesía -íntimamente entretnejidos con la conservación de la extensa y ramificada maquinaria del Estado- acaban creando un "espantoso organismo parasitario" que se vuelva contra aquélla, amenazando destruir las condiciones de vida de todo poder parlamentario, y, por lo tanto, el poder de la propia burguesía...” Oszlak, Oscar; “*Notas críticas para una teoría de la Burocracia Estatal*”, Pág. 5. Disponible en Internet en: http://www.economicasunp.edu.ar/03-EPostgrado/posgrados/trelew/P%FAblica/EGob_AdmPub/info/Oszlak-%20Notas%20criticas.pdf. Diciembre de 2008. En la nota al pie Oszlak agrega: “La paradoja es que al crearse una doble base de sustentación de su posición de clase (la Asamblea Nacional y la burocracia estatal), la burguesía francesa alentaba el desarrollo de instituciones que acabarían enfrentadas por la naturaleza contradictoria de sus respectivos intereses. Bajo Luis Bonaparte, el enfrentamiento significó una pérdida de poder relativo del Parlamento (y de la burguesía) a favor del Ejecutivo y su aparato burocrático, "representantes" ocasionales de los campesinos parcelarios...”

gradual contracción en beneficio de la empresa privada”¹⁴ así como por un ‘atenuamiento’ de la división entre el ámbito de lo público y privado; una identificación entre ambos ámbitos, a lo largo de un proceso que algunos han calificado de ‘desvirtuación’: “El Estado y la sociedad se han fundido en un solo cuerpo y la administración se da sola, sin apellidos de pública y privada”¹⁵.

En este proceso, la obra de Henri Fayol marca un hito; el momento en el que el término ‘administración’ comienza a ser aplicado también a los negocios privados, como equivalente a *management*, al tiempo que esta expresión adquiere vocación universal, comprehensiva de todas las esferas del quehacer¹⁶. Este cambio terminológico se corresponde con el despertar de los ‘gerentes’, con un escenario en el que los gerentes son percibidos como ‘intercambiables’. Una burocracia profesional capaz de ser eficiente en cualquier ámbito.

En los años setenta la palabra ‘gestión’ ya era definitivamente usada como traducción y sinónimo de *management*. Es en ese momento que su vinculación directa con el mundo de la administración pública se desdibuja: se la interpreta como contrapuesta a ‘administración’, precediendo e inspirando a la corriente anglosajona del nuevo *management* público.

Curiosamente, el planteo original de este concepto (*management* público como equivalente a ‘gestión’ pública) le es debido a un administrativista francés -Michel Massenet-, que lo expuso en una obra intitulada “La Nueva Gestión Pública: por un Estado sin Burocracia”¹⁷, en la que afirma que “...la renovación de la gestión pública no se efectuará sino por vía de la adopción de las técnicas del *management* privado...” En esa obra, publicada en 1975, Massenet alterna extensivamente el uso del término *management* con el de ‘gestión’, inspirándose en las ideas de Gelinier que había definido al *management public* como una técnica para ‘gerenciar’ (*gérer*) el cambio desde las administraciones públicas¹⁸.

A partir de la difusión de estas ideas, se desplegó todo un abanico de diferentes posicionamientos en torno a la sustantividad de la gestión en la administración pública y

¹⁴ Guerrero Orozco, Omar; “Fases del desarrollo de la Administración Pública Capitalista”, Pág. 17 y ss. Disponible en Internet en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/38/cnt/cnt2.pdf>. Diciembre de 2008.

¹⁵ Guerrero Orozco, Omar; “Fases del desarrollo de la Administración Pública Capitalista”, Pág. 24. Disponible en Internet en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/38/cnt/cnt2.pdf>. Diciembre de 2008.

¹⁶ Echebarría, Koldo y Mendoza, Xavier, “La especificidad de la gestión pública: el concepto de *management público*”, Pág. 2. Disponible en Internet en: <http://www.iadb.org/sds/doc/sgc-koldo2-S.pdf>. Diciembre de 2008.

¹⁷ “La Nouvelle Gestion Publique: pour un Etat sans Burocratie”

¹⁸ Como curiosidad: Massenet era egresado de la ENA y ocupó el cargo de Director General de la Función Pública en Francia.

respecto de la posibilidad de aplicarle categorías conceptuales y técnicas procedimentales propias del sector privado, cuestiones éstas que todavía son objeto de discusión: posicionamientos que van desde afirmar que la Administración pública es única y completamente diferente a las organizaciones privadas, hasta aquéllos que afirman que la gestión pública no es más que una modalidad menos eficiente de gestión empresarial¹⁹.

Entre ambas posturas encontramos un buen número de puntos de vista intermedios, que agrupamos del modo siguiente:

a) La administración pública es diferente: su realidad es ajena a la del sector privado, existiendo elementos diferenciales, como la delimitación legal de los campos de actividad, el monopolio de ciertas sanciones y poderes coercitivos o un entorno mucho más complejo y variado.

b) La gestión pública y privada se parecen en lo que no es importante: bajo las aparentes coincidencias funcionales, el trabajo de un directivo público y uno privado se parecen poco. Las técnicas de gestión privadas son útiles en el sector público sólo de forma muy marginal.

c) Convergencia entre la gestión pública y la privada: al difuminarse las fronteras entre los sectores público y privado, más que con organizaciones puramente públicas o puramente privadas, nos encontramos con diferentes configuraciones organizativas en las que se mezclan aspectos de ambas configuraciones.

Como sea, la idea de una 'nueva gestión pública' (NGP) sentó las bases para que comenzara a hablarse de 'reforma' para la 'modernización del Estado' y para que los reformadores elaboraran un programa conceptual que guiaría esta acción modernizadora propugnada por la NGP.

La idea en torno a la 'necesidad' de modernizar el Estado quedó reflejada en las famosas "Cinco R" de Osborne y Gaebler²⁰: reestructuración, reingeniería, reinención, realineación y reconceptualización. 'Reestructurar', eliminando de la organización pública todo aquello que no contribuyera o aportara valor al servicio o producto suministrado al público, cliente o consumidor; hacer 'reingeniería' en las organizaciones públicas, procurando empezar

¹⁹ Para mayor abundamiento respecto de estas posiciones recomendamos a "*De burócratas a gerentes?: las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*", Pág. 19, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en Internet en: <http://books.google.com.ar/books>. Diciembre de 2008.

²⁰ Jones, Lawrence R. y Thompson, Fred; *Un modelo para la Nueva Gerencia Pública: Lecciones de la reforma de los sectores público y privado*, pag. 5 y ss. Disponible en Internet en: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0035800.pdf>. Diciembre de 2008.

de cero más que introducir mejoras parciales; ‘reinventar’ las organizaciones públicas por aplicación del pensamiento estratégico y la orientación al mediano y largo plazo; ‘realinearlas’ en su interior de acuerdo con la reinversión efectuada y, finalmente, ‘reconceptualizarlas’, reformulando las políticas de gestión de recursos humanos, procurando captar o generar el mayor número de gerentes públicos con capacidad de liderazgo y empleados comprometidos con los objetivos de la organización.

Más allá de estas ‘reformas’, es interesante observar cómo los procesos que hoy afectan a los Estados podrían estar vinculados a una suerte de “regreso” de nuestro mundo actual a la Edad Media.

Algunos pensadores, como Alain Minc y Umberto Eco han hablado, incluso, del comienzo de una ‘nueva’ Edad Media: “Llamo convencionalmente nueva Edad Media a la caída del principio legítimo del poder y del principio jurídico de las monarquías y de las democracias y su reemplazo por el principio de la fuerza, de la energía vital, de las asociaciones y de los grupos sociales espontáneos... Una Nueva Edad Media, en efecto, que se plasma en la ausencia de sistemas organizados, en la desaparición de cualquier tipo de centro, en la aparición de las solidaridades fluidas y evanescentes, de la indeterminación, de lo aleatorio, de lo vago y de lo indefinido. Nueva Edad Media por el crecimiento de las ‘zonas grises’ que se multiplican al margen de toda autoridad... Nueva Edad Media por el hundimiento de la razón como principio motor, en provecho de ideologías primarias y de supersticiones que habían desaparecido durante tanto tiempo. Nueva Edad Media por el retorno de las crisis, las sacudidas y los espasmos, como decorado de nuestra cotidianeidad. Nueva Edad Media por el lugar cada vez más reducido que estamos dejando al universo ‘ordenado’ frente a espacios y sociedades cada vez más impermeables a nuestros instrumentos de acción e, incluso, a nuestra capacidad de análisis...”²¹

Si bien esta ‘medievalización’ representa sólo una imagen histórica, un recurso para tratar de entender y de explicar el mundo de hoy, de entre todos los factores que se han señalado como ‘justificantes’ del apelar a esa imagen, encontramos, reiteradamente, el referido al estado del Estado y a la institucionalidad pública: un cuestionamiento común en torno a la capacidad de los Estados de actuar como ‘ordenadores’, tanto del ‘nuevo orden internacional’ como en el plano interno a las naciones.

²¹ Minc, Alain; “*La nueva Edad Media*”. Disponible en Internet en: <http://www.elmundo.es/papel/hemeroteca/1994/09/10/esfera/2179.html> . Diciembre 2008.

Lo que sigue, representa un intento por analizar, a la luz de esta visión, los modelos de administración pública que se han planteado y se plantean como ‘solución’ para afrontar, desde el Estado, el nuevo escenario. La idea central es contar con algunos elementos que nos permitan juzgar en qué medida estos modelos representan una estrategia para ‘incrementar’ las capacidades públicas o, por el contrario, revisten el carácter de conformación institucional necesaria para transitar la época que nos ha tocado vivir.

De ser cierto que estamos viviendo el tránsito hacia una nueva era²² es bueno tener presente que, a lo largo de la historia, a cada era le ha correspondido un modelo de Estado y de Administración Pública: no el mejor, no el deseable, sino el apropiado para la nueva configuración de la realidad.

b.- La preocupación por las capacidades públicas en el nuevo escenario: la ‘edad oscura’ de la administración

Se afirma que el interés suscitado por las técnicas del *management* y la difusión de su aplicación al ámbito de lo público, reflejan esta preocupación en torno a la capacidad de las administraciones de los Estados para adaptarse a la escala y complejidad de los problemas planteados por las sociedades ‘modernas’. También se afirma que los propios cambios en la relación Estado-Sociedad han aparejado cambios fenoménicos y paradigmáticos en la Administración Pública. Crozier ha dicho: “Los patrones burocráticos han llegado a ser tan difíciles de manejar que no logran dominar la complejidad creciente de nuestras actividades colectivas”²³.

Diferentes corrientes han interpretado el ‘nuevo escenario’ y promovido modelos de ‘gestión pública’ que procuraron y procuran ‘incrementar las capacidades de las administraciones públicas’ frente a las nuevas ‘realidades’. Esta línea de pensamiento ha hecho de la ‘crisis del Estado’ prácticamente un lugar común, definiéndola a partir de una serie de manifestaciones que, se entiende, trasuntan la pérdida o debilitamiento de las capacidades políticas e institucionales, burocráticas y administrativas del Estado, necesarias para la realización normal de las funciones públicas sistematizadas en la caracterización de Weber²⁴.

²² Lucaks, John; “*It’s the end of the modern age*”. Disponible en: <http://chronicle.com/free/v48/i33/33b00701.htm>. Diciembre 2008.

²³ Crozier, Michel; “*La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública*”, Pág. 2. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/CLAD0029600.pdf>. Diciembre 2008.

²⁴ Estévez, Alejandro y Blutman, Gustavo, citando a Ricardo Sidicaro en “*El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los 90: funcionarios, gerentes o sobrevivientes?*”. Disponible en

Según esta concepción, adoptar el modelo de una 'nueva gestión pública' implica abandonar tanto la concepción burocrática tradicional, como la adhesión incondicional al modelo racional-legal weberiano, abandono que resulta 'necesario' en la medida que dichas concepciones son consideradas 'insuficientes' para afrontar los contextos turbulentos e inciertos en los que se mueve hoy el Estado. En efecto, dicha posición presupone que si la administración pública se paralizase, la sociedad permanecería inmóvil y sin fuerzas para avanzar, en la medida que el Estado se ha tornado 'incapaz' de continuar sus labores.

Las formulaciones con base en el modelo de la 'nueva gestión pública' parten entonces de considerar una realidad que se desea transformar; un esquema de lo estatal que se juzga está en quiebra y que David Osborne y Ted Gaebler visualizaron como la absoluta *erosión* de la confianza en el gobierno. Este modelo, con centro en la 'gestión', se diferencia de aquel que hace foco en la 'administración' pública, en la medida que su preocupación radica más en los procesos estratégicos y gerenciales que en los procesos administrativos, en las relaciones interorganizacionales más que en las intraorganizacionales y en la intersección de la política pública y de la gestión. Todo ello para hacer *implementables* los propósitos de una *buena* administración, eliminando la desconexión entre principios y resultados que, afirma, es observable bajo el modelo burocrático.

En última instancia, la 'nueva gestión pública' afirma que el problema de la administración pública tradicional radica más en su incapacidad para 'continuar', que en su ineptitud para *comenzar*: "*public management reform consists of deliberate changes to the structures and processes of public sector organizations with the objective of getting them to run better*"²⁵

Son muchos los autores que despliegan una visión diferente de la nueva gestión pública bajo el lema "en defensa de la administración pública". Señala Guerrero Orozco: "Los académicos y practicantes del nuevo manejo público lo refieren como público, cuando por su naturaleza y propósitos más bien se trata del manejo privado de lo público...nos proponemos recordar que la administración pública es importante no sólo como administración, según las

http://www.serbi.luz.edu.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-99842004003000004&lng=pt&nrm=iso. Diciembre 2008.

²⁵ Pollit, Christopher y Bouckaert, Geert; *Public Management Reform: a comparative analysis*, pag. 8. Disponible en <http://books.google.com.ar/books>. Diciembre 2008.

acreditadas voces de Weber, Burnham, Waldo y Morstein Marx, sino también por cuanto pública...”²⁶.

Antes señala: “... la irrupción de ese paradigma autodenominado ‘nuevo management público’... sencillamente entraña una reivindicación del antiguo pregón a través del cual se pretendió incorporar las técnicas privadas a la administración pública; pero ahora se ha ahondado extraordinariamente por vía de la economía neoclásica. Aquí es apreciable una desvinculación entre el nombre y el contenido, pues lo managerial es minimizado al máximo a favor de los mecanismos del mercado y lo público ha sido suplantado por lo privado, en tanto que lo nuevo es el modo como tal binomio se presenta de manera flamante... Marx decía que la historia suele repetirse, una vez como tragedia, otra como comedia ... Ahora, como hace más de cincuenta años, se abona el terreno a la intrusión de la economía neoclásica que soslaya y ‘ningunea’ el papel de la administración pública en los procesos vitales de la sociedad...”²⁷

Desde esta perspectiva se ha señalado que la configuración conceptual del modelo gestor es un fruto más de la globalización, o su contracara ‘política’ e institucional: propugna una ‘guía’ de implementación cuyo objetivo es establecer reglas prescriptivas de gestión pública destinadas a reconfigurar un fenómeno -la administración pública-, con base en las cualidades de otra manifestación -la gestión privada, que es transferida de un país a otro o bien aprendida y aprehendida como lecciones del exterior²⁸.

La ‘nueva gestión pública’ propugna la estandarización de la administración pública a través de la implantación del modelo gestor, que evidencia cinco rasgos prominentes:

1. el mimetismo organizativo de la empresa privada;
2. la incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos;
3. el fomento a la competitividad mercantil;

²⁶ Guerrero Orozco, Omar; “*Una cruzada en pro de la administración pública*”, Pág. 27. Disponible en <http://omarguerrero.org/articulos/APCruzada.pdf>. Diciembre 2008.

²⁷ Guerrero Orozco, Omar; “*Una cruzada en pro de la administración pública*”, Pág. 6. Disponible en <http://omarguerrero.org/articulos/APCruzada.pdf>. Diciembre 2008. Guerrero Orozco agrega: “Las críticas a la administración pública no son nuevas, pero nunca tan injustificadas, publicitadas y orquestadas de un modo tan radical. Se trata de una prédica encabezada por el neoliberalismo con miras de extender la privatización de los bienes públicos... El efecto público de esta campaña así difundida ha sido demoledor, pues ante un ciudadano incrédulo y suspicaz de la administración del Estado, sólo se ha ofrecido el espectro de un ente derrotado, inútil, un barco que se hunde sin cesar...”, ob. cit., Pág. 15.

²⁸ Culebro Moreno, Jorge Enrique; “*Reforma administrativa en México. La creación y evolución de organismos reguladores de mercado: entre la fragmentación y el control*”, Pág. 7. Disponible en <http://www.cua.uam.mx/files/proyectojcm.pdf>. Diciembre 2008.

4. el reemplazo del ciudadano por el consumidor,
5. y la reivindicación de la dicotomía política-administración, sublimada como la antinomia policy-management.

En la tabla que sigue efectuamos una comparación entre el modelo burocrático tradicional y el propuesto como modelo gestor por la NGP.

Comparación entre el modelo burocrático y el modelo gerencial		
Componente	Burocrático	Gerencial
Foco	Cliente	Ciudadano
Principal recurso	Implementación de políticas públicas	Gerencia
Principal característica del funcionario	Analista	Hombre de acción
Principal capacidad	Conceptualización	Iniciativa
Cultura organizacional	Normativa	Flexible
Principal valor	La norma, el proceso	Los resultados
Estructuras	Jerárquicas	Horizontales
Autoridad	En la cúspide	Descentralizada

Caracterizado así, el modelo de la nueva gestión pública no constituye un tronco del cual emanan ramas especializadas, sino más bien un “tallo relativamente corpóreo alimentado por raíces fuertemente hermanadas”²⁹. Dicho tallo tiene la denominación general de *new public management*, que en la modalidad británica se ha llamado modelo Whitehall. Bajo la variante estadounidense se lo conoce como gobierno empresarial y esquema post-burocrático. Concebido en la escala global, constituye el modelo OCDE (Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico). Cada una de estas modalidades comparten las líneas generales de la ‘nueva gestión pública’, pero ponen énfasis en algunos aspectos de conformidad con su cultura nacional o su aspecto internacional: las versiones estadounidenses subrayan los atributos empresariales bajo la noción del gobierno emprendedor y los rasgos procesales, con el modelo posburocrático, en tanto que la OCDE ofrece la noción primigenia de la orientación hacia el cliente.

²⁹ Guerrero Orozco, Omar; “Nuevos modelos de gestión pública”. Disponible en <http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html#2> . Diciembre 2008.

c.- El proceso de agencificación

El denominado proceso de *agencialización* o *agencificación* de las administraciones públicas es uno de los más claros exponentes de los procesos de *reconfiguración* pública orientados a plasmar los postulados de la nueva gerencia pública a través de *reformas* del Estado.

La *agencificación*, entendida como el proceso de constitución de organismos de gestión directa con personalidad jurídica diferenciada, surge como un intento de dar respuesta a los inconvenientes que la nueva gerencia pública entiende derivados de la centralización propia del modelo burocrático. Es una profundización en la descentralización funcional de los distintos ámbitos de gestión con el objeto de conseguir una mayor autonomía y flexibilidad, y por tanto una mayor eficacia y eficiencia en las administraciones públicas.

Las ideas sobre *agencificación* parten de considerar que el funcionamiento del Estado puede ser mejorado a través de la creación de organizaciones públicas descentralizadas, más flexibles y orientadas al resultado. La *agencificación* puede ser caracterizado como un proceso de especialización vertical que ocurre cuando se cambian los principales arreglos político-administrativos organizacionales públicos moviendo unidades hacia formas organizacionales que están más lejos del liderazgo político central para aumentar la capacidad de los gerentes públicos.

El hecho de que se recurra a la *agencificación* obedece a diversas motivaciones, algunas más bien de carácter político y otras de orden más bien administrativo o técnico. Con la *agencificación* se ha pretendido: revitalizar la legitimidad de las organizaciones públicas, especialmente los servicios públicos; *despolitizar*, es decir, disminuir la ingerencia de la política partidaria en el funcionamiento de ciertas organizaciones públicas; lograr mayor especificidad en la definición de objetivos y metas y en la asignación de las tareas resultantes a organismos determinados, dado que se entiende que al contar con organizaciones con tareas específicas se incrementa la eficiencia; diseñar organizaciones más fácilmente administrables; dar respuesta a problemas de rendición de cuentas / *responsabilización* (accountability) democrática...

Los argumentos esbozados para justificar la necesidad de “agencificar” el organismo o crearlo bajo la forma de “agencia”, están referidos básicamente a intentos de dar respuesta a problemas de eficiencia en la asignación de recursos y eficiencia técnica en las organizaciones públicas. Tales argumentos se basan en la convicción de que la creación de organizaciones con

objetivos, metas y tareas específicas constituye una herramienta poderosa para incrementar la eficiencia de las organizaciones públicas.

