

¿Nunca fuimos modernos? Planes de modernización del Estado en la Argentina (2000-2019)

DOI 10.1590/1678-987321297706

Jimena Caravaca¹ , Claudia Jorgelina Daniel¹ ¹Centro de Investigaciones Sociales, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Buenos Aires, Argentina.

Palabras clave: Modernización estatal; Plan de Modernización del Estado; New Public Management; Administración Pública; Cambiemos.

RESUMEN Introducción: La modernización del Estado como política pública tiene larga data en la Argentina. En este trabajo analizamos los tres planes de Modernización del Estado lanzados en 2000, 2007 y 2016, para indagar en su contenido, recuperar los contextos económicos, políticos e institucionales en los que cada uno de esos planes fue implementado, y comprender tanto las motivaciones y los intereses políticos que los impulsaron como sus limitaciones. **Materiales y Métodos:** Para responder a estas cuestiones, trabajamos con los documentos oficiales de los tres planes de modernización firmados por el gobierno nacional con el organismo financiador. El corpus documental se completa con los informes de los organismos financiadores de cada plan, con los organigramas de las dependencias estatales involucradas y fuentes presupuestarias oficiales. La reconstrucción histórica de las distintas iniciativas de modernización estatal se realizó a partir del registro y compilación de leyes, decretos y otra normativa sobre modernización y reforma del Estado a nivel nacional. **Resultados:** Nuestra investigación sugiere que, a pesar de los cambios de gestiones políticas, hay una clara continuidad entre los tres planes de modernización, especialmente cuando refiere al uso de una terminología común, heredera del *New Public Management*; a la apuesta por la tecnología; y a la búsqueda de la transparencia como valor a conseguir. La diferencia entre los planes radica en que, en el último de ellos, en el marco de la gestión presidencial de Mauricio Macri, la modernización fue presentada como un fin en sí mismo, mientras que en los anteriores hubo una relación asumida con los proyectos políticos ante los que los planes de modernización se subsumieron. **Discusión:** Estos resultados aportan tanto al campo de los estudios de administración pública como a los estudios sobre la era Cambiemos y el neoliberalismo. En el primer caso, otros estudios sobre algunas iniciativas de modernización centraron su atención en planes o iniciativas específicas, cuando aquí proponemos un estudio en el mediano plazo. El recorrido por más de veinte años de proyectos de reforma y modernización estatal en la Argentina permite dar cuenta de la pervivencia de un lenguaje y de ciertas herramientas de gestión a lo largo del tiempo, que responden, entendemos, a una temporalidad ajena a la política. Para lo referido a los estudios sobre la alianza Cambiemos, este trabajo dialoga con la producción que analiza la conformación de una narrativa individualizante y despolitizada por parte de esta alianza política.

Recibido en el 23 de Diciembre de 2019. Aprobado en el 28 de Septiembre de 2020. Aceptado en el 27 de Diciembre de 2020.

I. Introducción¹

¹ Esta investigación forma parte del proyecto PUE 005 CIS/CONICET. Agradecemos las sugerencias y comentarios de los dictaminadores anónimos de la *Revista de Sociología e Política*.

² En diciembre de 2001, la renuncia del presidente Fernando de la Rúa expresó a nivel político uno de los puntos más álgidos de una crisis social y económica que el país arrastraba hacía varios años: para entonces un 53% de la población vivía bajo la línea de pobreza; la desocupación a nivel nacional alcanzó poco después la cifra récord del 21.5%.

Tanto en la Argentina como en la región latinoamericana, desde la última década del siglo XX, la modernización estatal se convirtió en un imperativo que atravesó gobiernos de muy diferente signo político. En el caso argentino, además, la idea de la modernización estatal sobrevivió a la gran crisis económica, política y social que estalló a finales del año 2001², la cual fungió como parteaguas en varios aspectos, pero que no alteró la vigencia de la modernización estatal como horizonte a alcanzar durante las primeras décadas del siglo XXI. La idea de que esta modernización era deseable permeó la región a la par de los contenidos del Consenso de Washington y los lenguajes y herramientas de los organismos multilaterales de crédito, lo que en parte explica su pervivencia. Solo por citar algunos ejemplos, vale mencionar la ley marco de Modernización de la Gestión del Estado sancionada en Perú en el año 2002 (Casas Tragodara, 2015, p. 1); o el caso de México, donde, como señala María del Carmen Pardo, “gobiernos, pertenecientes a los distintos partidos políticos, propusieron programas específicos para modernizar los aparatos administrativos” (Pardo, 2010, p. 399). El caso chileno va en el mismo sentido; en 1994 se creó el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública y desde

entonces continua vigente con el foco en la mejora administrativa (Barría & Araya Moreno, 2008).