En cualquier caso, el proceso de *agencificación* se funda en dos claves fundamentales: *desagregación estructural* y *contratación por desempeño*. La primera consiste en separar a grandes organizaciones de tipo ministerial en departamentos focalizados y agencias separadas; es una forma de especialización funcional. La contratación por desempeño tiene que ver con establecer contratos o cuasi – contratos que definan lo que la agencia debe hacer a cambio de recibir determinado nivel de recursos y apunta a un control por productos o por resultados, en detrimento del tradicional control por procedimientos.

A partir de allí, se han descripto a las agencias públicas como organizaciones que presentan las siguientes características:

- a) Están ubicada a una cierta distancia (o incluso más lejos) de la principal 'columna vertebral' jerárquica de ministerios / departamentos de estado;
- b) Tienen a su cargo realizar tareas de carácter público (provisión de servicios, regulación, emisión de certificados, resoluciones);
- c) Se integran en su mayoría por funcionarios públicos (no necesariamente 'miembros del servicio civil');
- d) Son financiadas, en principio, por el presupuesto del Estado (en la práctica algunas se financian hasta en un 100 % a través de sus propios ingresos, pero incluso en estos casos el Estado sigue siendo responsable por su situación financiera) y
- e) Se encuentran sujetas a algunos procedimientos legales del derecho público o administrativo (no se trata de entidades entera o predominantemente de derecho privado).

Quedan excluidas de la definición de los autores las empresas de propiedad estatal cuya actuación tiene lugar predominantemente en el mercado (no proveen servicios públicos ni se encargan de su regulación) y las empresas privatizadas, así como toda organización de la sociedad civil.

Una consecuencia lógica de los procesos de agencialización ha sido la reducción de las estructuras ejecutivas centrales y la multiplicación de organizaciones de propósito único. Este fenómeno de diseminación de competencias, con el consecuente aumento de los problemas de coordinación administrativa, ha llevado a intentar, como proceso *post reforma*, estrategias de

“agrupación gubernamental”, tanto a nivel vertical, entre ministerios y agencias, como a nivel horizontal, entre sectores de políticas.

Nuestro país no ha sido ajeno al proceso de *agencificación*.

Hay un trabajo de Zuleta³⁰ que aborda los resultados obtenidos a través de la implementación de esta modalidad de nueva Gerencia Pública en la Administración Pública de Córdoba, a principios del 2001, durante la administración De la Sota. En el trabajo, el autor formula una serie de observaciones en torno a las características del proceso, tal como se dio en esa Provincia.

El trabajo de Zuleta es uno de los pocos que hemos encontrado sobre la experiencia. Respecto de los resultados de la reforma, Zuleta señala: “Si bien se mantiene constante el característico sistema jerárquico de dependencia, en donde todas las gerencias dependen del Ministro, también se manifiesta una transversalidad, en donde existe vinculación o dependencia con otras unidades administrativas...” Sin embargo, el autor llama la atención sobre algunos aspectos inconclusos de la reforma: “...las entrevistas informales no han podido determinar la descentralización de responsabilidades que tanto propugnan los teóricos de la NGP. Al parecer (salvo excepciones), la mayoría de los gerentes reconocen limitaciones fuertes a la hora de tomar determinaciones, sin consultar antes al superior inmediato. Asimismo, el poder y la responsabilidad (accountability) necesarios para resolver problemas, parecen hacerse esperar como instrumentos para operar en este nuevo modelo gerencial. Podemos realizar tal afirmación al observar que en este sentido, poco ha cambiado respecto al viejo modelo burocrático-weberiano. Tampoco parece tener importancia la orientación hacia los clientes... Otro rasgo no menos importante es la *orientación hacia los resultados*..., donde nuestra información recabada en las entrevistas, nos indicaría ser esta, una tendencia demasiado débil como herramienta de gestión”

Pero, quizá, lo más rico de este artículo es la hipótesis que el autor lanza al cerrar el trabajo: “nuestra afirmación estaría destinada a sostener la debilidad – al menos hasta el momento – del modelo gerencial, respecto al viejo modelo burocrático – administrativo (o weberiano)”.

Si bien el trabajo de Zuleta es del año 2003, a los efectos de nuestro análisis lo relevante del trabajo es cuasi atemporal: post reforma, el analista tiene derecho a que le surjan dudas, no

³⁰ Zuleta, Alejandro; “*Algunas precisiones sobre la nueva gerencia pública y su implementación en la administración pública cordobesa*”. Disponible en Internet en: <http://www.ag.org.ar/2congreso/Ponencias/Zuleta.pdf> . Diciembre 2008.

ya respecto de los resultados obtenidos, sino ir más allá y preguntarse respecto de la *conducencia* de los procesos de reconfiguración del Estado, al estilo *agencificación*.

Se ha dicho: “los procesos de autonomización y agencificación del Estado sugieren que la adopción de diversas reformas administrativas ha llegado a producir más problemas que aquellos que intentan resolver” ³¹

2.- El nuevo escenario: rol del Estado y nuevo modelo para la Administración Pública

a.- Los parternariados

En el seno de este debate en torno a las administraciones públicas, a la necesidad de su reforma mediante la aplicación de los principios de la nueva gestión pública³² -y a los resultados obtenidos por la aplicación de los diversos intentos de reforma, ha surgido el concepto del *public - private partnership* (PPP) o parternariado, como modalidad de colaboración / asociación entre los sectores público y privado.

La expresión ‘parternariado’ o colaboración público-privada (CPP) carece de una definición precisa, aún en el ámbito de la comunidad europea, donde el mecanismo es más utilizado. Con esta expresión se intenta referir a las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, con el declarado objetivo de garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio. De hecho, la introducción de esta modalidad de trabajo hacia

³¹Culebro Moreno, Jorge Enrique; “*Reforma administrativa en México. La creación y evolución de organismos reguladores de mercado: entre la fragmentación y el control*”, Pág. 7. Disponible en <http://www.cua.uam.mx/files/proyectojcm.pdf> . Diciembre 2008.

³²Este debate ha sido descrito en los siguientes términos: “En el ámbito académico, el debate sobre los efectos reales y simbólicos de la Nueva Gerencia Pública (NGP) ha sido intenso. Algunos sostienen que enfrentamos un nuevo paradigma (Barzelay 1992). Otros cuestionan estos alcances e insisten que se trata sólo de una nueva edición de viejos enfoques preocupados por las cualidades técnicas de la administración pública (Hood 1995, Arellano 2002). De igual forma hay quien sostiene que los resultados han sido fundamentalmente positivos (Osborne y Gaebler 1992) y quien argumenta que no hay claridad todavía sobre las bondades de esta corriente de reformas gubernamentales (Lynn 1996a, Kettl 1999) o que incluso han sido cuestionables sus efectos (Pollit, Birchall y Putnam 1998)”. Cabrero Mendoza, Enrique; “*La nueva gerencia pública y los procesos de reforma gubernamental en municipios de América Latina: ¿avance o retroceso para una gobernanza democrática?*”. Disponible en <http://www.clad.org.ve/fulltext/0052917.pdf> . diciembre 2008

comienzo de los noventa estableció un modo de provisión de servicios públicos que redefinió los roles del sector público y privado.

En el marco de políticas de cooperación para el desarrollo, se ha señalado que la aparición de estas modalidades de colaboración entre sectores representa, en sí misma, el abandono de los proyectos de reforma al estilo *reinención de las administraciones públicas*. Un alejamiento o superación de los principios asociados con el modelo de administración pública propugnado por la nueva gestión pública (*"A move away from the traditional principles and arrangements associated with the NPM era"*)³³, propiciando y facilitando una especie de tercera vía para encarar el desarrollo e implementación de las políticas públicas (*"the key word is 'partnership' as an integral component of a Third Way where the distinctive features and merits of each sector are to be appreciated and unified, rather than polarised and colonised"*)³⁴). Esto ha llevado a algunos autores a preguntarse si nos estamos moviendo hacia la formulación de un nuevo paradigma en materia de administración pública (*"Are we really moving towards a post-New Public Management paradigm?"*)³⁵). Un paradigma que encontraría sustento en los incipientes desarrollos teóricos que procuran comprender las diferencias entre los sectores público y privado y, a partir de allí, propugnar un modelo que permite el trabajo conjunto de ambos sectores.

En tal paradigma, la polarización entre 'administración' pública (burocracia) y 'administración' privada (*management*) sería visualizada como *estereotipada*, siendo reemplazados los intentos de reforma de la gestión y de las organizaciones públicas en miras a mejorar su desempeño (*performance*) -que están en el centro del new public management- por mecanismos tendientes a generar, promover y mantener en el tiempo compromisos con resultados (*commitment to results*) y trabajo asociativo (*partnership working*).

Podríamos decir que este modelo asociativo o de cooperación evidencia, como rasgo distintivo, enfocarse en promover mecanismos de interacción conducentes entre los ámbitos público y privado, más que en el desarrollo de acciones tendientes a la incorporación de pautas

³³ Andreescu, Francesca; "Post new public management models? New templates and Possible Lessons from a comercialising british public sector organization", Pág. 34. Disponible en Internet en: <http://www.management.soton.ac.uk/research/publications/documents/M03-13.PDF> . Diciembre 2008.

³⁴ Andreescu, Francesca; "Post new public management models? New templates and Possible Lessons from a comercialising british public sector organization", Pág. 11. Disponible en Internet en: <http://www.management.soton.ac.uk/research/publications/documents/M03-13.PDF> . Diciembre de 2008.

³⁵ Andreescu, Francesca; "Post new public management models? New templates and Possible Lessons from a comercialising british public sector organization", Pág. 39. Disponible en Internet en: <http://www.management.soton.ac.uk/research/publications/documents/M03-13.PDF> . Diciembre de 2008.

de gestión privada a lo público. El valor de la diversidad es inmanente al partenariado, que afirma entender cómo utilizar las diferencias o la variedad de las culturas organizacionales y de sus prácticas.

Los primeros intentos de partenariado se desarrollaron en la segunda mitad de los años noventa en los países anglosajones: el programa del Nuevo Laborismo de Tony Blair en el Reino Unido, aunque cabe señalar el antecedente de la denominada 'iniciativa de financiación privada' (IFP) / *Private Finance Initiative (PFI)*, introducida en 1992 por el anterior Gobierno conservador de John Major. Pero se señala que el verdadero antecedente del partenariado como recurso de la administración pública para la consecución de sus objetivos lo podemos hallar en redes voluntarias y Comunidades de Práctica, formas asociadas que transitan sobre modelos de redes donde el gobierno se incorpora sólo como un punto de coordinación importante pero no de dirección³⁶.

El mundo ofrece hoy un muy amplio menú de posibles PPP, que se extiende desde los modelos en los que las nuevas entidades se encuentran casi por completo en manos del sector privado hasta las variantes en que los poderes públicos ejercen un control prácticamente exclusivo.

Se afirma que el partenariado se distingue de los modelos tradicionales de privatización en que, en el nuevo modelo, las administraciones públicas se comprometen en mayor o menor medida en el funcionamiento y el control de las entidades. Se ha señalado que "... En diversos países, se ha llegado a la conclusión de que sin llegar a la privatización, existen diversos recursos para la intervención del sector privado más allá de su participación como concesionario. Es en estos países donde comienza a gestarse el concepto de PPP, como una noción comprensiva de diversos tipos de relacionamiento de los sectores público y privado para la creación o mantenimiento de infraestructura y prestación de servicios..."³⁷

En el transcurso de la última década, el fenómeno de la PPP se ha extendido a un gran número de ámbitos del sector público. Diferentes factores se utilizan para explicar el recurso cada vez más frecuente a estas operaciones. Teniendo en cuenta las restricciones presupuestarias que han de afrontar los Estados, el fenómeno respondería a la necesidad que tiene el sector público de recibir financiación privada. Otra explicación radicaría en el deseo de

³⁶ Sobre este tema: Kaufman, Ester; "*Gobierno electrónico y sociedad del conocimiento. Modelos de gestión, sistemas emergentes y comunidades de práctica*". Disponible en Internet en: <http://www.ag.org.ar/4congreso/Ponencias/Kaufman.doc>. Diciembre de 2008.

³⁷ Echevarría, José Luis; "*Qué se entiende por participación público privada*", Pág. 82. Disponible en Internet en: http://socrates.ieem.edu.uy/articulos/archivos/52_participacion_publico_privada.pdf. Diciembre de 2008.

aprovechar en mayor medida los conocimientos del sector privado para la consecución de objetivos públicos.

En los hechos, los Gobiernos están recurriendo a operaciones PPP para realizar proyectos de infraestructura, en particular en los sectores del transporte, la sanidad pública, la educación y la seguridad pública y la prestación de servicios públicos. En el ámbito europeo, se ha reconocido que las operaciones PPP pueden contribuir a la creación de redes transeuropeas de transportes, ámbito en el que existe un enorme retraso debido, entre otras cosas, a la escasez de inversiones. En el marco de la Iniciativa para el Crecimiento, el Consejo de la Unión Europea ha aprobado una serie de medidas cuyo objetivo es aumentar las inversiones destinadas a las infraestructuras de la red transeuropea, así como al ámbito de la innovación, la investigación y el desarrollo, en particular mediante la organización de operaciones de PPP.

En todos los casos, los PPP forman **estructuras de gobierno de carácter multiorganizativo y multisectorial, formal o informal**. Implican flujos y vínculos que se canalizan a través de recursos y/ o estructuras de gobernanza autónomas, generadas para el cumplimiento conjunto de objetivos individuales vinculados a la misión de cada una de las organizaciones y que suelen caracterizarse por los siguientes elementos:

1. la duración relativamente larga de la relación, que implica la cooperación entre el socio público y el privado en diferentes aspectos del proyecto que se va a realizar;
2. el modo de financiación del proyecto, en parte garantizado por el sector privado, en ocasiones a través de una compleja organización entre diversos participantes que puede completarse con financiación pública, que puede llegar a ser muy elevada;
3. el importante papel del operador económico, que participa en diferentes etapas del proyecto (diseño, realización, ejecución y financiación). El socio público se concentra esencialmente en definir los objetivos que han de alcanzarse en materia de interés público, calidad de los servicios propuestos y política de precios, al tiempo que garantiza el control del cumplimiento de dichos objetivos;
4. el reparto de los riesgos entre el socio público y el privado, al que se le transfieren riesgos que habitualmente soporta el sector público. No obstante, las operaciones de PPP no implican necesariamente que el socio privado asuma todos los riesgos derivados de la operación, ni siquiera la mayor parte de ellos. El

reparto preciso de los riesgos se realiza caso por caso, en función de las capacidades respectivas de las partes en cuestión para evaluarlos, controlarlos y gestionarlos.

Desde esta perspectiva, el modelo de parternariado se presenta como una herramienta que permitiría pasar de la *teoría de redes aplicadas a la gestión* a la *gestión de las organizaciones funcionando en red*.

b.- La administración pública para un mundo en red: el estado relacional

La construcción de este nuevo paradigma asociativo o de cooperación se vincula con la idea de un mundo interdependiente en su globalización y con el concepto de Estado relacional y de gestión en red: “Los actuales problemas a los que se enfrentan los gobiernos locales requieren que la sociedad asuma la parte de responsabilidad que le corresponde y en la que la administración difícilmente podrá sustituirle. Es el Estado Relacional el que sitúa las relaciones entre los ámbitos público y privado, entre Estado y sociedad, en el terreno de la corresponsabilidad ... Las transformaciones del Estado del bienestar y el consiguiente cambio de rol hacia el Estado relacional implica que existen múltiples actores que han de ser tenidos en cuenta y corresponsabilizados en la búsqueda y desarrollo de soluciones para los retos de nuestras sociedades actuales. Esta corresponsabilidad comporta, en primer lugar, la existencia de objetivos comunes, en segundo lugar, la asunción de responsabilidades concretas en su consecución y, en tercer lugar, la articulación efectiva de las responsabilidades asumidas por cada una de las partes”³⁸

Un aspecto importante de esta nueva articulación en clave de *corresponsabilidad*, entre los sectores público y privado, es que el protagonismo es asignado, no a un actor (público o privado) sino a las ‘necesidades sociales’. El criterio para la conformación institucional no se establece en base a la naturaleza pública o privada de las organizaciones participantes, sino en base las capacidades y mecanismos institucionales que pueden ‘potenciar’ las capacidades para dar respuesta de la forma más adecuada y efectiva a una determinada necesidad social.

³⁸ Ysa, Tamyko; “*Riesgos y beneficios de trabajar en parternariado en los gobiernos locales*”, Pág. 1. Disponible en Internet en: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0049630.pdf> . Diciembre 2008.

“La lógica relacional busca conseguir la máxima sinergia posible entre los recursos, conocimientos y capacidades del sector público con los del sector privado”³⁹.

La gestión en red (*network organization*) propia del Estado relacional se caracteriza por tener como objetivo no únicamente la optimización de los recursos propios, sino el alcanzar una dimensión interorganizativa que permita obtener un factor multiplicador, un valor añadido, gracias a la participación de todos los actores en la red.

Pero: a qué se refieren los que hablan de “estado relacional”?

Siguiendo a Xavier Mendoza diremos que el Estado relacional es aquel que ya no se concibe como vértice y centro de la sociedad, sino como subsistema político-administrativo funcionalmente diferenciado para el gobierno de una sociedad que es observada y producida como red de sujetos e instituciones sociales (públicas, privadas y mixtas).

En su aspecto institucional, según Donati, el Estado resulta un conjunto de aparatos que gozan de funciones políticas y administrativas específicas, las cuales deben funcionar de manera subsidiaria -y relativamente simétrica en términos de poder- respecto de los otros subsistemas fundamentales de la sociedad, es decir, el mercado, la sociedad civil y el subsistema de las familias y redes informales⁴⁰. En las palabras de este autor, el estado relacional es aquel que se des/centra y se articula “de forma asociacional (o federativa)”, bien hacia arriba (procesos de integración entre naciones), bien hacia abajo (procesos de integración subregional, entre comunidades locales y organizaciones de sociedad civil).

Para formular estas afirmaciones, **se parte de una tesis central cual es que el rol que en cada período histórico concreto se asigna al Estado guarda relación con el entorno económico, social y político existente; y que, a su vez, a cada modelo de Estado corresponde un determinado modelo organizativo de Administración Pública.** Señala: “Esta perspectiva de análisis pone de manifiesto que difícilmente podremos llegar a comprender la lógica de las transformaciones del sector público si sólo nos centramos en los cambios que se están produciendo en su configuración organizativa. Por el contrario, comprender dicha lógica exigirá, en nuestra opinión, incorporar al análisis los cambios económicos, sociales y

³⁹ Mendoza, Xavier y Vernis, Alfred; “*El Estado relacional y la transformación de las administraciones públicas*”, Pág. 15. Disponible en Internet: <http://www2.uah.es/ceppyg/presentaciones/Estado-Relacional.pdf> . Diciembre 2008.

⁴⁰ Donati, Pierpaolo; “*Nuevas políticas sociales y Estado social relacional*”, Pág. 41. Disponible en Internet en: http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_108_031168422377814.pdf . Diciembre de 2008.

políticos más significativos y establecer cómo éstos afectan al rol que el Estado desempeña en las sociedades democráticas...”⁴¹



Figura Nº 1: Relación entre contexto, Estado y modelo de administración pública

Las consecuencias de esta concepción en materia de Estado, administración y políticas públicas son de enorme alcance. De hecho, el paso del Estado del Bienestar tradicional al Estado social relacional demanda entender que las políticas sociales devienen “una función difusa” de la sociedad, **una función que ya no sería sólo perseguida por el Estado** sino por una pluralidad de actores, asentadas en una *deep citizenship* o ciudadanía compleja y un nuevo pilar que se sumaría a los antiguos de “libertad” e “igualdad”, como sostenes del accionar público estatal: el de la solidaridad.⁴²

Quizá el punto focal de estos desarrollos sea el reconocimiento de que, en un mundo que opera en red, los actores son interdependientes para la realización de sus objetivos, y por tanto, el proceso político se caracteriza por la generación de procesos de interacción, donde

⁴¹ Mendoza, Xavier; “*Las transformaciones del sector público en las sociedades avanzadas: del estado de bienestar al estado relacional*”. Disponible en Internet en: <http://www.pv.ccoo.es/fsap/dipuvalencia/varis/Gestio/Sectpublico.htm> . Diciembre de 2008.

⁴² Dice Donati: “El Estado social relacional es una nueva configuración de libertad, igualdad y solidaridad que no convierte en residual la solidaridad social, porque no la entiende como beneficencia, caridad o compensación para los más débiles y marginados, sino que la coloca en el mismo plano de la libertad y de la igualdad de oportunidades, incluso en términos de elaboración de derechos (los nuevos «derechos relacionales») y de producción de bienes y servicios (los nuevos «bienes relacionales») de prestación social.” Donati, Pierpaolo; “*Nuevas políticas sociales y Estado social relacional*”, Pág. 44. Disponible en Internet en: http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_108_031168422377814.pdf. Diciembre 2008.

información, objetivos y recursos son intercambiados. En este plano, el rol del Estado cambia: “El Estado Relacional se caracteriza por articular la interrelación social y por los aspectos intangibles que ello comporta (producción y difusión de información, concienciar a la sociedad de sus responsabilidades, fomento de la autorregulación social, intermediación entre diferentes actores sociales, etc.). De ahí, que convierta a la naturaleza relacional de su actividad en su principal atributo de identidad”⁴³.

El modelo organizativo que corresponde al Estado Relacional es el del ‘emprendimiento social’ capaz de crear y dinamizar redes colaborativas en las que participan tanto organizaciones públicas como privadas. El político y el gestor ‘relacional’ se caracterizan tanto por la búsqueda continua de oportunidades que permitan movilizar los recursos sociales, públicos y privados, como por promover la experimentación y la ‘innovación social’ en la manera de dar respuesta a los problemas y necesidades sociales: “La dimensión interorganizativa aparece, así, como una de las notas fuertes de la concepción relacional de la gestión pública. Bajo esta perspectiva, el reto de la gestión consiste en conseguir el mayor factor multiplicador posible sobre los recursos propios. Lo que cuenta ya no son únicamente los resultados obtenidos por la propia organización en sentido estricto, sino sobre todo el impacto social conseguido por el conjunto de organizaciones participantes”⁴⁴.

La idea fuerza detrás de estos desarrollos podría resumirse así: ningún actor (ni siquiera el Estado) estaría hoy en condiciones de, por sí sólo, proveer todas las respuestas que las sociedades actuales demandan. Se estaría requiriendo un esfuerzo público-privado conjunto y coordinado, así como la participación directa de los interesados.

Operar sobre la base de este diagnóstico demanda trabajar con base en el territorio y en red. Así, se han ido desarrollando e incorporando, fundamentalmente gracias a la experiencia europea, con particular énfasis en la de Gran Bretaña, Francia, Irlanda e Italia, conceptos novedosos como el que enfatiza en la ‘eficiencia colectiva’, la que es descrita como combinación de las economías externas incidentales y los efectos de las acciones conjuntas en un espacio territorial definido.

⁴³ Mendoza, Xavier y Vernis, Alfred; “*El Estado relacional y la transformación de las administraciones públicas*”, Pág. 16. Disponible en Internet en: <http://www2.uah.es/ceppyg/presentaciones/Estado-Relacional.pdf> <http://www2.uah.es/ceppyg/presentaciones/Estado-Relacional.pdf> . Diciembre 2008.

⁴⁴ Mendoza, Xavier y Vernis, Alfred; “*El Estado relacional y la transformación de las administraciones públicas*”, Pág. 17. Disponible en Internet en: <http://www2.uah.es/ceppyg/presentaciones/Estado-Relacional.pdf> . Diciembre 2008.

c.- El Estado Relacional, las capacidades y los alcances de una nueva estatalidad

A Francis Fukuyama le debemos la que se conoce como *matriz de estatalidad*. Fukuyama comienza su análisis con una distinción. Hace una diferencia entre el alcance o esfera de acción (*scope*) del Estado y su fuerza (*strength*).

La primera alude a las diferentes funciones y objetivos que se propone el Estado; la segunda al poder o habilidad para planificar y ejecutar políticas y hacer cumplir las leyes. Un Estado fuerte es -en la definición de Fukuyama- aquél cuya institucionalidad tiene poder para formular y llevar adelante políticas y hacer cumplir las leyes; para administrar con eficiencia; que controla la corrupción, el abuso y el soborno; capaz de asegurar que las instituciones se desempeñen con un alto nivel de transparencia y de responsabilidad ante los usuarios y ciudadanos; y más importante, que haga respetar las leyes.

Fukuyama habla de la *estatalidad*⁴⁵ (emplea la palabra *stateness*) combinando aquellas dos variables o ejes en una matriz: *fuerza* del poder del Estado (y) en cuanto capacidad estatal o institucional y *alcance* (x) de las actividades estatales (funciones y objetivos en diversas áreas).

Figura Nro. 2 – Matriz de estatalidad



En esa matriz Fukuyama ubica, a modo de ejemplo, a algunos países. Tendríamos que la URSS habría estado lejos del centro, en el cuadrante II (Estado de gran alcance y mediana capacidad), EE.UU. estaría en el cuadrante I y en un punto medio entre el centro y el eje Y (Estado de poco alcance pero gran capacidad), Francia muy arriba en el cuadrante II pero cerca

⁴⁵ Localmente tenemos a Oszlak que define a la “estatalidad” como “el conjunto de atributos que permiten reconocer cuando un Estado es un Estado”. Oszlak, Oscar; *La reconstrucción del Estado*. Disponible en Internet en: <http://www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar/html/biblioteca/oszlak1.doc> . Diciembre 2008.

al centro (Estado de gran alcance, aunque menor que el soviético, y con alta capacidad), mientras que los países subdesarrollados estarían en los cuadrantes III y IV, con bastante o poco alcance, pero usualmente con poca capacidad⁴⁶.

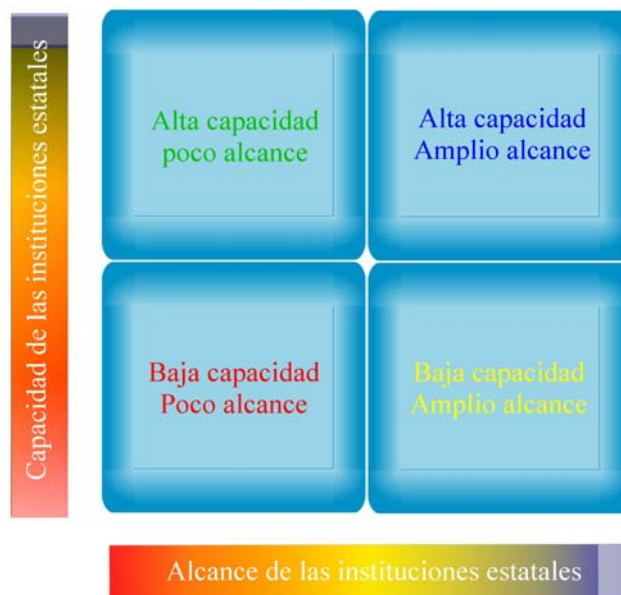


Figura Nº 3: Matriz de capacidades y alcances de las instituciones estatales

El concepto de estatalidad es muy relevante dentro del modelo de Estado Relacional: resulta impensable la articulación de relaciones entre las organizaciones públicas y privadas si el Estado no tiene suficiente 'estatalidad', en el sentido de capacidad y alcance para llevar adelante políticas públicas.

A este análisis quisiéramos incorporar los conceptos de interacción y tipo de las relaciones intra e interinstitucionales que mantienen las organizaciones (horizontalidad vs verticalidad). Estas categorías han sido utilizadas para analizar, combinadas, los sistemas territoriales de producción⁴⁷, ofreciendo como resultado una tipología que categoriza los sistemas como más o menos proclives a generar redes para la innovación. Interacción y tipo de las relaciones también pueden ser de utilidad para efectuar un análisis semejante, incorporando la figura del Estado y su Administración Pública.

⁴⁶ Fukuyama, Francis; *"La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI"*. Disponible en Internet en <http://books.google.com.ar> . Diciembre 2008.

⁴⁷ Mendez, Ricardo; *Innovación y desarrollo territorial*. Disponible en Internet en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612002008400004&script=sci_arttext . Diciembre 2008.

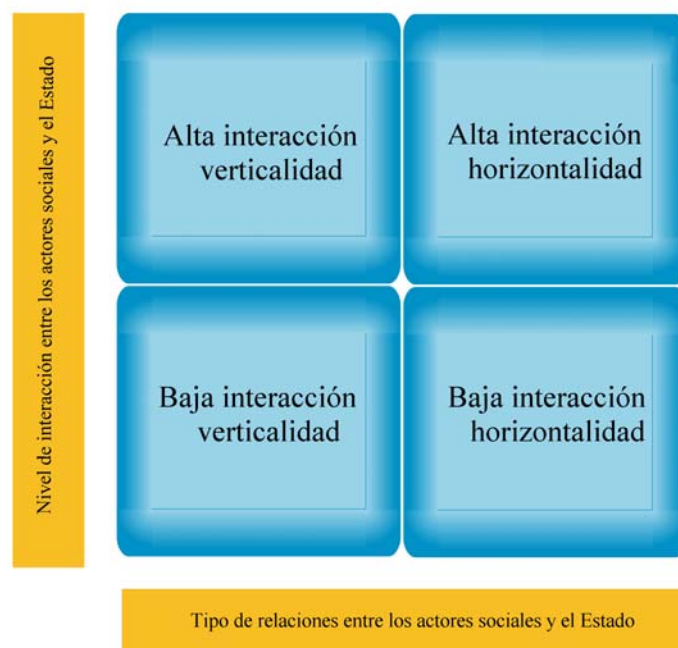


Figura Nº 4: Matriz de las interrelaciones entre Estado y actores sociales

Los cuadrantes inferiores (los de baja interacción) describen entornos poco proclives a la generación de redes, independientemente del tipo de organizaciones y de relaciones entre las organizaciones que se den. Son entornos en los que imperan lógicas centradas en la función más que en la innovación. Por el contrario, los cuadrantes superiores (de alta interacción) describen entornos muy propicios para la aparición de redes. En ellos impera una lógica a la que podemos calificar de ‘territorial’, en la medida que el entorno es determinante en la conformación de esas redes.

Del otro lado, tenemos estructuras y tipo de relaciones que se dan entre esas estructuras. Las caracterizadas por la verticalidad y las caracterizadas por su horizontalidad: éstas últimas son las que dan lugar a relaciones de cooperación, asociación, especialización, aprendizaje colectivo y, por tanto, redes de innovación territorial que procuran incrementar la mencionada ‘eficiencia colectiva’.

En un intento por combinar ambas aproximaciones (matriz de estatalidad y matriz de sistemas territoriales) diríamos que los entornos caracterizados por una alta interacción de los actores presentan instituciones estatales con alta capacidad, siendo que, si predominan relaciones signadas por la horizontalidad (Estado relacional) el Estado incrementa su alcance, esto es, la posibilidad de llevar adelante políticas públicas para satisfacer demandas sociales variadas y complejas (modelo asociativo). Si predominan relaciones signadas por la

‘verticalidad’ (Estado en la cúspide), el espectro de dichas políticas se reduce, aunque dada la elevada interacción con el entorno y los actores, la capacidad estatal es elevada (modelo participativo).

Por el otro lado, en entornos caracterizados por una baja interacción entre los actores, la capacidad estatal es baja. En escenarios en los que predominen organizaciones y relaciones entre organizaciones más horizontales, esto permitirá, en alguna medida, ‘abrir el juego’ a la sociedad civil (modelo consultivo) aumentando el ‘alcance’ de los Estados, pero siempre con una capacidad estatal baja, debido a la ausencia de redes; mientras que en escenarios en los que predominen organizaciones y tipo de relaciones entre organizaciones más verticales, la capacidad ‘baja’ se verá acompañada de un alcance estatal también bajo, en el que el Estado se concentra en pocas funciones y lo hace siguiendo una lógica de función (modelo gerencial).

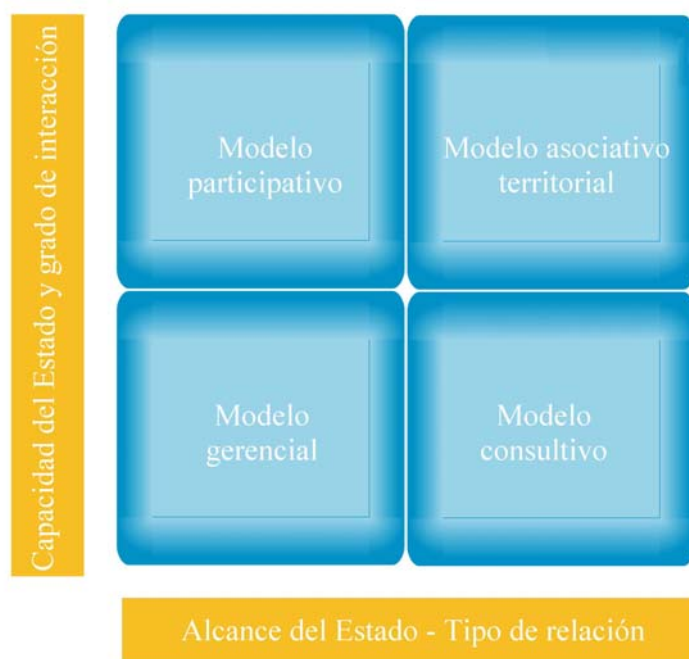


Figura N° 5: Matriz de identificación de modelos de Estado

d.- Los parternariados y los entornos innovadores

En los párrafos anteriores hemos introducido al análisis el tema de la innovación y de los entornos innovadores. A continuación procuraremos explicitar la vinculación de estos conceptos con el sistema de parternariado.

La teoría económica ha reconocido que en el proceso productivo, la innovación es un factor tan importante como lo es el capital, el trabajo y la materia prima que origina un producto determinado. La innovación incorpora conocimiento a la producción para modificar un proceso productivo existente o crear uno nuevo, y ese conocimiento puede ser el resultado directo o indirecto de la investigación científico-tecnológica.

Desde mediados de la década del cuarenta se viene señalando que la innovación tecnológica es el resultado coordinado de tres elementos fundamentales: gobierno, infraestructura científico-tecnológica y estructura productiva de la economía. Entre estos tres elementos Jorge Sábato en 1968 concibió un sistema de relaciones representado por un triángulo donde cada vértice corresponde a uno de los elementos y cada lado a las interacciones correspondientes. No es casual que este modelo de 'triple hélice' sea el tipo más difundido de parternariado.

A partir de los ochenta, y en especial, a partir de los trabajos del economista francés Aydalot (1986) y del *Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs* (GREMI) comienza a ser reconocida la importancia de las 'variables internas al territorio' en el que se da el proceso productivo, señalando que la capacidad de innovación depende de esas variables.

Las preguntas a las que pretenden dar respuesta estos trabajos son: ¿por qué esa capacidad se distribuye de forma desigual en el espacio?, ¿por qué unos territorios innovan y otros no?, ¿cuáles son los factores y variables endógenas que hacen que unos territorios sean más capaces de desarrollar procesos de innovación y de mantenerlos a lo largo del tiempo?

Según la teoría de los 'entornos innovadores', el poder de atracción de un territorio para el desarrollo no está tanto en sus factores de localización, sino en su aptitud para crear recursos y procesos de innovación. De esta forma, se enfatiza el papel de los recursos inmateriales (fundamentalmente el 'saber hacer' a través de la imitación tecnológica y la creación tecnológica), la importancia de la cercanía y los 'activos relacionales' (como la capacidad de reacción inmediata y la capacidad de traslación de recursos desde las producciones en declive a las nuevas producciones), la relevancia de la cooperación y el aprendizaje en la dinámica de regeneración y reestructuración de las actividades.

La noción de entorno viene referida a la capacidad que posee un determinado ámbito territorial para capitalizar la proximidad de los actores en forma de aptitudes y comportamientos orientados a la producción, transmisión y acumulación de saberes y conocimientos vinculados a la actividad productiva. El entorno innovador puede definirse pues, como *el ámbito territorial en el cual las interacciones entre los agentes económicos se desarrollan por el aprendizaje que*

hacen de las transacciones multilaterales generadoras de externalidades específicas a la innovación y, por la convergencia de ese aprendizaje en formas cada vez más eficientes de gestión en común de los recursos.

La tesis del entorno innovador sostiene que éste es un espacio en el que actúan elementos que normalmente se consideran fuente de creación de desarrollo económico y de cambio, los cuales se benefician del elemento de proximidad geográfica y de las homogeneidades económicas y culturales que permiten definir territorialmente el propio medio o entorno local/regional (icosistemas)

Según lo anterior, el entorno innovador cumple dos requisitos:

- a) apertura al exterior para asimilar los recursos específicos que necesita, y
- b) capacidad de creación de redes de innovación.

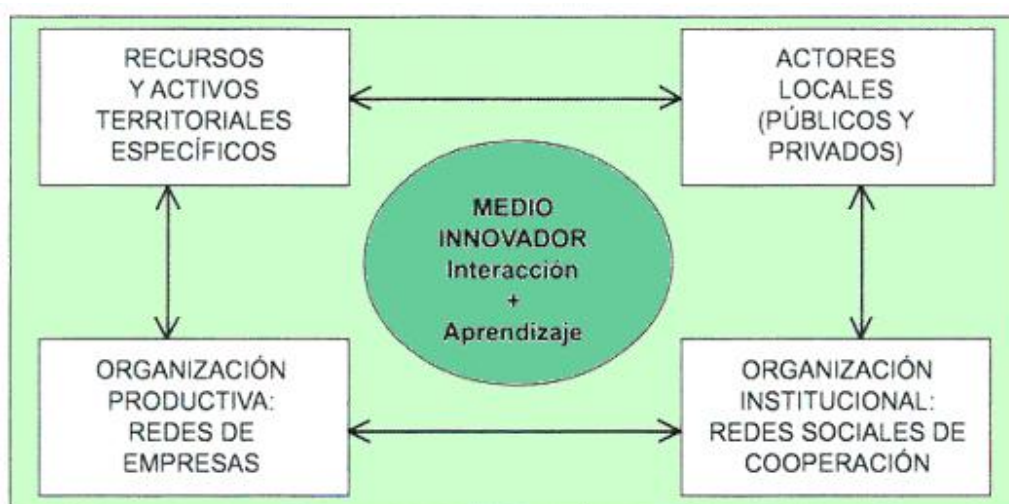


Figura Nº 6: Componentes de un entorno innovador

La construcción de espacios caracterizados por la presencia conjunta de procesos de interacción y aprendizaje colectivo suele asociarse a la presencia de una cierta cantidad de recursos y activos específicos, acompañados por un conjunto de actores locales capaces de ponerlos en valor para responder así de forma positiva al nuevo contexto que supone la globalización. A todo esto se suma una forma de organización productiva donde se han construido redes de empresas identificables con el concepto genérico de sistema productivo local, junto a una forma de organización institucional donde las redes sociales de cooperación, que colaboran de forma activa en el impulso de las innovaciones, pueden también detectarse;

en ambos casos, la influencia ejercida por la proximidad en la construcción de tales redes resulta hoy un aspecto ampliamente destacado y de evidente interés geográfico.

En realidad, entre el entorno innovador y las redes de innovación existen relaciones de interacción mutuamente enriquecedoras: los entornos dinamizan y fortalecen las redes y las redes aumentan y desarrollan la capacidad creadora de los entornos. En definitiva, la tesis del entorno innovador pone en evidencia la necesidad de tener en cuenta el espacio en las dinámicas de innovación, argumenta brillantemente las estrechas interrelaciones existentes entre región e innovación y permite comprender los mecanismos por los cuales el territorio representa un recurso específico cuya construcción constituye un elemento esencial del proceso de desarrollo económico.

e.- Entornos innovadores, gobernanza y pactos territoriales

Gran parte de la literatura actual sobre la cuestión regional y local en Europa viene planteando la importancia que asumen, en el marco de globalización, las nuevas orientaciones de política para el fortalecimiento del desarrollo y la innovación que consideran el plano territorial.

En este escenario asumen una fuerte significación las formas en las que se involucran los diversos sectores e instituciones de la sociedad civil en ese tipo de políticas, y la importancia de considerar el pasaje desde una autoridad de gobierno claramente distinguible (*government*) a un acercamiento basado en formas 'más legítimas' y concertadas de gobernar (*governance*), en las cuales participa una pluralidad de actores públicos, privados y de relevancia colectiva dentro del territorio que permiten sostener la gobernabilidad del sistema⁴⁸.

El nuevo enfoque de intervención regional que se desarrolla en los países europeos desde la última década se caracteriza por políticas orientadas a desarrollar interacciones entre agentes en espacios territoriales acotados, a los fines de incentivar la innovación en los procesos a través de la especialización y la complementación recíproca entre los actores.

⁴⁸ La gobernabilidad ha sido definida en teoría como el "proceso permanente de equilibrio entre las necesidades de gobierno y las capacidades de gobierno". Lefevre, Christian; "*Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas*", Pág. 1. Disponible en Internet en: <http://www.iadb.org/sds/doc/Cap4Lefevre.doc> . Diciembre 2008.