Con la llegada de la alianza Cambiemos a la presidencia argentina, en diciembre de 2015, la inmediata creación del Ministerio de Modernización a escala nacional fue presentada públicamente como un hito - dada la relevancia inédita que el nuevo gobierno le otorgaba a la agenda modernizadora - y una innovación - asociada a la identidad que supo forjar el partido del presidente Mauricio Macri, como la “nueva política” y a la presentación de sí como una gestión innovadora (Vommaro, 2017; Vommaro & Morresi, 2015). La nueva cartera lanzó el Plan de Modernización del Estado en marzo de 2016. Pese a su presentación oficial en los términos de una novedad, en este trabajo buscamos demostrar que dicho Plan (en adelante IIPME) se inscribe en una línea histórica cuya continuidad es rastreable en el lenguaje específico que comparte con planes anteriores de 2000 (IPME) y 2007 (IIPME), en las herramientas propuestas, y en el anclaje internacional de los mismos. Ubicar al IIPME como parte de una genealogía no implica negar sus particularidades. Sí pretende desarticular la posición oficial, que desconoce todo lo realizado en la materia y que presenta su propuesta como una novedad absoluta, a tono con las ínfulas refundacionales que analistas atentos como Gabriel Vommaro y Mariana Gené encontraron en el proyecto de centro-derecha de Cambiemos en sus primeros años de gobierno (2017, p. 231). Al analizar la continuidad que se expresa en la sucesión de planes y en la vigencia de la temática de la modernización estatal por más de 20 años, retomamos aquí la idea según la cual la estructura del sector público debe comprenderse como producto de la historia y de las condiciones económicas y sociales, además de ser parte de los objetivos políticos de cada gobierno (Peters, citado en Ramírez Brouchoud 2009, p. 137). Esto, además, reconoce la agencia del sector burocrático como actor colectivo que no necesariamente acata lo que el poder político planea sobre él, sino que puede ofrecer resistencias, negociar, etc.

La siguiente sección de esta introducción repone la relevancia que tiene revisar la cuestión de la modernización del Estado en el marco de la literatura sobre el tema. Luego, las secciones siguientes se detienen en lo que identificamos como tres momentos de la modernización del Estado en la Argentina, contruidos analíticamente en torno a cada uno de los planes mencionado, con el propósito de analizar su contenido; recuperar las condiciones económicas, políticas e institucionales de su implementación; identificar a los funcionarios y funcionarias que en cada momento asumieron posiciones clave en organismos dedicados a la modernización; y comprender tanto las motivaciones y los intereses políticos que impulsaron los planes como sus limitaciones. Una mirada en perspectiva nos permite revalorizar las continuidades entre ellos, a la vez que dar cuenta de los elementos que los distinguen y los tiempos propios de cada uno. Sostenemos que los planes de modernización deben ser entendidos en su carácter político en la medida que trazan, explícita o implícitamente, un “tipo” de Estado deseable y definen una orientación para la acción pública.

Dado el rol mencionado de los organismos multilaterales de crédito en los planes de modernización, sea como financiadores y/o como el lugar de donde emanan ciertos discursos y herramientas, los documentos oficiales de los tres planes de modernización firmados entre el gobierno nacional y el organismo internacional revisten importancia fundamental como una de las fuentes de nuestra investigación. El corpus documental se completa con los informes de los organismos financiadores de cada plan, con los organigramas de las dependencias estatales involucradas y fuentes presupuestarias oficiales. En cuanto a la estrategia metodológica utilizada en nuestra investigación, la reconstrucción histórica de las distintas iniciativas de modernización estatal se realizó a partir del registro y compilación de leyes, decretos y otra normativa sobre modernización y reforma del Estado a nivel nacional.

1.1 ¿Por qué interrogarnos acerca de la modernización?