En ese contexto se considera a la creación de redes como el factor central para el éxito de las políticas, las que surgen como resultado de la interacción y cooperación entre los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local) y los agentes e instituciones públicas y privadas que operan en el sector socio-productivo (empresas, cámaras empresariales, centros tecnológicos, universidades, ONGs, etc.). Este énfasis en el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de los actores para participar de las políticas se pone en evidencia principalmente en los programas dirigidos al mejoramiento de los recursos humanos, el aprendizaje colectivo y el impulso de los procesos de innovación institucional y productiva, pensados como fundamentales para un mayor nivel de eficiencia y competitividad.

Este enfoque se distingue por ser un diseño orientado *de abajo hacia arriba* y destacar una profunda interrelación entre el plano público-estatal y privado. En tal sentido, se pasa a considerar no sólo la relevancia de un enfoque de política orientado desde arriba (*top-down*), sino también las acciones impulsadas por las instituciones y agentes locales (*bottom-up*). Esto implica el tránsito de una política centralizada en un Estado que concentra el diseño y la implementación de la intervención, hacia un enfoque más descentralizado en su ejecución que asigna un rol preponderante a los actores y autoridades regionales y locales en un contexto de gran interacción con las instituciones centrales. Los procesos de reconversión de las instituciones y agentes no son percibidos como automáticos, sino que necesitan de nuevas formas de intervención pública y *governance*, en las que se replantea el rol del Estado, del sector privado y los distintos actores de la sociedad civil.

Con el término *governance* se pretende definir un nuevo estilo decisonal y de gobierno, diferente a los modelos tradicionales más centralizados y jerárquicos, pero diferente también del modelo propugnado por la nueva gerencia pública.

Este nuevo modelo es caracterizado por la interacción y la cooperación de los diferentes niveles gubernamentales, organizaciones sociales y actores privados en el desarrollo de las decisiones. Esto supone considerar la importancia que alcanzan nuevas formas de 'institucionalidad' (tanto formal como informal) y generación de consenso en la determinación de una política pública particular en tanto actores, procedimientos y medios legítimos de acción colectiva. "La nueva *governance*, por tanto, responde a la complejidad del momento asumiendo

y provocando una doble complejidad: operar desde la interacción vertical (multinivel) y desde la incorporación de un número creciente de actores (red)”⁴⁹.

De esta forma, **la *governance* relaciona estructuras y procesos a través de los cuales una variedad de actores (políticos, sociales y económicos) desarrolla diversos niveles de articulación y toma de decisiones sobre asuntos de interés público.** Desde este punto de vista, el enfoque se distingue por un mayor grado de interacción y cooperación entre el Estado y los actores no estatales, en un contexto de ‘redes decisionales mixtas’. Las modalidades de acción sintetizadas por esos modelos de *governance* estarían indicando, por lo tanto, una transformación del ejercicio del gobierno hacia prácticas más ‘pluralistas’ que redefinirían la calidad y el tipo de intervención pública en los territorios, favorecerían la construcción de nuevas relaciones y conformarían un proceso abierto a un conjunto variado de actores, intereses y prácticas sociales concertadas. En esa perspectiva, la *governance* territorial aparecería como la capacidad de integrar y dar forma a los distintos intereses y actores, aunque esto no suprime que se planteen desacuerdos o lógicas distintas que influyen en los diversos matices que asume este tipo de acción en el plano regional y territorial.

1.- Estructuras para la gobernanza: la “programación negociada” y los “pactos territoriales”

La metodología de la programación negociada y de los denominados “*pactos territoriales*” hace pie en el modelo de la *governance* y se centra en el aprovechamiento de las capacidades y recursos endógenos de los territorios para adoptar un enfoque de desarrollo de tipo ascendente y una estrategia ‘integrada’ e ‘innovadora’, puesta en aplicación por medio de una colaboración ampliada y lo más representativa posible de los componentes importantes de la sociedad civil del territorio.

La programación negociada es concebida como un sistema de intervención que tiene como objetivo central generar un escenario favorable para el crecimiento económico en un área geográfica determinada. Se parte de la importancia de realizar acciones de relevante complejidad, que involucren diversas competencias institucionales y actores, lo cual requiere, en términos de tiempo, recursos y eficiencia, de la intervención de la correcta cooperación entre el Estado, las regiones y las instancias locales, y de la concertación estratégica con las partes sociales.

⁴⁹ Brugué, Quim y otros; “*Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes*”, Pág. 3. Disponible en: <http://www.clad.org.ve/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/032-junio-2005/0051800> . Diciembre 2008.

En esta orientación se destacan como instrumentos los ‘contratos de área’ y principalmente los pactos territoriales, caracterizados por ser impulsados por actores públicos y privados a nivel local. Los pactos territoriales, como uno de los instrumentos más importantes y de mayor extensión de la programación negociada, empiezan a desarrollarse a fines de los noventa y se dirigen fundamentalmente a:

a) promover la cooperación entre sujetos públicos y privados de un territorio determinado de modo de estimular el diseño y la realización de proyectos de mejoramiento del contexto local (a nivel de industria, servicios e infraestructura); y

b) favorecer a través de esos proyectos y por medio de la delimitación territorial y temática un conjunto de inversiones capaces de producir externalidades en términos de ventajas para otras empresas y nuevas inversiones

La idea que se propugna con los pactos territoriales es favorecer el desarrollo a través de intervenciones que estimulen, con incentivos financieros y servicios, la cooperación de los actores locales (públicos y privados) de modo de poner en funcionamiento proyectos integrados de desarrollo local sometidos a procedimientos de verificación. Se trata con eso de remover los obstáculos que influyen negativamente la productividad, mejorando el contexto en el cual los actores productivos operan o pueden nacer, más que apoyar a la firma individual con incentivos de tipo fiscal o salarial. Así, se busca acrecentar las economías externas tangibles (infraestructuras, servicios) e intangibles (capacidad relacional, capital social), especialmente en las áreas deprimidas del territorio.

Los pactos pueden ser descriptos y analizados a partir de una característica central que es su horizontalidad, al estimular desde abajo (la comunidad local) y mediante una modalidad de concertación de múltiples actores una programación socioeconómica plurianual. En realidad, el instrumento busca responder a la lógica de promoción de desarrollo *bottom-up* con control *top-down*, ya que prevé la recolección y selección de proyectos de inversión y se concretiza a través de una serie de acuerdos formales entre sujetos de las administraciones estatales, privados y de la sociedad civil.

Desde este punto de vista, los pactos territoriales responden a dos premisas teóricas fundamentales:

a) la idea de “local” como unidad esencial a través de la cual se favorece un desarrollo socioeconómico más general, y

b) aquella que, para que se genere desarrollo (local), es necesario implicar desde abajo a todos los actores del territorio mediante un mecanismo de proyección conjunta en grado de producir cohesión y consenso social (Riccone, 2002).

Esto supone un nuevo tipo de política facilitadora de procesos de interacción y *partnership local* con base en los principios de subsidiariedad, colaboración interinstitucional y competitividad territorial.

A diferencia de la típica acción de política de los años setenta, que consistía en la provisión de ayudas estatales a las empresas individuales, el eje está puesto en la capacidad de promover agregaciones de intereses e impulsar la innovación en las redes de actores (empresariales, sociales e institucionales) que funcionan en el territorio.

Focalizando la atención sobre estos aspectos, es posible advertir que, además del sujeto responsable del pacto, se constituye una institucionalidad interna conformada por una pluralidad de organismos (colectivos o individuales, algunos mayormente consultivos y otros con funciones más estrictamente técnicas), como ser los comités ejecutivos representantes de la mesa de concertación, el coordinador institucional, el coordinador y equipo técnico-financiero – representado por el sector público y privado–, el comité comunal y las distintas comisiones desarrolladas a fin de instrumentar las acciones concretas.

El pacto territorial ha despertado en Europa particular interés en virtud de distintas motivaciones. Un primer motivo se vincula con las características que asume el tipo de ‘oferta’ institucional, dado que el pacto garantizaría importantes recursos para el contexto local, en un marco donde la Comisión Europea (1997), en el ámbito de la modernización de los Fondos Estructurales para el período 2000-2006, ha establecido incentivos financieros y prioridad de asignaciones en territorios con iniciativas de programación concertada. Una segunda motivación que favoreció la difusión de los pactos puede ser encontrada en razón del estímulo competitivo de los territorios. Como se ha planteado, los procesos de globalización económica han resaltado el ambiente productivo en el cual operan las empresas. En este marco, mediante los pactos territoriales sería posible individualizar de manera puntual los recursos propios de un área geográfica y –a partir de ella– dirigir un conjunto de intervenciones integradas con el objeto de hacer más interesante el entorno productivo elegido. Estas acciones abarcan diversos aspectos, tales como los recursos humanos, infraestructuras, oferta de servicios, desarrollo de sistemas de comunicación, etc. Sobre esta base, los pactos –concebidos como una nueva forma de organización a nivel social y económico– consideran la experiencia de los distritos industriales como modelo en tanto “entidades socioproductivas”, en las cuales se registran

significativas “economías externas” generadas desde un grado elevado de cooperación e interacción entre las administraciones estatales y el tejido empresarial local.

Los tiempos de activación de un pacto, su desarrollo en términos de objetivos fijados y cobertura territorial, la rapidez respecto a la utilización de los fondos públicos destinados, el tipo de intervención en el territorio, el nivel de actividades concluidas y el grado de ocupación desarrollado constituyen algunos de los parámetros que miden las condiciones mínimas de buen desempeño de un pacto territorial.

2.- Los pactos territoriales en Argentina, desde Italia: el caso del Observatorio Pyme

A fines de 2004, UniBo BA, la Organización Techint y la Unión Industrial Argentina constituyeron la Fundación Observatorio PyME (FOP) como institución sin fines de lucro cuyo propósito es promover la valorización cultural del rol de las pequeñas y medianas empresas en la sociedad, la investigación microeconómica aplicada y las políticas públicas de apoyo al desarrollo productivo.

La identificación de la variable territorio como elemento determinante para definir estrategias, instrumentos y políticas en favor del desarrollo de las pyme impulsó a UniBo BA y a la Fundación a promover la firma de pactos territoriales entre universidades, líderes empresarios y gobiernos municipales para la conformación de Observatorios PyME Regionales.

El sistema de observatorios pymes regionales impulsado por la Universidad de Bologna reproduce el esquema metodológico e institucional de los pactos territoriales que se aplican en Italia, país de reconocido liderazgo en la práctica y en la reflexión del desarrollo local.

El sistema fue introducido en nuestro país por el ingeniero Roberto Rocca creador del Observatorio Permanente de PyMI Argentina, actualmente continuado desde la Fundación.

El Objetivo general del Proyecto de Observatorios Pyme Regionales que impulsa la fundación es Producir datos para la acción, con los objetivos específicos de construir directorios actualizados de empresas y locales de la región, identificar la tasa de mortalidad y natalidad de las PyME, por sector de actividad, municipio y región, contar con diagnósticos territoriales-sectoriales y de los principales problemas de las empresas y locales de la región, identificar proyectos locales de inversión y brindar propuestas de acciones de política pública ejecutables y controlables a nivel regional, provincial y municipal.

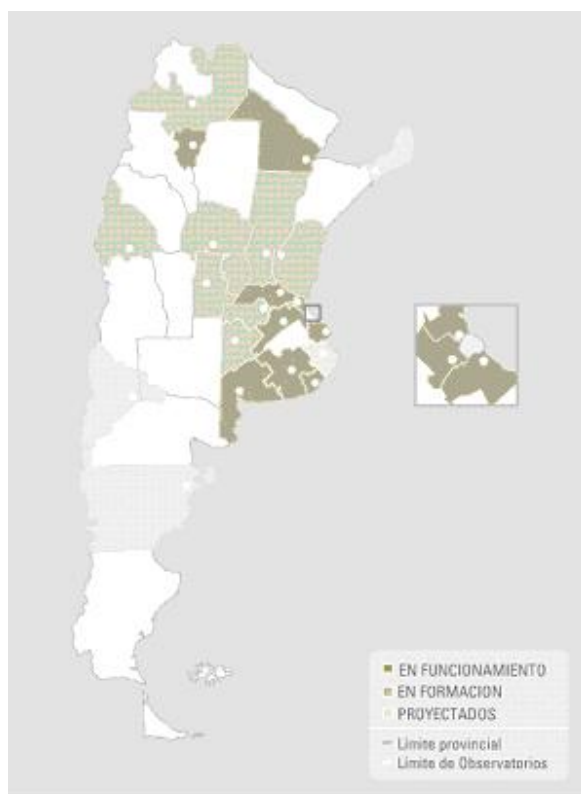


Figura Nº 7: Observatorios Pyme en Argentina

Si bien los Observatorios Pyme reconocen como antecedente la experiencia italiana el análisis hace surgir algunas diferencias notorias.

Los pactos territoriales comienzan a aplicarse en Italia en la segunda mitad de los años noventa. Los índices elevados de desempleo en determinadas regiones o zonas de Europa llevan a que la Unión Europea decida destinar una parte de sus Fondos Estructurales a la creación de los primeros pactos territoriales a favor del empleo y el desarrollo local en zonas con graves problemas socioeconómicos. La Unión Europea requiere entonces que los gobiernos regionales y locales se involucren de modo directo en sus territorios y desplieguen políticas innovadoras en términos de empleo y desarrollo productivo.

En este sentido, las regiones italianas abandonan progresivamente la asistencia directa sobre la economía a favor de acuerdos negociados con las partes en el ámbito local. La política del Estado se dirige entonces, al estímulo de las prácticas concertadas en el plano territorial haciendo eje en los diferentes sectores productivos. Es como parte de este proceso que la programación negociada y los “pactos territoriales” adquieren fuerte relevancia, aunque la

presencia e importancia del componente “local” en el proceso italiano ya estaba presente en los denominados “distritos industriales”. Los denominados “pactos territoriales” surgen y se desarrollan mas tarde, como expresión de la creciente importancia que el gobierno central le adjudica a estos procesos autónomos de competitividad local.

En efecto, los pactos territoriales no eran muy conocidos en Italia hasta que recibieron reconocimiento legal en 1995. El CIPE -*Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica*- pasó a garantizar entonces un cierto apoyo financiero a los pactos, lo que produjo un repentino aumento de solicitudes, efecto no deseado (en la medida que una de las ideas base de los pactos territoriales es la sustentabilidad de los proyectos) que fue en parte enmendado por normativa CIPE de 1997.

En el período comprendido entre fines de 1996 hasta principios de 2003, fueron aprobados en Italia 220 pactos territoriales nacionales cuyo coste asciende a un total de 5,5 billones de euros. Los pactos denominados “de primera generación” son los admitidos entre el 18 de diciembre de 1996 y el 26 de junio de 1997. Todos éstos se desarrollan en la zona sur del Italia y se pusieron operativos en los primeros meses de 1998.

Los pactos “de segunda generación” siguieron la nueva normativa introducida en marzo de 1997, se pusieron operativos en el curso de 1999 y en los primeros meses de 2000. De estos pactos, 20 se desarrollaron en las regiones del sur y 19 en el centro-nordeste de Italia.

En líneas generales, los pactos territoriales italianos se caracterizan por poder ser promovidos por autoridades u organismos locales, organizaciones y asociaciones locales, cámaras empresarias, sindicatos y aún empresas privadas.

La contribución máxima del CIPE a cualquier pacto alcanza los 51.645.690 euros. No obstante, otros recursos locales, regionales, estatales y comunitarios han contribuido a aumentar esta financiación pública.

Las inversiones en infraestructura deben servir estrictamente para lograr las finalidades y los objetivos del Pacto, y el coste de éstas a cargo del CIPE no debe superar el 30% del límite establecido de 51.645.690 euros.

El sector privado debe contribuir al menos en un 30% de la inversión requerida por las actividades económicas involucradas en los proyectos (20% en el caso de empresas agrícolas, pesqueras o acuícolas).

Son firmantes de los pactos territoriales en Italia: la Región o provincia autónoma en la que se llevan a cabo los proyectos; los Bancos y sociedades financieras regionales; los

Consortios de garantía colectiva de créditos; los Consortios de desarrollo industrial y los agentes promotores.

La Región o Provincia autónoma firmante debe insertar el Pacto en las acciones e iniciativas de ejecución de sus programas regionales, incluidos aquellos de interés comunitario, mientras que los bancos y sociedades financieras regionales se comprometen, dentro de sus límites estatutarios, a apoyar económicamente a los proyectos productivos para aquellas inversiones no cubiertas con recursos propios o con financiación pública. Por su parte, los consorcios de garantía colectiva de créditos se comprometen a garantizar los créditos concedidos por los bancos mientras que los organismos locales y los otros colectivos públicos se comprometen a simplificar y acelerar los trámites administrativos asociados a la ejecución del Pacto.

En cuanto al procedimiento, el gráfico muestra las diversas fases de un pacto:



Figura Nº: 8 – Fases de Pactos

El 'modelo italiano' de pactos territoriales ha sido considerado fuente de inspiración para el desarrollo regional y local. Entre sus puntos de fuerza se encuentra una red compacta de relaciones y sinergias, formales e informales, entre los diferentes sujetos implicados en el

proceso de desarrollo del área, red que se sustenta en una fuerte tradición de asociativismo, en un fuerte liderazgo político y en un fuerte apoyo de la institucionalidad pública.

Italia ha servido de inspiración y de modelo no sólo en materia de pactos territoriales. Valga como anécdota la de Manuel Más, de Finca La Anita, para quién el contacto con Italia fue decisivo para su emprendimiento familiar: “Entraba a todas las bodegas que podía para ver qué era tan distinto y aprender qué se podía hacer aquí. En la Argentina las bodegas eran enormes fábricas, semi obsoletas, mientras que llegabas a Italia y te encontrabas con un señor que tenía una casa, dos perros de raza, un jardín y su mujer vestida de seda y, en la planta baja de la casa, hacía un vino perfectito, con sus barricas y todo. Allí dijimos: hay que hacer esto en la Argentina, en esta escala, con uva del lugar”.⁵⁰

Sin embargo, como no es sencillo reproducir este modelo para hacer vino, tampoco lo es para hacer pactos territoriales.

Desde ya, hay elementos que pueden afectar negativamente el desarrollo espontáneo de procesos de estas características (altos costos de información y coordinación, desconfianza entre actores, falta de experiencia en trabajo cooperativo, debilidad de las redes sociales...). Todos estos elementos impiden tanto lograr una visión de futuro compartida a nivel comunitario, como contar con una disposición favorable a la generación de consensos y a la colaboración para la resolución de problemas comunes.

En este sentido es fundamental la presencia del Estado, como agente local con disposición y capacidad para, al interior de un marco integrador, articular procesos de promoción y desarrollo de alianzas entre actores clave.

3.- El capítulo TIC: arreglos institucionales para el gobierno electrónico como parte de la sociedad de la información

Como en todas las políticas públicas, el éxito (o no) de los esfuerzos por la construcción del gobierno electrónico se ve asociado a la generación de marcos y arreglos institucionales que lo *bien* acompañen.

Según el informe *E-government at the crossroads' E-government around the world* (2004) alrededor del 60% de los proyectos de E-government habían fallado.

⁵⁰ Escofet, Horacio; “Competitividad, gobierno y organizaciones locales”, Pág. 12. Disponible en Internet en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=917347> . Diciembre 2008.

Las buenas investigaciones se enfocan en diagnósticos más que en prescripciones. La misma idea es aplicable a las *buenas* políticas públicas.

Para el racconto de la experiencia argentina en materia de políticas de GE, remitimos al trabajo de Kauffman⁵¹, en el que la autora desarrolla extensamente la trayectoria de la política de inclusión de TICs en Argentina, refiriendo a cada uno de los hitos de esa política.

Sí necesitamos detenernos en una afirmación que realiza la autora respecto de los resultados obtenidos a lo largo del proceso: “ninguno de estos desarrollos puede ser significativo si no se consolidan las instituciones duramente golpeadas por el modelo argentino del New Public Management (NPM) al *uso nostro* ... Si se comparan las acciones públicas ligadas a GE <gobierno electrónico> con las políticas relacionadas a la SIC <sociedad de la información y el conocimiento>, puede concluirse que éstas últimas casi no existen.”

En estos párrafos, que forman parte de un comentario introductorio al desarrollo posterior de su trabajo (centrado en la aplicación del concepto de “sistemas emergentes” a la política de las TICs), la autora concentra la mención de tres aspectos cuya ampliación estimamos necesario realizar: por un lado, (i) las virtudes no evidenciadas por la aplicación del modelo de la nueva gestión pública en materia de gerenciamiento de políticas TIC, al menos en su versión telúrica; en segundo lugar, (ii) el factor organizacional como elemento clave para el éxito de una política en la materia y (iii) la (no) separación conceptual entre políticas GE y políticas SIC.

El estado actual de la cuestión en materia de políticas públicas TIC y GE puede ser resumido a través de la siguiente afirmación: el actual escenario demandaría otro modelo de gestión para esos proyectos.

El cambio en las tecnologías de la información y las comunicaciones, las altas inversiones necesarias para incorporar estos avances y su impacto en el proceso de transformación de las propias Administraciones Públicas son interpretados como razones y estímulos más que suficientes para recurrir a nuevas fórmulas de realización de los proyectos.

Muchos gobiernos han encontrado un modo de enfrentar estos desafíos, uniendo los procesos de participación de distintos actores sociales con nuevas tecnologías. Esto es, recurriendo a esquemas del tipo PPP para el desarrollo de políticas TIC.

⁵¹ Kaufman, Ester; “*Gobierno electrónico y sociedad del conocimiento. Modelos de gestión, sistemas emergentes y comunidades de práctica*”. Disponible en Internet en: <http://www.ag.org.ar/4congreso/Ponencias/Kaufman.doc> . Diciembre de 2008.

Pero antes de avanzar, repasemos algunos conceptos.

a.- Sociedad red, sociedad de la información

La Sociedad Red viene definida por su contraposición a la Sociedad Industrial. Si esta última es entendida como aquella en que la coordinación básica entre sus diferentes procesos y actores está guiada por los principios de integración jerárquica y centralizada de sus componentes, la Sociedad Red es aquella en que predomina la horizontalidad, la descentralización y la interrelación entre los actores.

En términos generales, la Sociedad Red surge de la mano del vertiginoso desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y sus casi ilimitadas posibilidades de aplicación. De hecho, el concepto de Sociedad Red se encuentra desde sus orígenes vinculado a las tecnologías de la información y de las comunicaciones y, en especial, a internet.

Muy bien podría considerarse que el modelo pionero de la Sociedad Red es el paradigma organizacional que fue dando forma al proceso de desarrollo y difusión de internet por parte de los académicos que heredaron las investigaciones financiadas por el US Defense Department de los Estados Unidos. Este paradigma de la red se difunde en el mundo empresarial en el momento en que las transformaciones que se producen en el escenario económico evidencian la obsolescencia del llamado modelo fordista de organización empresarial propio de la Sociedad Industrial.

De hecho, la empresa-red, tal como hoy la conocemos, es el resultado de la convergencia de nuevas tecnologías con cambios organizacionales y del entorno: los empresarios empiezan a impulsar formas de organización y de gestión con las que reacomodar sus empresas a las nuevas circunstancias. Entonces, el sistema de producción en serie es progresivamente sustituido por un sistema de producción flexible, fundamentado en la conversión de las empresas en redes configuradas por múltiples componentes autónomos que se relacionan con la entidad matriz a través de vínculos horizontales.

Pero los cambios operados en las últimas décadas no se han limitado al ámbito del mundo empresario. Desde la irrupción de Internet en la vida cotidiana se ha puesto en marcha también una transformación radical respecto de cómo nos concebimos a nosotros mismos y, a partir de ahí, como formamos lazos y relaciones con los demás. Las evidencias sobre el impacto que tiene Internet en esta dimensión están dando lugar a un nuevo debate al obviar el

elemento espacial físico como parte del soporte comunitario de los individuos y de las relaciones entre los individuos.

Los estudios dan cuenta de la aparición de un nuevo tipo de sociabilidad al interior de las llamadas comunidades virtuales que responden a una lógica diferente a la que se da en las comunidades no virtuales. Un proceso de socialización basado en una multiplicidad de lazos débiles que se forman desde la libre asociación alrededor de intereses o afinidades específicas. Mientras que algunos, como Etzioni, señalan que estas comunidades virtuales tienen un amplio potencial para complementar, fortalecer y preservar las comunidades existentes en la realidad virtual, otros autores, como Putnam consideran que su valor es marginal ya que al no implicar el contacto personal excluye los mecanismos a través de los cuales se genera las redes de confianza entre los individuos.

Sea en el plano empresarial, sea en el plano de la vida privada, lo propio de la Sociedad Red es el valor que ha adquirido y se reconoce a la información. Castells destaca que con el término “sociedad de la información” (o sociedad informacional, como prefiere llamarla él), lo que se destaca es el papel de esta última en la sociedad: “La información, en su sentido más amplio, es decir, como comunicación del conocimiento, ha sido fundamental en todas las sociedades, incluida la Europa medieval, que estaba culturalmente estructurada y en cierta medida unificada en torno al escolasticismo, esto es, en conjunto, un marco intelectual... En contraste, el término informacional indica el atributo de **una forma específica de organización social en la que la generación, el procesamiento y la transmisión de la información se convierten en las fuentes fundamentales de la productividad y el poder**, debido a las nuevas condiciones tecnológicas que surgen en este periodo histórico...” (el subrayado es nuestro)⁵².

“Aldea global”, “era tecnocrónica”, “sociedad postindustrial”, “era digital”, “sociedad de la información” y “sociedad del conocimiento”, son algunos de los términos a los que se ha recurrido para tratar de entender el alcance de los cambios operados en nuestra realidad. “Sociedad de la información” es quizá la expresión que parece haberse consagrado como hegemónica, no porque trasunte necesariamente una gran claridad conceptual, sino gracias a que fue la incorporación en las políticas oficiales de los países más desarrollados y la consagración que significó tener una Cumbre Mundial dedicada al tema.

⁵² Trejo Delarbre, Raúl; “Vivir en la sociedad de la información. Orden global y dimensiones locales en el universo digital”. Disponible en Internet en: <http://www.oei.es/revistactsi/numero1/trejo.htm> . Diciembre 2008.

Podríamos afirmar que la Sociedad Red es el tipo de configuración social, política e ideológica que ha surgido a partir de, sustenta y reproduce, la incorporación y difusión de uso de nuevas tecnologías de la información y de la comunicación a un mundo *globalizado*.

En ese mundo globalizado, hay un rasgo que deviene en central. En la modernidad, como hemos visto, el Estado era el actor principal, era el depositario de gran parte de las acciones y garantías del buen funcionamiento de la sociedad. Con la globalización, muchos señalan que esto ha cambiado. Dice Bauman: "...De hecho podemos decir que el poder ha 'volado' de las instituciones desarrolladas a lo largo de la historia que, en los Estados nacionales modernos, solían ejercer un control democrático sobre los usos y abusos del poder. La globalización en su forma actual significa pérdida de poder de los Estados nacionales y (por el momento) ausencia de cualquier sustituto eficaz..."⁵³

b.- Egovernment, gobernanza digital y modelos de Estado

A ese cambio tecnológico que se expande transformando las diversas dimensiones de la actividad humana se le ha reconocido también potencial de revolucionar nuestra noción de Estado.

Hasta hace relativamente poco tiempo, Internet era una herramienta desconocida para la política y para el ámbito de la *cosa pública*. Hoy figura como el factor común en todos los modelos y propuestas de reforma y modernización de los Estados.

Por vertiginoso, el proceso de incorporación y difusión de uso de tecnología ha impedido, hasta el momento, disponer de una definición sobre e-gobierno y gobernabilidad digital que cuente con un relativamente amplio consenso.

Excede los alcances de este trabajo efectuar un paneo respecto de la evolución de estos conceptos. Para ello remitimos a muchos buenos trabajos, de entre los que destacamos el de Rivera Urrutia⁵⁴ en el cual el autor se dedica, precisamente, a hacer una pormenorizada revisión de la literatura en torno a la definición de estos conceptos.

Sí quisiéramos plantear que, vinculado a la conceptualización del e-gobierno se ha destacado una correlación positiva entre la gobernabilidad digital y los niveles de desarrollo de

⁵³ Bauman, Zygmunt; "*El desafío ético de la globalización*". Disponible en Internet en: <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=print&sid=1182> - Diciembre 2008.

⁵⁴ Rivera Urrutia, Eugenio; "*Concepto y problemas de la construcción del gobierno electrónico. Una revisión de literatura*". Disponible en Internet en: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XV_No.II_2dosem/Eugenio_Rivera.pdf

la sociedad de la información. Esta correlación es la que nos permite ensayar, retomando la matriz de modelos de Estado que presentamos en la sección anterior, una reflexión en torno a cómo estos modelos reaccionan y operan frente a la incorporación y difusión de uso de tecnologías de la información y de las comunicaciones y cómo esa reacción responde a (e impacta sobre) la conformación de la sociedad de la información.

En un principio la incorporación y difusión de las ‘nuevas tecnologías’ al trabajo en las organizaciones públicas fueron entendidas como un elemento más del proceso de Reforma y *racionalización* del Estado inspirado por la NGP. Así leemos en el primer documento que aborda el tema de Internet, “*Government Direct*” (1996), que las principales contribuciones del e-gobierno son “*to provide better and more efficient services to business and to citizens; improve the efficiency and openness of government administration, and secure substantial cost saving for taxpayer*”.

Esta base conceptual inspiró al modelo gerencial a intentar replicar al interior del Estado el modo y la intensidad con que las ‘nuevas tecnologías’ estaban siendo incorporadas y difundidas por las organizaciones del sector privado.

Este modelo asume que el primer paso para avanzar hacia la Gobernabilidad Digital viene dado por la incorporación de Internet y las tecnologías digitales a los procedimientos internos y relaciones existentes entre las distintas instancias que son parte del Estado, entendiendo por tal, al Estado Central – Poder Ejecutivo. Cuando los hay, los flujos de información hacia fuera de las estructuras de gobierno son siempre unidireccionales.

Al mismo tiempo, el modelo gerencial parte de considerar que, dados sus altos niveles comparativos de uso de tecnología, es el sector privado – empresarial el actor más interesado en el desarrollo de la gobernabilidad digital y, por tanto, será el que impulsará con más fuerza y dará mayor sustentabilidad al surgimiento de la sociedad de la información.

Desde la perspectiva del modelo gerencial, ‘las nuevas tecnologías’ son un instrumento más para ‘racionalizar’ el Estado. No asume cambios sustantivos en el modo en que el Estado interviene y se relaciona con los distintos órdenes sociales y, por tanto, no recurre a esa herramienta para generar un modo diferente de ‘estatalidad’.

Podemos caracterizar al gerencial como ‘el modelo dominante’. Sin embargo, y debido a la incorporación y difusión de uso de las ‘nuevas tecnologías’ por parte de los gobiernos locales y de los Poderes Legislativos, al tiempo que se generaliza en la sociedad civil, se ha dado en los últimos tiempos un fuerte avance del modelo que hemos llamado ‘consultivo’. Este modelo

se caracteriza por ‘abrir la puerta’ al proceso de dar nuevos usos para las nuevas tecnologías, básicamente en el sentido de utilizarlas para incrementar la transparencia y la imagen de apertura de las organizaciones. En este modelo, Internet se utiliza fundamentalmente para habilitar ‘una vidriera’ de la organización hacia la ciudadanía, proponer canales de comunicación, rendir cuentas y buscar así legitimar el funcionamiento de la institucionalidad pública. Si bien es cierto que este modelo le confiere un lugar importante a esos canales (que ya son de doble vía), en ningún caso generan o dan lugar a un diálogo entre los actores. Los flujos de información discurren, en todo caso, por vías paralelas.

Cuando el acento de los procesos de incorporación y difusión del uso de tecnología deja de estar puesto en el Estado y comienza a perfilarse la necesidad de promover una ‘verdadera’ o más intensa apertura de las instituciones públicas hacia la sociedad, surge el que hemos denominado, modelo ‘participativo’. En este, las tecnologías son interpretadas como oportunidad para proponer el debate y generar los consensos en torno a las más diversas cuestiones vinculadas a la ‘cosa pública’. Este modelo pretende capitalizar los flujos de información y, en mayor o menor medida, los incorpora al proceso de toma de decisiones. Paralelamente, los nuevos espacios de participación generan nuevas demandas (por mayor participación) con lo que en este modelo ya comienza a quedar claro que el Estado es un interesado, tan interesado o más que el sector privado, en el desarrollo de la sociedad de la información.

Es en este punto que, lo que hasta el momento podía ser entendido -y gestionado- como políticas públicas independientes (aunque se las entendiera como interrelacionadas) pasa a ser visualizado como un conjunto indivisible, tanto en términos teóricos como prácticos. Nos referimos a la dicotomía políticas de ‘e-gobierno’ – políticas ‘para la sociedad de la información’.

Esta comprensión, llevada al terreno de los hechos, es lo que habilita el paso de un modelo participativo a uno ‘asociativo’. Un modelo en el que la propia dinámica de las relaciones entre el Estado y la Sociedad conducen a encarar los proyectos tecnológicos mancomunadamente, en el convencimiento de que el e-gobierno y la gobernanza digital no son posibles sin entenderlos como parte de la sociedad informacional y que ésta no surge ni se afianza sin el impulso que brinda el Estado.

Este modelo, el asociativo, se caracteriza por llevar adelante políticas informacionales a través de diversos instrumentos que habilitan la colaboración público/privada. Como vemos, el foco de las políticas públicas deja de estar puesto fundamentalmente en el Estado y, cuando lo está, es en gran medida en función de generar estructuras para la cooperación horizontal, en

las que sean posibles flujos discursivos y complejos de información desde el Estado hacia los actores sociales, viceversa y de aquéllos entre sí.

Es en función de estos modelos y de esta comprensión de lo que es una política pública para la gobernanza digital y para la sociedad de la información, que nos proponemos efectuar luego el estudio de caso del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en un intento por reflexionar sobre la conformación de estructuras públicas para la gestión de las políticas tecnológicas.

Pero antes, nos gustaría dedicar una sección de este Capítulo a reseñar, brevemente, el caso de las políticas de e-gobierno en la Ciudad de Bremen, para observar cómo se ha plasmado el modelo asociativo en los hechos.

c.- E-gobierno y parternariado en Bremen

1.- Bremen y su administración pública

La Ciudad Hanseatica Libre de Bremen es una ciudad pequeña. Junto con Bremerhaven conforman un Land (Estado); el más pequeño de Alemania. Está compuesto por Bremen, con aproximadamente 540 mil habitantes y Bremerhaven con 119 mil.

En cuanto ciudad – estado, combina las funciones de estado y de gobierno local: esto significa que en Bremen se combinan el poder de legislar y de dirigir la responsabilidad de proveer servicios a sus habitantes. Algo similar a lo que ocurre con la Ciudad de Buenos Aires.

El nivel federal y el nivel de lander han delegado en la ciudad la interacción directa con los ciudadanos. Se calcula que en el 80% de los casos que los habitantes tienen que tratar con el Gobierno, lo hacen directamente con el gobierno de Bremen.

El gobierno de Bremen, sin contar el local de Bremerhaven, está integrado por 40 mil empleados. Es uno de los principales empleadores en el Estado. La mitad está empleada en la administración central y la otra mitad trabaja en las agencias descentralizadas que integran la administración pública de la ciudad.

La tecnología de la información y de la comunicación está prácticamente universalizada en el gobierno de Bremen, desde hace décadas. En los noventa la ciudad equipó la mayor parte de los puestos de trabajo y conformó una red. En 2000, el 90% de los empleados de la

administración pública de Bremen disponían de un correo institucional y en un porcentaje equivalente, tenían acceso a Internet o, al menos, conexión a intranet.

Adicionalmente, el software de oficina utilizado por la Administración Pública de la ciudad de Bremen es común, más allá de que se encuentran en uso alrededor de 60 aplicativos especiales

Como en toda ciudad de más de medio millón de habitantes, la administración pública de Bremen consiste de una serie de agencias públicas, dentro de siete divisiones (justice; interior and sports; culture; building, planning, and environment, education; social and labor affairs; economics and harbor). Además, la ciudad posee numerosas agencias manejadas de modo independiente, las cuales operan en mercados competitivos como hospitales, residuos, bibliotecas. También mantiene parternariados con bancos, agencias de inversión, comunicación, teatros y estacionamientos (más de 200 entidades). La realidad es que Bremen tiene una trayectoria de trabajo en común con el sector privado por la propia forma en que está estructurada su administración pública.

2.- Bremen y MEDIA@Komm: acompañando el ritmo de los tiempos

La implementación de *MEDIA@Komm model projects* se enmarca en la denominada iniciativa D21, que representa uno de los más relevantes casos de utilización de parternariado público privado en materia de tecnología de la información y comunicaciones aplicada a la administración pública. Más de 400 representantes de diversos sectores que son asistidos por un consejo de asesores presidido por el Canciller de la República, se agrupan para trabajar en áreas tales como crecimiento y competitividad, salud, educación y formación para la igualdad de oportunidades y e-gobierno.

Para comprender mejor el proceso que dio lugar a la iniciativa D21 y a Media Komm, en la tabla que sigue presentamos una cronología de los principales hitos en materia de políticas públicas informacionales en Alemania.

Hitos de las políticas públicas informacionales en Alemania	
Junio, 2005	El ministerio del interior presenta su proyecto de pasaporte biométrico (ePass)

Marzo, 2005	El Gobierno Federal lanza el Centro de Software de fuente abierta
	El Gobierno federal presenta el proyecto de estrategia común en materia credenciales inteligentes
Febrero, 2005	El Parlamento aprueba la Ley de Gestión de archivos electrónicos en el Poder Judicial
	El Gobierno Federal aprueba el V-modell XT como modelo de procedimiento para gerenciar proyectos IT
Enero, 2005	El Gobierno Federal lanza el sistema toll-collect en autopistas para pesar vehículos de modo automatizado, sin detenerse, mediante la combinación de dispositivos móviles y GPS
Noviembre, 2004	Entra en período de prueba la tarjeta electrónica de salud con un piloto en el Estado de Rhineland – Palatinate
Marzo, 2004	El Gobierno Federal lanza la el proyecto de transferencia MEDIA@Komm hacia niveles regionales y locales, para ser desarrollados y testeados en 20 municipalidades
Febrero, 2004	Se lanza el proyecto de biometric border control system basado en el escaneo de iris con prueba piloto en el aeropuerto de Frankfurt
Enero, 2004	La Corte Federal pasa a ser el primer organismo de la Administración Pública alemana en utilizar la plataforma de pago electrónico del sistema de Bundonline 2005
Diciembre, 2003	La Agencia de Seguridad de la Información publica una guía para implementar una modalidad de egobierno libre de restricciones en el acceso para personas con capacidades diferentes
	El Gobierno Federal relanza su manual para desarrollar e implementar proyectos IT en las administraciones federales, regionales y locales

	El Gobierno Federal lanza el Plan de Acción Alemania Sociedad de la Información 2006
	El Gobierno Federal lanza Arbeitsagentur.de, portal para apoyar las políticas de empleo, capacitación y formación, que entre otras aplicaciones cuenta con un robot que busca y colecta oportunidades de empleo
Noviembre, 2003	El Gobierno Federal lanza el Government site builder, sistema de gestión de contenidos que tiene el propósito de estandarizar el uso de IT por parte de las agencias federales
Setiembre, 2003	El Gobierno Federal adopta el sistema Governikus para asegurar las comunicaciones intra federales, plataforma desarrollada como parte del Proyecto Bremen On line Services
Julio, 2003	El Gobierno Federal publica la Guía para Proyectos de Migración de Software
Junio, 2003	El Canciller y los estados alemanes acuerdan una estrategia común - Germany Online- a nivel federal, estadual y municipal para el desarrollo de egov
Abril 2003	Se conforma una alianza público – privada para el desarrollo de firma digital
Agosto 2002	Se incorpora al portal del Gobierno Federal servicios de estados y ciudades
Mayo, 2002	El Gobierno Federal lanza una plataforma de e-procurement para las adquisiciones públicas
Marzo, 2002	El Gobierno Federal lanza el Online Form Centre para poner a disposición más de mil formularios en línea

Noviembre, 2001	Se presenta en plan de implementación para el Programa Bundonline 2005
Mayo, 2001	La agencia federal de seguridad de la información lanza el Manual de Egov
Marzo, 2001	El Gobierno Federal lanza el portal Bund.de para concentrar la oferta de servicios en línea provistos por el Gobierno Federal
Setiembre, 2000	El Canciller lanza el Programa Bundonline 2005, en el marco del Programa, Internet para todos-10 pasos hacia la sociedad de la información
Julio, 1999	El Gobierno Federal lanza la iniciativa D21 "Alemania en el siglo XXI"
Marzo, 1998	El Gobierno Federal lanza MEDIA@Komm
Agosto, 1997	Entra en vigor la Ley de Servicios de la información y de la comunicación (multimedia law)
Octubre, 1996	Establecimiento del Foro Info 2000 con representantes de todos los sectores
Febrero, 1996	El Gobierno Federal lanza el primer plan de Alemania hacia la sociedad de la información

Asimismo, acompañamos una serie de indicadores que nos permitan comprender el estado de la sociedad de la información en ese país.