Centradas en su mayoría en el empleo público, las reformas administrativas tienen una larga historia en la Argentina y en la región, expresadas en lo que el politólogo argentino Oscar Oszlak denominó “raptos reformistas” (Oszlak, 1999a, p. 2). Solo por mencionar alguno de los proyectos que tuvieron lugar desde el retorno de la democracia en 1983, merece mención la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, lanzado en 1984 durante la presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989). Esa política de formación profesional de la Administración Pública Nacional (APN) fue diseñada por Jorge Roulet, por entonces a cargo de la Secretaría de la Función Pública, secundado por Enrique I. Groisman, quien coordinó el proyecto. El objetivo que orientó esa política fue el de dotar a la APN de miembros gerenciales que accedieran por concurso y realizaran cursos de capacitación. Según Rizzo, se esperaba que esas incorporaciones fungieran como “semillas del cambio”, portadores de una “vocación de cambio”, de saberes y valores que se pretendían capaces de “refundar el Estado” (Rizzo, 2018, p. 94). En el mismo sentido, Oszlak definió tal política como orientada a crear “una masa crítica de expertos y numerosos puntos focales desde los cuales podrían difundirse nuevos patrones culturales y profesionales” dentro del Estado (Oszlak, 1994, p. 3). Se apuntaba así a que, a través de la profesionalización y los concursos, la administración pública se deshiciera de parte de los vicios autoritarios que sus promotores consideraban herencia del reciente pasado dictatorial (López, Corrado & Ouviaña, 2005, p. 119). El proyecto perdió potencia al poco tiempo de su creación, rodeado por restricciones económicas que, dentro de la misma gestión de gobierno, hicieron primar la necesidad de recorte del gasto público por sobre la idea y los tiempos de la profesionalización.

A diferencia de los planes que analizamos en este trabajo, esta propuesta no se justificaba en la idea de modernización. En el contexto de los años ochenta y en el marco de la recuperación democrática, para Roulet, la noción de modernización apuntaba solo a los circuitos administrativos, es decir, adoptaba un significado restringido. En contrapartida, la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales implicaba, según su autor, pensar el rol de la APN en relación con la dirección política, el aparato productivo y el sistema científico (Roulet, 1988, p. 22). Por tanto, la idea de modernización resultaba insuficiente para captar la complejidad del proyecto que estaba en marcha. Fue hacia fines de los años de 1990 que la idea de modernización estatal se convirtió en la manera regularmente aceptada de llamar a lo que en las décadas previas se denominaba reforma administrativa, aunque, consideramos, la idea de modernización es más amplia que aquella de reforma, que por lo general apuntó exclusivamente al empleo público como definición del problema a tratar. De hecho, en 1996, se creó la Unidad de Reforma y Modernización, en el seno de Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM), dependencia que, a su vez, fue producto de la reforma constitucional del año 1994 y fue la primera cristalización institucional bajo ese concepto, aunque aún compartía lugar con la noción de reforma que había estado muy presente en las décadas previas³. En el año 2000 tuvo lugar la creación de la Secretaría para la Modernización del Estado, en el marco de la Vicepresidencia de la Nación. Un año más tarde, fue el turno de la secretaría homónima en la JGM, que disolvió a la de Reforma y Modernización, vigente desde 1996. Esta denominación, que identificaba a la modernización como una carencia del Estado a ser resuelta, puede ser analizada en sintonía con una agenda internacional ligada a los organismos financiadores de crédito y de cooperación internacional.

³ Una historia de los proyectos de reformas de la administración pública desde mediados del siglo XX puede consultarse en Cao, Rey y Laguado Duca (2015).

Por otro lado, la pervivencia de la modernización en la agenda estatal, desde entonces hasta la actualidad, encuentra justificación tanto en los condicio-

namientos de los organismos internacionales como en la valorización positiva socialmente extendida sobre el tema. La modernización suele ser entendida como una noción positiva, ante la cual resulta poco probable manifestar desacuerdo; genera una suerte de adhesión extendida, transversal a los partidos políticos, aun cuando no exista consenso acerca de qué incluye específicamente. La propia labilidad del concepto coadyuva en ese sentido, en tanto puede dotarse de contenido concreto en la práctica misma. Como presenta Oszlak (1999a), las reformas (y en las últimas décadas las reformas modernizadoras) tienen valor simbólico y retórico; son manifestaciones de cierta voluntad política que se valora más allá de su concreción. Es decir, importa tanto lo que expresa sobre la reforma en la narrativa oficial⁴ como lo que efectivamente se hace (o no se hace) (Oszlak, 1999a, p. 2). A su vez, y a partir de la legitimación social de la lúbil noción de modernización, es posible identificar también un uso público estratégico de la misma, a través de un discurso que recoge demandas socialmente aceptadas de cierto sector de la ciudadanía, para amplificarlas y asociarlas a determinada gestión (Andrieu, 2007). Estas “difusas percepciones colectivas” (Repetto, 1998) orientan la acción estatal, en tanto en cada momento histórico establecen localmente la relación legítima entre sociedad y Estado. Relacionado con esto, no habría que despreciar el impacto del discurso experto internacional en la creación de ese sentido común extendido sobre la modernización como un valor a alcanzar.

⁴ Sobre las narrativas modernizadoras del gobierno de *Cambiamos* en la Argentina (2015-2019) puede consultarse Caravaca & Daniel (2022).

Hay dos cuestiones más que diferencian a los planes que aquí analizamos con las iniciativas previas, y justifican pararse desde este punto para observar los esfuerzos de transformación del Estado de aquí en adelante. En primer término, desde el regreso de la democracia en la Argentina, hubo una sostenida mirada en la APN⁵, su capacitación y profesionalización⁶. Pero los planes que analizamos incluyeron dentro de la noción de modernización otras áreas que excedieron a la del empleo público. El ser más abarcativos en sus objetivos les permitió, justamente, el diseño y presentación en tanto planes. Ese segundo aspecto diferencia a los Planes de Modernización y a las Agencias formadas para llevarlos a cabo de otras iniciativas previas tomadas en el mismo sentido. Aun cuando los Planes recogieran iniciativas que estaban ya funcionando como políticas independientes, la categoría de plan es tanto práctica como simbólica. Siguiendo a Herbert Blumer (1971), las políticas públicas son uno de los elementos fundamentales de la construcción social de problemas. Los planes oficiales contribuyen a darles existencia al problema que dicen atacar. Es decir, muestran la existencia de un problema al mismo tiempo que se presentan como respuestas a ese problema. El estatus de plan y el diálogo de la política nacional con una agenda internacional que otorgó financiamiento, pero también permitió la adhesión a todo un paquete de terminologías para definir el problema y presentar sus soluciones posibles, son características que diferencian a los tres planes de modernización estudiados respecto de políticas anteriores, y que permiten el análisis de la continuidad de los mismos, más allá de los cambios de las gestiones políticas que los promovieron sucesivamente e, incluso, de los intentos políticos por desconocer esas continuidades. Hay dos instancias diferentes pero interconectadas en el proceso: mientras que una propone un modelo de Estado a partir de cierto ordenamiento de la administración pública y sus funciones; la otra otorga los recursos materiales para llevar adelante la conversión de esa administración bajo la denominación de modernización (Hadjiisky, 2017, p. 58). En este sentido, los organismos internacionales fungieron tanto como proveedores de fondos materiales como de herramientas conceptuales para evaluar la administración pública y actuar sobre ella en consecuencia⁷.

⁵ Otros ejemplos son el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA, en 1991), que organizó en la APN un sistema de valorización de puestos jerárquicos que incluyó la evaluación individual, la capacitación y la jerarquización salarial; y la creación del Instituto Superior de Economistas de Gobierno (vigente entre 1994 y 2000).

⁶ Al respecto ver: Abal Medina & Nejamkis, 2002; Bonifacio, 1995; y Zuvanic & Guidobono, 1997. Sobre el Cuerpo de Administradores Gubernamentales resulta central además el texto de Groisman, uno de los ideólogos de esa política (Groisman, 1988).

⁷ Babb (2003) analizó la creación de un tipo particular de experto internacional, poseedor de un lenguaje económico supranacional creado en el marco de los

Los organismos multilaterales de crédito estuvieron detrás de los impulsos de aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación en la administración pública local, y actuaron como correas de transmisión de los

organismos financiadores internacionales. Ese marco analítico puede aplicarse al lenguaje de la modernización vigente desde los años de 1990.

⁸ Para una revisión de la literatura sobre el NPM, enfocada tanto en la descripción de sus principios básicos como en las críticas que cosechó, ver: Kalimullah *et al.*, 2012.