Indicadores de Sociedad de la información en Alemania	
Personas que usan computadoras	63% (2002)
Personas que usan internet	54% (2003)

Empresas de 10 o más empleados que usan internet	95% (2003)
Uso de conexión de banda ancha en hogares	09% (2003)
Uso de conexión de banda ancha en empresas	46% (2003)
Uso de internet para adquirir / ordenar productos / servicios (no financieros)	22% (2003)
Empresas que han realizado adquisiciones vía Internet	11% (2002)
Personas que usan Internet para vincularse con la administración pública	
Para obtener información	23% (2003)
Para obtener formularios	12% (2003)
Para presentar formularios	07% (2003)
Empresas que usan Internet para vincularse con la administración pública	
Para obtener información	31% (2003)
Para obtener formularios	28% (2003)
Para presentar formularios	14% (2003)

Presentada esta información, continuamos con la reseña del caso de Bremen.

Media@Komm comienza con una competencia intermunicipal proyectada en 1997 y lanzada en marzo de 1998 con la consigna de desarrollar conceptos integradores en torno a cómo innovar en materia de provisión de servicios desde la administración pública, entendiendo la integración tanto desde una perspectiva tecnológica como institucional (cooperación con el sector privado).

136 pueblos, ciudades y comunidades locales tomaron parte de esta competencia con sus proyectos.

En 1999 el jurado determinó los tres conceptos ganadores: la Ciudad Hanseática de Bremen, Esslingen y la asociación municipal de Nürnberg, Rathenow en Brandenburg fue galardonada con un premio especial por la implementación de un proyecto individual, de acceso a archivos electrónicos. Ganar la MEDIA@Komm le significó a Bremen recibir caso \$10 millones del Gobierno federal. Este monto co-financió la fase de lanzamiento del proyecto.

A partir de ese momento, el MEDIA@Komm-project en Bremen fue llevado adelante por Bremen Online Services.

Bremen Online Services complementó tanto los esfuerzos por mejorar la administración pública de la ciudad como la estrategia de desarrollo regional.

La ciudad se propuso desarrollar la entrega de servicios públicos dentro de lo que es descrito como un modelo de agente principal: la ciudad y sus divisiones actúan como el principal, que garantiza la entrega, y provee las funciones públicas principales. La consigna de este modelo es permitir a todas las agencias, públicas, privadas o del tercer sector, proveer sus servicios a través de este medio, donde los ciudadanos encuentren el servicio que necesitan independientemente del carácter de la agencia que lo provea. Durante los primeros tres años del proyecto, la Office for New Media and eGovernment estuvo a cargo del proyecto. Esta Oficina es parte de la *General Organization and Personnel division of the Senator for Finance*, que fija la estrategia IT para todos los departamentos de la ciudad.

Pero el inicio del proceso de colaboración se fundamentó en una extensa relación de colaboración entre la ciudad y la universidad, a través del departamento de Ciencia de la computación aplicada. Ambos habían desarrollado juntos el sistema de información que se convirtió luego en el sitio oficial de la ciudad en Internet (www.bremen.de)

La estrategia que dio lugar a la creación de *Bremen Online Service* fue constituir inicialmente grupos de trabajo abiertos para cada uno de los contenidos y aspectos del proyecto. En estos grupos participaron más de un centenar de representantes de la industria, comercio local y administración pública. Cuando el proceso de formulación del proyecto finalizó, el grupo inicial trabajó en la convocatoria y selección de socios para implementarlo, en caso de que el proyecto resultara seleccionado, tal como finalmente sucedió.

Así es que se conformó Bremen Online: fundada para llevar adelante el desarrollo técnico y compartir experiencia y costos a cargo de cada socio, como una compañía de

responsabilidad limitada, cuyos socios participan con acciones tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Hansestadt Bremen:	50.1%
Deutsche Telekom AG:	15 %
Die Sparkasse Bremen:	10% (desde 2001: 15 %)
Brokat AG:	5%
Signum GmbH:	5% (hasta 2001)
VSS GmbH:	5%
mcb GmbH:	4.9%
BSAG:	2.5%
BREKOM GmbH:	2.5%

Deutsche Telecom es una empresa de telecomunicaciones, con experiencia en el uso de firma electrónica. Brokat AG es una compañía desarrollada de soluciones tecnológicas para bancos. Signum y VSS son firmas locales consultoras de software, Mcb es una subsidiaria de la ciudad de Bremerhaven, BSAG es la autoridad local en el tema de transportes y BREKOM es un proveedor de telecomunicaciones.

En el proyecto Bremen pueden distinguirse dos tipos de asociaciones con el sector privado. El primer grupo está representado por socios que cooperaron en la construcción del proyecto y comprometieron recursos con Bremen Online Service Development and Operation company. Entre estos, los más importantes son Deutsche Telekom y el Sparkasse Bremen; además de varias compañías IT. El segundo grupo son proveedores locales y regionales que no participaron en el desarrollo, sino en la oferta de servicios vía la misma plataforma.

Para la etapa de desarrollo e implantación se hizo una licitación que permitió seleccionar a las firmas que finalmente habrían de conformar la alianza. Aquellos que no entraron a formar parte de la Compañía, pudieron convertirse en clientes de ella.

La cabeza de la compañía está representada por la *Office for new media and eGovernment* y la consultora que ayudó a desarrollar el proyecto. Ambos conservan sus funciones anteriores, de modo tiempo parcial. El concejo directivo incluye la universidad. En realidad, Bremen Online trabaja permanentemente en contacto con los grupos de la administración pública y de la Universidad. Esta última asume un papel central en facilitar en resolver los problemas de comunicación entre sector público y privado, que son bastante habituales.

Bremen Online Services proveyó a la Ciudad de una plataforma electrónica que permite proveer servicios, realizar transacciones y efectuar pagos de una manera segura. Su objetivo de corto plazo fue implementar gobierno electrónico. Pero su propósito general y más abarcador fue reconfigurar el modo de relación entre los sectores público y privado para llevar adelante políticas informacionales. De hecho, el proyecto fue desarrollado para favorecer a empresas, ciudadanos e intermediarios -incluyendo dentro de este grupo a arquitectos, abogados, tramitadores de impuestos, entre otros-. De estos el grupo que mayor ha usado la plataforma ha sido el de los llamados intermediarios. En todo caso la prioridad en la agenda política es ofrecer servicios para el público en general, por lo que se han buscado formas de que el costo de los servicios a los ciudadanos sea cada vez más bajo.

La compañía obtiene rentabilidad a través de la venta de la plataforma GOVERNIKUS a otros niveles de gobierno a lo largo de Alemania y de Europa en general, así como también a empresas del sector privado, después de concluir que ni siquiera en el caso de que todas las agencias gubernamentales y servicios electrónicos en Bremen utilizaran la plataforma se lograría una rentabilidad interesante. Gracias entonces a sus múltiples aplicaciones, la tecnología de Bremen Online Services hoy es usada por bancos, periódicos, clubes de fútbol, entre otros.

Cerramos así la reseña del caso Bremen, cuya enseñanza más importante, más allá de las 'lecciones aprendidas' en materia de aplicaciones, usuarios y sistemas, es cómo son llevadas adelante asociaciones público-privadas para implementar políticas públicas para la sociedad de la información.

Pero como cierre de capítulo, elegimos hacer una reflexión en torno a un párrafo de Eco. Dice: "¿hemos entrado ya en la Nueva Edad Media? ¿o bien, tal como lo ha expresado Roberto Vacca en un libro inquietante, se producirá una Edad Media en un futuro próximo? La tesis de Vacca se refiere a la degradación de los grandes sistemas típicos de la era tecnológica; éstos,

por ser demasiado vastos y complejos como para que una autoridad central pueda controlarlos e incluso pueda hacerlo individualmente un aparato de administración eficaz, están destinados al colapso y, a consecuencia de su interdependencia recíproca, a producir un retroceso de toda civilización industrial...”⁵⁵

El mundo globalizado -nuestra sociedad moderna- es, por definición, un mundo frágil. Un mundo en red es frágil. Las complejidades, las contradicciones, las incertidumbres, la multiplicidad de zonas grises y opacas no hacen más que potenciar esa fragilidad.

Somos sin duda el máximo exponente de sociedades complejas y, por tanto, la más frágil de la historia: una sociedad que enloquece con un corte prolongado de energía, con un fallo informático generalizado, con una crisis bursátil en un centro neurálgico de la red global o con un atentado terrorista bien planeado. No digamos con una pandemia.

Las leyes que mantienen el equilibrio de este sistema, las causas que nos preservan del colapso, o nos son desconocidas o no existen. Puede que sólo sea ‘suerte’.

Siguiendo a Eco, dos categorías resumen el posicionamiento intelectual frente a esta realidad: una apocalíptica, sobre la que no parece necesario abundar, y una que Eco nombra como ‘integrada’. Los ‘integrados’, como Alvin Toffler, ven en la globalización ‘una oportunidad sin límites’ para diferentes cosas, no todas ‘compatibles’, entre las que nos interesa destacar la posibilidad de llevar a toda la humanidad los avances de la modernidad.

Para los ‘integrados’, los procesos de ‘expropiación’ del poder de manos del Estado y la confusión entre los órdenes público y privado, o no son tales, o son consecuencia lógica del proceso, sobre las hay que ‘trabajar’.

En general, todos los modelos y conceptualizaciones que hemos desarrollado se ubican, de un modo u otro, dentro de esta visión ‘integradora’: el escenario ha cambiado, se presentan nuevos desafíos para el Estado, busquemos el modo de hacerles frente desde las administraciones públicas. Si el modo ‘tradicional’ no funciona, innovemos, asociémonos.

Así como un mundo en red es frágil, el Estado relacional, la administración pública operando asociativamente, también puede serlo. Pensando esto, la pregunta que dejamos abierta es: en qué medida, ‘acompañar el ritmo de los tiempos’ no redunde, en algunos casos, en una ‘aceleración’ de ese ritmo. En qué medida, replicar desde el Estado la lógica que está conduciendo el proceso a nivel mundial, es algo positivo, que conducirá a extender los

⁵⁵ Eco, Umberto; “*La nueva edad media*”. Fragmento disponible en Internet en: <http://historikisimo.blogspot.com/2008/03/la-edad-media-ha-comenzado-yaunberto.html>

beneficios de la modernidad al conjunto social, o, en realidad, sólo se está reconociendo lo inexorable del proceso y la incapacidad del Estado de actuar de otro modo.

Dejamos planteada la inquietud, y aspiramos con este trabajo, simplemente, a abrir un espacio de reflexión compartido que contribuya a la construcción de un Estado más ligado con la satisfacción de las necesidades de las personas.

V.- LA AGENCIA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES – ASI

La actual Agencia de Sistemas de Información del gobierno de la ciudad de Buenos Aires, en adelante, ASI, es una organización creada en abril de 2008 por ley, que continúa las actividades de la ex Dirección General de Sistemas de Información.

1.- Antecedentes

Como inicio al estudio de caso de la ASI, presentaremos sus antecedentes. Por una parte, la organización antecesora de la actual Agencia, la Dirección General de Sistemas de Información. Se abordará también el diagnóstico que realizó el gobierno electo de la ciudad que derivó en la idea de crear una Agencia, y finalmente, se analizará el tratamiento en la Legislatura del proyecto de ley de creación de la Agencia.

a.- Dirección General de Sistemas de Información

La Dirección General de Sistemas de Información tenía las siguientes competencias:

- 1.- Administrar los sistemas de información y redes del Gobierno de la Ciudad.
- 2.- Intervenir en los procesos de adquisición de tecnología de todas las dependencias del Gobierno de la Ciudad, elaborando estándares, especificaciones técnicas, fijando precios indicativos, evaluando ofertas y certificando la recepción de los bienes y servicios contratados.
- 3.- Planificar la incorporación de tecnología para desarrollar el gobierno electrónico de la Ciudad.

La Dirección Gral. de Sistemas de Información contaba con una planta de 240 personas, distribuidas en las siguientes Direcciones:

- Auditoría de Sistemas
- Soporte Técnico
- Operaciones Informáticas
- Planeamiento y Desarrollo
- Comunicaciones
- Administrativa Contable

Tenía un presupuesto asignado para el año 2008 de 12 millones de pesos, con un componente para implementar el proyecto Buenos Aires Digital de 9 millones. Se localizaba en tres edificios. Disponía de un centro de cómputos en el cual se alojan sistemas informáticos críticos para la administración, tal como el de liquidación de haberes y administra la red telemática.

b.- Diagnóstico del gobierno electo

Una vez concluido el proceso electoral en 2007, las autoridades electas dispusieron se realizara un diagnóstico sobre los sistemas informáticos de la ciudad. Esta tarea fue encomendada a una consultora privada, Hexacta, liderada por Juan Navarro. Esta consultora se especializa en desarrollo de software. Además del diagnóstico, que no se hizo público, la consultora propuso una serie de medidas vinculadas a mejorar el estado de los sistemas y resolver los problemas detectados. Entre ellas, la de crear una Agencia descentralizada, con amplias facultades para nombrar personal y realizar adquisiciones fuera del marco normativo municipal y fuera del alcance de los organismos de control. Esta iniciativa tuvo su correlato con la creación de otras Agencias en el ámbito del gobierno de la ciudad de Bs As, tal como la Agencia Gubernamental de Control y la Agencia de Protección Ambiental, creadas por ley al inicio de la gestión Macri.

La consultora Hexacta acompañó a las autoridades electas no solamente en la elaboración del diagnóstico y la formulación de propuestas, sino en la búsqueda y selección del futuro responsable de la Agencia a crearse. En efecto, la consultora Hexacta procedió a hacer una búsqueda en el mercado de las personas con mejor perfil para cubrir ese cargo, realizando

una preselección que culminó con la elección del actual titular de la Agencia, quien fue nombrado originariamente a cargo de la Dirección General de Sistemas de Información, con dependencia directa del Jefe de Gabinete, Lic. Rodríguez Larreta.

Parte del diagnóstico fue recogido en el mensaje de elevación del proyecto de ley que propiciaba la creación de la Agencia. En ese mensaje, se expresaba que los sistemas de información del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA), son la plataforma estratégica por la que transita toda la información sensible del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Las principales observaciones respecto a los problemas que presentaba la gestión tecnológica del gobierno de la ciudad podrían resumirse en:

- 1.- Los sistemas han sufrido las consecuencias de políticas erráticas, falta de inversión y abandono de recursos humanos e infraestructura valiosos e irreemplazables por los servicios que presta a los ciudadanos y a los funcionarios de gobierno.
- 2.- Gran proliferación de áreas de sistemas en distintos organismos, trabajando en forma aislada. Ello genera efectos negativos:
 - una alta atomización de los grupos de trabajo,
 - la falta de integración dentro de cada Ministerio y con el resto de las dependencias del Gobierno
 - escaso control,
 - ineficiencia en el uso de recursos,
 - proliferación de tecnologías,
 - ausencia de metodología de desarrollo de proyectos
 - ausencia de políticas de Recursos Humanos,
 - inexistencia de un plan de sistemas integral,
 - acceso dispar a fondos y uso discrecional de los mismos.

El proyecto de ley mencionaba, entre otras, las siguientes causas:

- Incapacidad histórica para ejecutar proyectos exitosamente.
- Dificultad para atraer, motivar y retener personal calificado.
- Amplia contratación de proyectos con financiamiento externo que no se implementan o usan efectivamente en su totalidad, y que no son posibles de ser mantenidos al irse la gente contratada al finalizar el proyecto.

- Ausencia de capacidad institucional instalada que garantice la continuidad de operación en los proyectos ejecutados con financiamiento externo.
- Innumerables cambios de rumbo en los proyectos, debido a modificaciones de prioridades “políticas” hacen que muchos proyectos nunca vean la luz y que se dilapide tiempo y dinero en iniciativas que no fructifican.

Por otra parte, el mensaje de elevación del proyecto de ley de creación de la Agencia, agregaba que dicha situación resultaba negativa para brindar un adecuado servicio al ciudadano. El diagnóstico mencionaba que existían “.....graves falencias y carencia de sistemas necesarios para la administración y prestación de servicios al ciudadano, para la gestión interna de gobierno y para garantizar el control de las operaciones de manera razonable, eficiente y transparente.”

El mencionado diagnóstico había detectado que la duplicación de algunos sistemas, la precariedad o ausencia de aplicaciones de soporte a procesos críticos, la vulnerabilidad de información sensible y la mala distribución de la infraestructura generan problemas graves y cotidianos en una inercia que preanuncia una catástrofe irreversible. Mencionada como casos paradigmáticos a algunos hospitales, algunos establecimientos de educación, el registro civil o el SAME, destacando que existía una muy escasa capacidad de lanzar proyectos de alcance organizacional (excepciones son los sistemas de recursos humanos - SURH, de Mesa de Entradas - SUME y de Administración Financiera - SIGAF). El diagnóstico finalizaba advirtiendo que la totalidad de los sistemas informáticos adolecían de problemas de funcionalidad o desempeño por su escaso mantenimiento.

El diagnóstico avanzaba en la propuesta superadora. Entendía que la falta de un organismo rector ha llevado a la proliferación de múltiples sistemas que atacan las mismas o similares necesidades cuyos ejemplos más destacados son: los seguimientos de trámites, (denuncias, quejas, expedientes), los Sistemas de Información Geográfica - GIS, los Sistemas Móviles y los Sistemas Hospitalarios.

En ese orden de ideas, estimaba que a pesar de contar con Centros de cómputos de nueva generación, estos son subutilizados en una situación que se ve agravada ya que no existen planes de contingencia apropiados para una ciudad con los recursos que tiene la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En consecuencia, se propuso la creación de un organismo específico, siguiendo el modelo de Agencia, dotado de las capacidades, facultades y recursos necesarios para resolver algunos de los problemas planteados en el diagnóstico.

Consideración de la tendencia internacional de organismos rectores en TICs

El mensaje de elevación del Ejecutivo a la Legislatura del proyecto de ley de creación de la Agencia, mencionaba como antecedente de la propuesta el panorama internacional. En tal sentido, mencionó que la tendencia actual de las administraciones públicas se ha focalizado en esfuerzos destinados a centralizar la administración de los servicios tecnológicos, reemplazando las tradicionales oficinas descentralizadas que se encuentran distribuidas en las distintas unidades gubernamentales.

El mensaje hace énfasis en que a medida que las Tecnologías de la Comunicación y de la Información han posibilitado brindar más y mejores servicios y se han convertido en un factor muy importante para la gestión diaria de las organizaciones, tanto públicas como privadas, se verifica una tendencia a la centralización de los servicios tecnológicos que se traduce en lograr economías de escala, profesionalización del empleo público, y la adopción de equipamiento y aplicaciones compatibles e interoperables por todas las unidades de la administración.

Otro aspecto de esta tendencia centralizadora y consolidadora mencionado en el mensaje de elevación del proyecto de ley, es la creación de un punto único de administración para los servicios de tecnologías de la información que brinda el gobierno. Este tipo de organización es similar a la que adoptan las grandes corporaciones privadas, en las cuales el incremento de la importancia de las tecnologías de la información y las comunicaciones para la operación diaria se ha convertido en un rol estratégico.

El proyecto de ley, menciona que en general, se observa que las administraciones atraviesan distintas etapas cuando deciden utilizar Internet para brindar servicios e información, las cuales implican un importante esfuerzo de coordinación para el desarrollo de la infraestructura tecnológica, la definición de políticas y estándares que permitan la interoperabilidad y faciliten la accesibilidad a las aplicaciones de gobierno, la protección de la privacidad y de la seguridad informática y lograr una sola cara del gobierno para la prestación de servicios e información por medios electrónicos que sea amigable, al mismo tiempo que promueva el uso interno de las tecnologías para incrementar la eficiencia de las operaciones administrativas e incrementar la transparencia de la gestión pública.

Estos esfuerzos tienden a lograr la construcción de una estrategia en la cual las distintas dependencias administrativas eviten duplicación de actividades, adhieran a estándares comunes y usen una infraestructura común.

El citado mensaje de elevación, destaca algunas experiencias exitosas en similar sentido a nivel internacional, por ejemplo el Centro Estatal de las Tecnologías de la Información y la Comunicación de México – CETIC, el Plan Maestro del Estado de Maryland (USA), la experiencia de Londres – Greater London Authorities, el Consejo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación de Austria, el Departamento de las Tecnologías de la Información y la Comunicación de Nueva York, el Departamento de Negocios y Servicios Informáticos de Chicago, el Departamento de Telecomunicaciones y Servicios de Información de San Francisco, y otras iniciativas de carácter federal o local, estas últimas tendientes a constituir ciudades digitales.

Estos antecedentes han sido considerados para proponer la creación de la Agencia de Sistemas de Información, con el fin de dotar al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de una herramienta ágil que facilite el cumplimiento de los objetivos de gobierno, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, en consonancia con las actuales tendencias internacionales en la materia.

Finalmente, el mensaje de elevación del proyecto de ley expresa que la Agencia de Sistemas de Información de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, intenta dar respuesta a las dificultades de operación detectadas en un relevamiento que se ha realizado sobre la totalidad de los sistemas de información del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el cual fuera mencionado *ut supra*, y realizado por la consultora Hexacta.

c.- Tratamiento del proyecto en la Legislatura

El proyecto de ley presentado, aprobado como Ley N° 2689⁵⁶ el 17 de abril de 2008 y publicado en el Boletín Oficial el 22 de mayo del mismo año, fue intensamente discutido en el ámbito de la Legislatura. Se puso en tratamiento en varias oportunidades, y a pesar del trabajo en comisión realizado, obtuvo un despacho de mayoría, presentando el proyecto, y un despacho en minoría, rechazando el mismo.

Analizaremos en primer lugar los fundamentos expresados por los legisladores tanto para su impulso como para su rechazo y los contenidos de la ley en el punto siguiente.

1.- Dictamen de mayoría

⁵⁶ Disponible en Internet en www.cedom.gov.ar, accedido 1.12.08.

El Dictamen de la mayoría reproduce el diagnóstico elevado por el Poder Ejecutivo, que mencionamos en el punto anterior. Además, contiene una serie de consideraciones relativas a la estructura del organismo a crearse, a la profesionalización de su personal y a la eficientización de su accionar que merecen destacarse.

En relación con la estructura propuesta, el dictamen menciona que “estos esfuerzos de tipo organizacional y de administración de proyectos tienden a lograr la construcción de una estrategia en la cual las distintas dependencias administrativas eviten duplicación de actividades, adhieran a estándares comunes y usen una infraestructura común.” Y agrega, “para resolver algunos de los problemas planteados en el diagnóstico inicial se entiende necesario crear una Agencia y diseñarla orgánicamente como una institución autónoma con las capacidades, facultades y recursos necesarios para hacer eficiente y efectiva su tarea.”

El análisis de mayoría propicia dotar al ente de recursos humanos capacitados, sustento financiero suficiente, y celeridad en el accionar de gestión diario que facilite la obtención de los fines previstos por la ley. A tal fin, estima que los recursos humanos de la Agencia “deben ser organizados de manera tal de conformar una estructura dinámica, sencilla, ágil que pueda articularse de manera tal de poder alcanzar los objetivos definidos previamente por la superioridad, sin que ello implique el desconocimiento propio de los derechos de los trabajadores y el régimen específico del empleo público vigente.”

El informe de mayoría específicamente señala que “dentro del esquema de profesionalización de los niveles superiores del organismo en el proyecto de ley se establece el establecimiento (SIC) de un régimen especial que se sustente en la selección del personal por concurso, procurándose así que aquellos que se encuentran en mejores condiciones profesionales sean en definitiva los que llevan adelante las acciones técnicas que la gestión pública requiera.”

Es por ello que la mayoría estima conveniente establecer un “sistema de incentivos y castigos para el personal de manera tal que la eficiencia sea reconocida por el propio organismo sin que ello responda a criterios caprichosos o de origen arbitrario sino que por el contrario sean la consecuencia de una cuantificación de la gestión por objetivos alcanzados previamente especificados y sujetos a calificación.”

Por todos esos argumentos, que podrían considerarse un manual básico de Nueva Gerencia Pública, la mayoría explícitamente asume que adopta “parámetros de gestión por resultados”, y propicia la creación de la Agencia como “herramienta que facilite la participación de los ciudadanos y acentúe la transparencia y eficacia en la gestión de la cosa pública.”

2.- Dictamen de minoría

La minoría del Frente para la Victoria, se opuso a la creación de la Agencia, básicamente por considerar que las funciones encomendadas a la Agencia podrían ser cumplidas perfectamente por la Dirección General de Sistemas de Información. En tal sentido, el dictamen destaca que “la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Ciudad, cuenta con las facultades necesarias para coordinar de manera exitosa las herramientas transversales de gestión que permitan solucionar las falencias del sistema actual y promover el desarrollo del mentado Plan de Gobierno Electrónico.”

Además, el dictamen de minoría señala que “si bien podemos entender que se esté buscando mayor dinamismo y eficacia en la gestión, no queda claro en los más de dieciocho incisos que enumera el artículo 4º de la ley propuesta, cuáles son los alcances de los objetivos y funciones que se propone el Jefe de Gobierno para justificar la creación de esta Agencia. Más aún de considerarse que el actual organismo no reúne las facultades necesarias para cumplir con los objetivos de la política de gobierno electrónico definida, el Jefe de Gobierno cuenta con las prerrogativas para ampliar las responsabilidades primarias del citado organismo, sin tener que recurrir a la creación de un ente autárquico. “

Por otra parte, el dictamen de minoría alude a que “en otro orden de cosas a pesar de que se reconoce a los sistemas de información como “la plataforma estratégica por la que transita toda la información sensible de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” se coloca su manejo en cabeza de un organismo autárquico que, por fuera de la estructura del gobierno central, puede manejar libremente esa información a través de contratos y acuerdos públicos y privados y comercializar servicios como una empresa.”

Por todo ello, se opone a la creación de la Agencia, en el entendimiento de que la organización Dirección General de Sistemas de Información está en condiciones de cumplir con los objetivos planteados, y que no es necesario crear para ello un órgano desconcentrado.

2.- Ley Nº 2689 de creación de la Agencia de Sistemas de Información

El proyecto de ley presentado, aprobado como Ley Nº 2689⁵⁷ el 17 de abril de 2008 y publicado en el Boletín Oficial el 22 de mayo del mismo año, fue intensamente discutido en el

⁵⁷ Disponible en Internet en www.cedom.gov.ar, accedido 1.12.08.

ámbito de la Legislatura. Hemos analizado en el punto anterior el tratamiento por los bloques, y ahora presentaremos su parte dispositiva.

a.- Creación de la Agencia y objetivos

La ley crea la Agencia de Sistemas de Información como una entidad autárquica en el orden administrativo, funcional y financiero, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Le otorga el carácter de órgano rector en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones en el ámbito del Poder Ejecutivo.

La Agencia de Sistemas de Información tiene como objetivo organizar y coordinar con todas las dependencias del Poder Ejecutivo, la infraestructura informática de telecomunicaciones y de los sistemas de información, dotando a la Ciudad de un plan autosuficiente, razonable y coordinado de gobierno electrónico, que permita el acceso del ciudadano por medios electrónicos y telefónicos a los servicios de información de gobierno, aportando transparencia a la gestión.

En este punto, la ley reproduce los objetivos que tenía la Dirección General de Sistemas de Información, y le agrega un componente interesante, que es la introducción del concepto de gobierno electrónico, el cual refiere directamente al derecho del ciudadano a acceder por medios electrónicos o telefónicos a los servicios gubernamentales. Si bien no lo establece como un derecho del ciudadano, lo esboza. Este es un elemento innovador que aparece por primera vez en el derecho positivo argentino, si bien no reconocido abiertamente como un derecho.

Si bien la Ley proclama la autarquía administrativa, funcional y financiera de la Agencia, sujeta su accionar al mismo tiempo a las leyes que se aplican a toda la administración municipal, referidas a la administración financiera, procedimientos administrativos, organismos de control, recursos humanos y adquisiciones. Esto significa que el marco general jurídico administrativo es el mismo que se aplicaba a la Dirección General de Sistemas de Información. Y que la autarquía es relativa.

b.- Principios administrativos

La ley establece en su artículo 3º los principios en los cuales la Agencia deberá basar su accionar. Estos principios son interesantes de analizar pues constituyen una explicitación de política pública respecto a la forma organizativa adoptada en un órgano rector de TICs en el sector público.

En primer lugar, la ley reconoce la aplicabilidad de los principios de la ley de procedimientos administrativos: transparencia, optimización y economía de procedimientos, en beneficio del administrado y celeridad en resolución de temas.

En relación con los principios aplicables a la organización, la ley menciona los siguientes:

- a) Incorporar la metodología de gestión de proyectos para organizar y coordinar por sí o por terceros, recursos concernientes a sistemas de información, telecomunicaciones e infraestructura informática en la administración pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- b) Promover la estandarización de los bienes informáticos, equipos, recursos, sistemas y programas a ser utilizados por el Poder Ejecutivo.
- c) Promover el desarrollo, modernización y economía, administrativa integral, en las dependencias y entidades de la administración pública, a fin de que los recursos y los procedimientos técnicos, sean aprovechados y aplicados con criterios de transparencia, eficacia, eficiencia, y austeridad.
- d) Alcanzar la autonomía en los sistemas de información, procesos, infraestructura, las aplicaciones, los sistemas, reglas técnicas y bases de datos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objetivo de asistir técnicamente a las dependencias competentes del Poder Ejecutivo en el desarrollo e impulso de la industria de Tecnologías de la Información y Comunicaciones.

c.- Funciones de la Agencia

La Ley otorga competencia a la Agencia para desarrollar funciones de distinto nivel. Por una parte, le asigna funciones referidas a la planificación y ejecución de proyectos vinculados al uso de las TICs por parte de los organismos que componen el gobierno de la Ciudad, como responsable de la elaboración, ejecución y seguimiento del Plan Integral de Sistemas del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, le asigna el rol de ente rector en materia de TICs, es decir, con capacidad de definir estándares tecnológicos a ser adoptados por los distintos entes en las adquisiciones de sistemas, equipamiento, conectividad, etc. Además de estas funciones, la Ley le otorga facultades para desarrollar por sí o por terceros sistemas informáticos.

Si bien en el mensaje de elevación se mencionaba como uno de los aspectos relevantes la posibilidad de centralizar la administración de los sistemas y redes, no se desprende del articulado esta situación. En efecto, no está claramente definida la competencia exclusiva y excluyente para el desarrollo de sistemas, y en los hechos se continúa con la atomización de sistemas, ya que importantes áreas del gobierno de la ciudad, tales como Seguridad y Hacienda, continúan con su propia planificación, ejecución y administración de sistemas.

Asimismo, la Ley retoma la competencia en adquisiciones informáticas que tenía la ex Dirección General de Sistemas de Información, asignando a la Agencia la función de establecer las normas y estándares que deben ser observados en todas las adquisiciones, contrataciones y licenciamientos de equipamiento, software, servicios, comunicaciones, telecomunicaciones y sistemas de información en todo el ámbito del Poder Ejecutivo.

Además, la Ley prevé una serie de funciones relacionadas con la representación en eventos nacionales e internacionales, la realización de investigaciones, la participación en la reglamentación del sistema de compras electrónicas, el establecimiento de un Programa de Calidad,

La Ley asigna a la Agencia las siguientes funciones:

- a) Definir y establecer la política gubernamental en materia de Sistemas de Información y el uso de medios electrónicos para la gestión, dictando normas técnicas, metodologías de gestión de proyectos y desarrollo de software y estándares en materia de Tecnologías de Información y Telecomunicaciones a ser aplicadas en consonancia con estándares internacionales, que garanticen la interoperabilidad y accesibilidad a los servicios electrónicos del Poder Ejecutivo.
- b) Asistir a los organismos y dependencias del Poder Ejecutivo en la formulación de proyectos de sistemas de información, previa incorporación al Plan Integral de Sistemas, cuyos lineamientos deberán ser definidos por la reglamentación, realizando su posterior seguimiento y control de cumplimiento de resultados en el ámbito del Poder Ejecutivo.
- c) Asesorar a los funcionarios responsables de las distintas dependencias del Poder Ejecutivo y coordinar la operación y soporte de la infraestructura tecnológica y del desarrollo de sistemas,

- d) Alcanzar la autonomía en los sistemas de información, procesos y reglas técnicas en la infraestructura, las aplicaciones, los sistemas y bases de datos del Poder Ejecutivo.
- e) Participar en la elaboración de la reglamentación que establezca la regulación integral de las contrataciones informatizadas conforme lo dispone el Artículo 83 de la Ley N° 2095.
- f) Administrar la operación, mantenimiento y soporte de los sistemas y la infraestructura tecnológica del Poder Ejecutivo, redes y centros de datos, asegurando un estricto marco de seguridad para todas las áreas y sistemas; impulsando y desarrollando por sí o por terceros sistemas de información.
- g) Diseñar un Plan Integral de Sistemas para el Poder Ejecutivo en consonancia con las mejores prácticas en gestión de proyectos y con los estándares y procedimientos definidos, que permita incrementar las prestaciones de gobierno electrónico y que promueva la utilización de una plataforma electrónica como uno de los principales elementos de comunicación y vínculo del Poder Ejecutivo con la sociedad civil.
- h) Formular, someter a la aprobación del Jefe de Gabinete de Ministros y ejecutar el Plan Integral de Sistemas del Poder Ejecutivo.
- i) Desarrollar, promover, supervisar, evaluar e informar, tanto en los casos de desarrollos propios como de terceros, todos los proyectos en el ámbito del Poder Ejecutivo referidos a:
 - 1) Desarrollo y mantenimiento de sistemas y aplicaciones.
 - 2) Telecomunicaciones de redes locales, redes metropolitanas y servicios de acceso a redes públicas.
 - 3) Comunicaciones unificadas tales como mensajería instantánea, telefonía, videoconferencia, y demás tecnologías que surjan en el futuro.
- j) Administrar, autorizar y supervisar la provisión de los servicios de acceso a Internet, así como los servicios asociados en materia de convergencia tecnológica que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo requieran, siendo facultad de las dependencias establecer las políticas de uso.

- k) Establecer el sistema de información geográfica, generar, procesar, presentar y difundir la información geográfica, administrar la base de información para geo referencia, coordinar los subsistemas de información de las diferentes reparticiones del Poder Ejecutivo que lo conformen y establecer y mantener la infraestructura tecnológica que lo concentre y opere.
- l) Elaborar, difundir y actualizar los lineamientos y políticas para el desarrollo de las tecnologías de información y comunicaciones, ejerciendo el contralor y fiscalización del cumplimiento de las normas establecidas en la materia y de los niveles de servicio, calidad y de seguridad de éstas, en el ámbito del Poder Ejecutivo.
- m) Establecer las normas y estándares que deben ser observados en todas las adquisiciones, contrataciones y licenciamientos de equipamiento, software, servicios, comunicaciones, telecomunicaciones y sistemas de información en todo el ámbito del Poder Ejecutivo.
- n) Organizar, representar al Poder Ejecutivo y promover la participación en eventos nacionales e internacionales en materia de Tecnologías de Información y Comunicaciones y gobierno electrónico.
- ñ) Realizar por sí o por terceros, investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre materias de su competencia, proponiendo el dictado o dictando por si misma, conforme la reglamentación de la presente ley, las normas administrativas de carácter técnico.
- o) Coordinar con todas las dependencias del Poder Ejecutivo la formulación y actualización permanente del Programa de Calidad, a fin de que se incorpore la cultura de la mejora profesional, de trabajo eficiente y eficaz centrado en el servicio adecuado al ciudadano y con una determinación de mejora continua.
- p) Investigar tendencias tecnológicas y evaluar nuevas tecnologías que coadyuven a mejorar los procesos de gestión gubernamental y permitan ofrecer mejores servicios. La Agencia podrá asistir y colaborar a simple requerimiento, a título gratuito y en el marco de las funciones detalladas en este artículo, a toda organización pública con personería jurídica y patrimonio propio, se trate de empresas o sociedades y organismos descentralizados y por jurisdicción, a las unidades institucionales Legislatura, Justicia y Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

d.- Administración de la Agencia

La Ley dispone que la Agencia se registrará para su gestión financiera, patrimonial y contable por sus disposiciones, por la Ley N° 70 (Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad) y por la Ley N° 2095 (Ley de Compras y Contrataciones).

Respecto de la estructura organizativa de la Agencia, la Ley autoriza al Director Ejecutivo a determinar la cantidad de Direcciones Generales así como sus responsabilidades primarias, hasta un número de cuatro.

Por su parte, dispone en el artículo 11 que la Agencia se organizará en cuatro áreas:

- a) Estándares y calidad.
- b) Gestión de proyectos.
- c) Tecnologías.
- d) Gobierno Electrónico.
- e) U otras áreas que ésta determine.

En las disposiciones transitorias, la Ley otorga un plazo de seis meses al Director Ejecutivo para aprobar la estructura definitiva de la Agencia.

En relación con los recursos humanos, la Ley dispone que la administración de los recursos humanos de la Agencia se rige por la Ley N° 471 (Ley de Relaciones Laborales de la Administración Pública de la CABA), aunque faculta al Director Ejecutivo para dictar un régimen propio de escalafón, promoción, capacitación y carrera administrativa que se base en:

- a) El reconocimiento de la antigüedad de cada agente en el sector público.
- b) El mantenimiento de la remuneración, al momento de la creación de la Agencia.
- c) La estabilidad de todo el personal de planta permanente.

La Ley prevé la instrumentación de un régimen de incentivos. En el artículo 15 establece que la Agencia podrá disponer de fondos, conforme las previsiones presupuestarias, para ser distribuidos entre todo el personal, con y sin funciones directivas, conforme a un sistema que premie la consecución de objetivos, calificando el rendimiento y la eficiencia de los agentes, en base a parámetros objetivos que surgirán de su reglamentación.

Si bien los cargos deben ser cubiertos por concurso, la ley prevé que la primera designación se haga directamente, sin concurso previo. En efecto, prevé que el nombramiento del Director Ejecutivo sea hecho por el Jefe de Gobierno y el nombramiento de los Directores Generales de las áreas, por el Director Ejecutivo. Sin embargo, en las disposiciones transitorias, la ley contempla la necesidad de que a los dos años desde la creación de la Agencia, dichos cargos deberán ser ocupados por quienes surjan de concurso público convocado con la antelación suficiente, conforme se establezca en la reglamentación.

3.- Puesta en operación de la Agencia. Avances en seis meses

a.- Principales problemas identificados

A partir de una observación inicial, realizada por nosotros previa a la constitución de la Agencia y coetánea con el tratamiento legislativo del proyecto de ley de creación, se identificaron algunos aspectos problemáticos, los que enunciaremos a continuación:

i.- Coexistencia temporal de una organización compleja que brinda servicios que está muriendo y otra que no termina de nacer.

Durante el período diciembre-mayo, coexistieron dos organizaciones en una. Por una parte, la Dirección General de Sistemas de Información, con cinco direcciones, tres edificios y 240 personas, y por la otra, la futura Agencia de Sistemas de Información, con su Director Ejecutivo y alrededor de 110 consultores. La demora en la sanción de la ley de creación de la Agencia de Sistemas de Información generó inconvenientes en la gestión cotidiana, extendió el período de transición, generó incertidumbre en el personal y dificultó la puesta en operación del nuevo esquema institucional.

ii.- Inexistencia de una estrategia de transición entre las dos formas organizativas

Ocupados con la gestión diaria de la Dirección General, más el lobby necesario para el tratamiento legislativo del proyecto de ley de creación, las autoridades no definieron ni desarrollaron una estrategia específica para la transición entre una estructura y otra. No hubo una definición sobre el gerenciamiento de la transición entre una forma organizativa tradicional (Dirección General) hacia una nueva (Agencia), lo cual implica un desafío en cuanto a que durante el período se mantuvo la forma original, con las competencias tradicionales, mientras

simultáneamente se organizaba el funcionamiento en el marco de la nueva institucionalidad en forma de Agencia.

iii.- Inadecuada planificación presupuestaria

El presupuesto aprobado durante la gestión anterior dificultó la operación de la Dirección General de Sistemas de Información, por cuanto los expedientes para transferir de una partida a otra se demoraron más de un mes en cada caso. El presupuesto presentado para la actual Agencia solamente contempla los gastos en personal, con lo cual se desluce uno de los objetivos de su creación, ya que no se la dota de los recursos necesarios para llevar adelante sus funciones.

iv.- Procedimientos antiguos, farragosos, en papel.

La organización se rige por procedimientos antiguos, burocráticos, basados en papel aun para aquellas operaciones tecnológicas simples, tal como la apertura de una cuenta de correo electrónico o el otorgamiento de una clave de acceso a sistemas, todo se imprime, se hace un expediente, se pasa por numerosas mesas de entradas, con las demoras e ineficiencias derivadas.

v.- Instalaciones edilicias muy deterioradas, obsolescencia del equipamiento informático

Al promediar los seis meses de creación de la Agencia, no se detectaron avances en la planificación de obras para poner en valor las instalaciones edilicias. Se adquirió equipamiento informático y de comunicaciones para alojar aplicaciones de otros organismos a demanda.

f.- Falta de reglamentación de la ley y de la nueva estructura

A seis meses de su sanción, la ley no ha sido reglamentada. Se nombraron los titulares de las áreas pero se mantiene la estructura organizativa funcional anterior, de la Dirección General de Sistemas de Información. No se elaboró el régimen de incentivos, ni el escalafón, ni se aprobó la nueva estructura tal como está ordenado en la ley.

b.- Estructura orgánico funcional de la Agencia de Sistemas de Información

La Agencia designó los Directores Generales previstos en la Ley, pero no avanzó en la conformación de una nueva estructura.

Se designaron los siguientes Directores Generales:

- Dirección General de Ingeniería, Investigación y Desarrollo
- Dirección General de Operaciones
- Dirección General de Proyectos de Sistema de Información
- Dirección General Técnica, Administrativa y Legal

También se designaron también los responsables de las siguientes áreas, anteriores a la sanción de la ley:

- Unidad de Auditoria Interna
- Unidad de Sistema de Información Geográfica

Actualmente, entonces, subsisten dos estructuras: la antigua formalmente aprobada de la ex Dirección General de sistemas de Información, y por sobre ella, los nuevos cargos previstos en la ley de creación de la Agencia.

A pesar de estar previsto en la Ley, no se ha avanzado en la elaboración de un nuevo escalafón ni tampoco en un régimen de incentivos. Se mantienen los esquemas vigentes en la anterior Dirección General de Sistemas de Información.

Dado que no se ha avanzado en la formulación de un nuevo escalafón, el personal mantiene los cargos y categorías de la ex Dirección General de Sistemas de Información. Funcionalmente, los anteriores Directores reportan a los nuevos Directores Generales, sin que medie acto administrativo alguno que sustente.

En síntesis: subsiste la anterior estructura orgánico funcional de la ex Dirección General de sistemas de Información, se mantiene el antiguo escalafón, no se mantienen las funciones relacionadas con los cargos, las cuales han sido modificadas de hecho por instrucciones verbales no escritas.

c.- La Agencia ausente en Internet

Tal como se refirió en la presentación del estudio, distintos motivos impidieron realizar un trabajo de campo luego de aprobada la ley de creación de la Agencia. Para suplir este inconveniente, se decidió acudir a Internet como fuente de información. Sin embargo, hemos podido comprobar un detalle sorprendente: la Agencia no tiene presencia en la web.

Si bien antes de sancionarse la ley, la ex Dirección General de Sistemas de Información disponía de presencia en la web a través de la página del gobierno de la ciudad de Buenos Aires (www.buenosaires.gov.ar), en diciembre de 2008 se ha eliminado toda referencia a la

actual Agencia. Solamente figuran los funcionarios que han sido designados, pero la Agencia en sí no tiene un espacio institucional. Paradójicamente, la Agencia de Sistemas de Información no dispone de una página en Internet.

Que un organismo creado para ser órgano rector en materia de tecnologías en el gobierno de la ciudad no tenga presencia en Internet llama la atención. Más aún, si su antecesora disponía del medio, y si además consideramos que en su seno se alojan gran parte de las distintas páginas web de los organismos públicos municipales. Dispone de los medios, tiene competencia y ha sido creada con el objetivo de “organizar y coordinar con todas las dependencias del Poder Ejecutivo, la infraestructura informática de telecomunicaciones y de los sistemas de información, dotando a la Ciudad de un plan autosuficiente, razonable y coordinado de gobierno electrónico, que permita el acceso del ciudadano por medios electrónicos y telefónicos a los servicios de información de gobierno, aportando transparencia a la gestión.” (Artículo 2º de la ley Nº 2689).

Cabe preguntarse entonces cuál podría ser el motivo por el cual la Agencia no tiene presencia en Internet. Este dato, no menor, tiene un profundo impacto en la consideración de otras variables, tales como transparencia, provisión de servicios 7x24, accesibilidad de los ciudadanos, etc, que serán utilizadas para analizar el modelo de Estado al cual ha adherido la Agencia, que desarrollaremos más adelante.

d.- Análisis de la estructura de la Agencia en función del marco teórico

Hemos visto en el marco teórico un panorama sobre los aspectos de organización contenidos en los paradigmas clásico burocrático, de la nueva gerencia pública con su esquema de agencia, y más recientemente, los esquemas de organización de participación público privada.

Analizando el esquema organizativo que presenta la Agencia de sistemas de Información, intentaremos identificar a cuál modelo pertenece.

A continuación se presenta un cuadro que sintetiza las principales características de cada modelo, a fin de encuadrar el esquema de funcionamiento de la Agencia.

Figura Nº 9: MODELOS DE GERENCIA PÚBLICA

Modelo de	Burocrático	NGP	Relacional	PPP
------------------	--------------------	------------	-------------------	------------

Estado				
Metáfora	Máquina	Mercado	Red	Asociación Estado Empresa
Características	<p>Se basa en normas y procedimientos</p> <p>Estructura jerárquica rígida</p> <p>Apego a rituales</p> <p>Auto referida</p> <p>Deshumanización</p> <p>Profesionalización de funcionarios</p>	<p>Centrado en ciudadano.</p> <p>Gestión por resultados.</p> <p>Contratos gerentes por resultados.</p> <p>Claro sentido de misión.</p> <p>Descentralización decisiones, delegación de autoridad.</p> <p>Sustituye normas y regulaciones por incentivos.</p> <p>Presupuestos basados en resultados,</p> <p>Competencia dentro de la organización</p> <p>Soluciones de mercado más que soluciones administrativas,</p> <p>Medición del éxito de las acciones de gobierno en términos de</p>	<p>Alto uso de TICs</p> <p>Participación ciudadana</p> <p>Ubicuidad</p> <p>Redes de conocimiento</p> <p>Servicios 7x24</p> <p>Ventanilla única</p> <p>Interacción permanente</p> <p>gobierno ciudadano</p> <p>Transparencia</p> <p>Alta distribución de servicios públicos a través de Internet y de telefonía celular</p> <p>Derecho de acceso electrónico al gobierno</p> <p>Organismos interconectados</p> <p>El Estado en el living del ciudadano</p> <p>Interoperabilidad</p>	<p>Marco transparente de participación de empresas en la gestión del estado</p> <p>Amplitud de convocatoria</p> <p>Resultados</p> <p>Horizonte temporal dilatado</p> <p>Amplia participación de la comunidad en la formulación y ejecución de políticas.</p>

		satisfacción del usuario (Gore)	de aplicaciones	
--	--	---------------------------------	-----------------	--

A partir del cuadro anterior, referiremos en el cuadro siguiente, las características a la situación actual de la Agencia de Sistemas de Información, a fin de poder ubicar el modelo de gestión aplicable.

Figura Nº 10:
AGENCIA DE SISTEMAS DE INFORMACION
VERIFICACION DE MODELO

Modelo	Característica	Cumple	No cumple
Burocrático	Se basa en normas y procedimientos		X – No hay procedimientos definidos formalmente
	Estructura jerárquica rígida		X – Superposición antigua estructura con cargos actuales. No se aprobó la nueva estructura
	Apego a rituales		X – Informalismo en la gestión
	Auto referida		X – Opera en relación con otras áreas eventualmente
	Deshumanización		X – Personalismo
	Profesionalización de funcionarios		X – No hubo concursos, planes de carrera ni

			capacitación. No se aprobó el nuevo escalafón
Nueva Gerencia Pública	Centrado en ciudadano.		X – Desvinculado totalmente del ciudadano. No tiene web.
	Gestión por resultados.		X – No existen planes
	Contratos gerentes por resultados.		X – No se contratan ni por concurso ni vinculados a resultados.
	Claro sentido de misión.		X – No existe una visión compartida
	Descentralización decisiones, delegación de autoridad.		X – Alta centralización en la máxima autoridad de la ASI
	Sustituye normas y regulaciones por incentivos.		X – No se elaboró el régimen de incentivos.
	Presupuestos basados en resultados.		X – Presupuesto sólo para gastos de personal.
	Competencia dentro de la organización		X – Por ley debería centralizar operación y administración de sistemas, pero no se cumple.

	Soluciones de mercado más que soluciones administrativas.	X – Alta participación de Hexacta en decisiones, operación, elaboración de pliegos y desarrollo de software, pero sin concurso previo	
	Medición del éxito de las acciones de gobierno en términos de satisfacción del usuario (Gore)		X – No hay mediciones no satisfacción del usuario
Relacional	Alto uso de TICs	X – Es una organización tecnológica	
	Participación ciudadana		X – No tiene presencia en la web. No hay participación.
	Ubicuidad		X – No tiene presencia en Internet
	Redes de conocimiento		X – No tiene presencia en Internet
	Servicios 7x24		X – No tiene presencia en Internet.
			X – No tiene

	Ventanilla única		presencia en Internet
	Interacción permanente gobierno ciudadano		X – No tiene presencia en Internet
	Transparencia		X – No tiene presencia en Internet
	Alta distribución de servicios públicos a través de Internet y de telefonía celular		X – No tiene presencia en Internet.
	Derecho de acceso electrónico al gobierno		X – No tiene presencia en Internet
	Organismos interconectados		X – Algunas áreas clave operan en forma independiente (Seguridad, Hacienda)
	El Estado en el living del ciudadano Interoperabilidad de aplicaciones		X – No tiene presencia en Internet
Participación Público - Privada	Marco transparente de participación de empresas en la gestión del estado		X – Negociaciones con consultora Hexacta fuera del marco normativo del gobierno.
	Amplitud de convocatoria		X – No se convocó a ninguna otra consultora. No se realizaron concursos.

	Resultados		X – No existe plan ni resultados
	Horizonte temporal dilatado		X – No existe plan ni resultados
	Amplia participación de la comunidad en la formulación y ejecución de políticas.		X – No tiene presencia en Internet, no se abrió a la participación pública el acuerdo con Hexacta

VI.- CONCLUSIONES

Nos habíamos propuesto originalmente indagar acerca de cuál de los modelos postburocráticos podrían ser aplicados para enmarcar el esquema de funcionamiento de la Agencia. Sin embargo, el decurso del análisis nos ha llevado por otro camino.

Antes de comentar las conclusiones, debemos prevenir de dos aspectos clave que no permiten tomar dichas conclusiones sino como preliminares. Uno es la limitación de tiempo de funcionamiento de la Agencia en su modelo actual, apenas de seis meses, lo cual es un término muy breve en la vida institucional. La otra limitante, es que no hemos realizado trabajo de campo en la Agencia con posterioridad a la sanción de su ley de creación. La información obtenida en el campo ha sido previa a su nueva forma organizativa. No hemos mantenido contacto ni entrevistas después de aprobada la ley, y como no dispone de página en Internet, no se ha podido acceder a información por esa vía.

Delimitado el marco de validez de las conclusiones, que suponemos preliminares, pasaremos a detallar los hallazgos del presente estudio.

En primer lugar, no podemos decir que la Agencia actualmente responda a un modelo de participación público privada. Esto así, pues si bien desde sus orígenes ha tenido una relación muy estrecha con un actor del sector privado, la consultora Hexacta, esta relación no

ha sido hecha pública, no ha surgido de un concurso, ni forma parte de una estrategia de acercamiento con todos los actores del sector privado. Por el contrario, es exclusiva, no pública, y los servicios que ha prestado la consultora no han sido adjudicados en procesos de contratación públicos, ampliamente difundidos y sometidos a la libre competencia.

A pesar de ello, la gravitación de la consultora Hexacta es muy importante. Ha elaborado el diagnóstico que fue reproducido en el Mensaje de elevación del proyecto de ley, ha propuesto la creación de la Agencia, ha seleccionado a su actual Director Ejecutivo, ha provisto de gran número de consultores a la Agencia, ha diseñado los pliegos y especificaciones técnicas para la adquisición y desarrollo de sistemas informáticos, ha participado en reuniones con los equipos técnicos de la Agencia, el Jefe de Gabinete y el Jefe de Gobierno, y en general, cumple un rol de decisión en los asuntos vinculados con los proyectos informáticos del gobierno de la ciudad que tramitan vía Agencia. Tampoco existe un plan de articulación con el sector privado, más allá de las iniciativas en las cuales participa la consultora Hexacta.

En segundo lugar, no podemos ubicar la gestión de la Agencia en el marco del modelo de estado relacional. Ello así, básicamente porque no tiene presencia en Internet, lo cual impide el acceso público a la información, a los servicios, y a la gestión.

En tercer lugar, no podemos referir que el modelo de gestión de la Agencia responda a los postulados de la Nueva Gerencia Pública, ello en virtud de la alta centralización de decisiones en cabeza del Director Ejecutivo, la ausencia de mecanismos de incentivos y control de resultados, de planificación, y básicamente por la subsistencia de dos estructuras superpuestas que impiden asignar responsabilidades claras.

Finalmente, tampoco puede clasificarse a la Agencia dentro del modelo burocrático, ya que no tiene un esquema claro de responsabilidades, no posee procedimientos formales claramente establecidos, no responde a una estructura jerárquica definida, no se apeg a ritos ni dispone de una política de profesionalización. En efecto, no se ha aprobado el nuevo escalafón ni el régimen de incentivos previstos en la ley de creación, y los nuevos funcionarios y consultores no ingresaron a través de concursos.

Por todo lo expuesto, nos animamos a ubicar a la Agencia en un modelo pre-burocrático, amorfo, sin claras responsabilidades, sin una planificación adecuada, que genera como consecuencia un organismo aislado, sin presencia en Internet, con escasos controles y sujeto a la discrecionalidad del momento. Lejos de los modernos modelos abiertos de gestión, transparentes y sometidos a la accountability. Lejos de las prescripciones de su propia ley de creación y de las aspiraciones expresadas por los legisladores que la aprobaron.

No podemos evitar interrogarnos acerca de las razones que pueden explicar el resultado obtenido a lo largo de este proceso de cambio organizacional específico vivido en el ámbito del Gobierno de la Ciudad. Recurriendo una vez más a los conceptos reseñados al inicio de este trabajo, ensayamos una posible explicación conjeturando que el término de seis meses es un lapso demasiado breve en la vida institucional pública, y que la imposibilidad de realizar trabajo de campo no nos da elementos suficientes para ensayar una explicación. Lo que sí podemos afirmar es la necesidad y conveniencia de considerar específicamente una estrategia de transición ante un cambio estructural de esta magnitud.

BIBLIOGRAFÍA

ANDREESCU, Francesca; "Post new public management models? New templates and Possible Lessons from a commercialising british public sector organization" (Julio, 2003). Disponible en <http://www.management.soton.ac.uk/research/publications/documents/M03-13.PDF>

BACA OLAMENDI, Laura; "Léxico de la Política" (2000). Disponible en Internet en <http://books.google.com.ar/books> - Diciembre 2008

BAUMAN, Zygmunt; "El desafío ético de la globalización" (Enero, 2007). Disponible en <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=print&sid=1182> Diciembre 2008.

BENEYTO, Juan; "Burocracia y Derecho Público: la conciencia y los medios del Estado en la España Moderna" (s/f). Disponible en Internet en http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/2/REP_095_017.pdf - Diciembre 2008

BRUGUÉ, Quim y otros; "Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes", (Junio, 2005). Disponible en Internet en: <http://www.clad.org.ve/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/032-junio-2005/0051800> - Diciembre 2008

CROZIER, Michel; "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública" (Enero, 1997). Disponible en Internet en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/CLAD0029600.pdf> - Diciembre 2008

CABRERO MENDOZA, Enrique; "La nueva gerencia pública y los procesos de reforma gubernamental en municipios de América Latina: ¿avance o retroceso para una gobernanza democrática?" (Octubre, 2005). Disponible en Internet en <http://www.clad.org.ve/fulltext/0052917.pdf> - Diciembre 2008

CULEBRO MORENO, Jorge Enrique; "Reforma administrativa en México. La creación y evolución de organismos reguladores de mercado: entre la fragmentación y el control" (s/f). Disponible en Internet en: <http://www.cua.uam.mx/files/proyectojcm.pdf> - diciembre 2008

DONATI, Pierpaolo; "Nuevas políticas sociales y Estado social relacional" (s/f). Disponible en http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_108_031168422377814.pdf - Diciembre 2008

ECO, Umberto; "La nueva edad media" (Marzo, 2008). Disponible en Internet en: <http://historikisimo.blogspot.com/2008/03/la-edad-media-ha-comenzado-yaunberto.html>

ECHEBARRÍA, Koldo y MENDOZA, Xavier; "La especificidad de la gestión pública: el concepto de management público" (s/f). Disponible en Internet en: <http://www.iadb.org/sds/doc/sgc-koldo2-S.pdf> - Diciembre 2008

ECHEVARRÍA, José Luis; "Qué se entiende por participación público privada" (s/f). Disponible en Internet en: http://socrates.ieem.edu.uy/articulos/archivos/52_participacion_publico_privada.pdf - diciembre 2008

ESCOFET, Horacio; "Competitividad, gobierno y organizaciones locales" (Diciembre, 2006). Disponible en Internet en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=917347> – Diciembre 2008

ESTEVEZ, Alejandro y BLUTMAN, Gustavo; "El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los 90: funcionarios, gerentes o sobrevivientes?" (s/f). Disponible en Internet en: http://www.serbi.luz.edu.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-99842004003000004&lng=pt&nrm=iso – Diciembre 2008

FUEYO ALVAREZ, Jesús; "La morfología del poder político y la burocracia" (s/f). Disponible en Internet en http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1956_020_011.PDF - Diciembre 2008

FUKUYAMA, Francis; "La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI" (2004). Disponible en Internet en: <http://books.google.com.ar> – Diciembre 2008

GUERRERO OROZCO, Omar; "Fases del desarrollo de la Administración Pública Capitalista" (s/f). Disponible en Internet <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/38/cnt/cnt2.pdf> - Diciembre 2008

GUERRERO OROZCO, Omar; "Nuevos modelos de gestión pública" (Setiembre, 2001). Disponible en Internet en: <http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html#2> Diciembre 2008

GUERRERO OROZCO, Omar; "Una cruzada en pro de la administración pública" (Octubre, 1998). Disponible en Internet en: <http://omarguerrero.org/articulos/APCruzada.pdf> - Diciembre 2008

JONES, Lawrence R. y THOMPSON, Fred; "Un modelo para la Nueva Gerencia Pública: Lecciones de la reforma de los sectores público y privado" (Octubre, 1999). Disponible en Internet en: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0035800.pdf> - Diciembre 2008

KAUFMAN, Ester; "Gobierno electrónico y sociedad del conocimiento. Modelos de gestión, sistemas emergentes y comunidades de práctica" (2007). Disponible en Internet en: <http://www.ag.org.ar/4congreso/Ponencias/Kaufman.doc> - Diciembre 2008

LEFEVRE, Christian; "Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas" (s/f). Disponible en internet en: <http://www.iadb.org/sds/doc/Cap4Lefevre.doc> - Diciembre 2008

LUCAKS, John; "It's the end of the modern age" (Abril, 2002). Disponible en Internet en: <http://chronicle.com/free/v48/i33/33b00701.htm> - Diciembre 2008

MARRADI, Alberto y otros, "Metodología de las Ciencias Sociales", Buenos Aires, Emecé, 2007.

MENDEZ, Ricardo; "Innovación y desarrollo territorial" (Setiembre, 2002). Disponible en Internet en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612002008400004&script=sci_arttext - Diciembre 2008

MENDOZA, Xavier y VERNIS, Alfred; "El Estado relacional y la transformación de las administraciones públicas" (Octubre, 2006). Disponible en Internet en: <http://www2.uah.es/ceppyg/presentaciones/Estado-Relacional.pdf> - Diciembre 2008

MINC, Alain; "La nueva Edad Media" (Setiembre, 1994). Disponible en Internet en: <http://www.elmundo.es/papel/hemeroteca/1994/09/10/esfera/2179.html> - Diciembre 2008

OSZLAK, Oscar; "La reconstrucción del Estado" (Junio, 2005). Disponible en Internet en: <http://www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar/html/biblioteca/oszlak1.doc> - Diciembre 2008

OSZLAK, Oscar; "Notas críticas para una teoría de la Burocracia Estatal" (s/f). Disponible en Internet en: http://www.economicasunp.edu.ar/03-EPostgrado/posgrados/trelew/P%FAblica/EGob_AdmPub/info/Oszlak-%20Notas%20criticas.pdf - Diciembre 2008

POLLIT, Christopher Y BOUCKAERT, Geert; "Public Management Reform: a comparative análisis" (2004). Disponible en Internet en: <http://books.google.com.ar/books> - Diciembre 2008

SARTORI, Giovanni, "Comparación y método comparativo", en "La comparación en las ciencias sociales", Madrid, Alianza, 1991.

RIVERA URRUTIA, Eugenio; "Concepto y problemas de la construcción del gobierno electrónico. Una revisión de literatura" (Noviembre, 2004). Disponible en Internet en: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XV_No.II_2dosem/Eugenio_Rivera.pdf - Diciembre 2008

TREJO DELARBRE, Raúl; "Vivir en la sociedad de la información. Orden global y dimensiones locales en el universo digital" (2001). Disponible en Internet en: <http://www.oei.es/revistactsi/numero1/trejo.htm> - Diciembre 2008

YSA, Tamyko; "Riesgos y beneficios de trabajar en parternariado en los gobiernos locales" (Agosto, 2004). Disponible en Internet en: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0049630.pdf> - Diciembre 2008

ZULETA, Alejandro; "Algunas precisiones sobre la nueva gerencia pública y su implementación en la administración pública cordobesa" (Octubre, 2003). Disponible en Internet en: <http://www.ag.org.ar/2congreso/Ponencias/Zuleta.pdf>