modelos del *New Public Management* (NPM, o Nueva Gestión Pública) en las reformas de segunda generación. La creación de este lenguaje transnacional fue producto de los organismos internacionales que, como señala Hadjiisky (2017), desde los años de 1980 crearon “una comunidad de discurso”, a partir de la cual el NPM fue diseminado internacionalmente. Esa comunidad epistémica de políticas, como la denomina Orlansky (2005, p. 49), buscaba trasladar al ámbito público las nociones de innovación, agilidad, descentralización, desburocratización, flexibilización de estructuras, gestión por resultados, evaluación, gerencialismo y la concepción de cliente aplicada al ciudadano, entre otras (Olías de Lima, 2001). Comprendía tanto un conjunto de ideas vinculadas a un diseño organizativo (considerado deseable) como ciertos valores administrativos que priorizaba (Kalimullah *et al.*, 2012, p. 2). El paradigma del NPM “propuso la flexibilidad de estructuras y procedimientos, el aumento de la productividad de los trabajadores mediante estímulos al rendimiento y un enfoque centrado en la calidad” (Bernazza, 2016, p. 25). La búsqueda del NPM era la de recrear en el “ámbito público condiciones similares a las del funcionamiento de los mercados” (López, 2007, p. 13), aunque pronto surgirán críticas acerca de la posibilidad de llevar adelante esa emulación entre espacios tan diferentes entre sí⁸.

Enfocados en estudiar las últimas décadas del siglo XX, algunos trabajos centraron su atención en el pasaje de las reformas estructurales (privatización, desregulación, descentralización, etc.) a las reformas administrativas que operaron sobre la dimensión organizacional de la administración pública argentina (Blutman, 2012; Oszlak, 1999a); las primeras consideradas como transformaciones profundas, ya que cambiaron el rol del Estado; las segundas interpretadas en general como ensayos trunco que no lograron transformaciones significativas. En relación a ellos, este trabajo constituye en alguna medida una especie de actualización, al extender su alcance temporal y estudiar los incentivos más recientes que encontró la gesta modernizadora. Por otro lado, un conjunto importante de trabajos enfocó su análisis en el empleo público como problema del Estado argentino y en los sucesivos intentos de reforma administrativa, capacitación y/o profesionalización (Bonifacio, 1995; Oszlak, 1999b; Repetto, 1998; y, desde una perspectiva teórica del tema, Orlansky, 1998), muchos de ellos con un alto contenido prescriptivo (ver, desde dos perspectivas diferentes frente a los postulados de NPM, Andrieu, 2007 y Oszlak, 2002, entre otros). Otras contribuciones centraron su atención en algunos de los planes de modernización de forma aislada (Asinelli, Álvarez Travieso & Yodert, 2008; Bernazza, 2016; Blutman, 2005, 2012; Estévez, 2003; García Delgado, 2017; Pando, 2016). En la línea que proponemos en este trabajo, que busca analizar las continuidades del discurso modernizador en el Estado argentino más allá de las gestiones de gobierno, debe incluirse el trabajo de López & Zeller (2006), que analiza los constantes, sucesivos y muchas veces superpuestos “rediseños racionalizadores” de la administración pública, desde la recuperación democrática en 1983 hasta el 2001, aunque centrado exclusivamente en el empleo público. En este sentido, es oportuno retomar la definición de “cementerio de proyectos” que utilizaron Acuña y Tuozzo para dar cuenta de la estructura estatal desde los años de 1980 (citado en Pando, 2011, p. 21).

En este trabajo entendemos a la noción de modernización estatal como una apuesta que, si bien incluye como una cuestión central al empleo público, va más allá de eso. La modernización supone a la vez una apuesta moral centrada en la transparencia como valor a defender, cuestión heredera de la presencia la corrupción como problema público durante la década de 1990 (Pereyra, 2013) y la incorporación de tecnología en la gestión pública. Dicha incorporación respondía al triple objetivo de agilizar la relación entre ciudadanos y Estado; controlar al empleo público en su productividad y eficiencia; así como otorgar a

la ciudadanía el control a través de la puesta a su disposición de información sobre la gestión pública. En este último sentido, la modernización solo es posible de ser pensada en el marco (y en diálogo con) los avances tecnológicos de las últimas décadas. Sin embargo, aun manteniendo formalmente estos ejes en el empleo público, la transparencia y la actualización tecnológica, cada uno de los tres planes de modernización que se sucedieron desde el año 2000 privilegió alguno de ellos por sobre los demás. Por otra parte, los planes que aquí analizamos son los primeros en utilizar la modernización como una categoría nativa, de la misma manera que las instituciones que le dieron forma incorporaron esa noción en su denominación. Es decir, los analizamos también como productos de una época que estableció a la modernización como ideal a conseguir y, con ello, propuso un modelo (con las limitaciones que esto supone) de “Estado deseable” (Oszlak, 1996).

II. Primer momento: El Plan de Modernización bajo la tormenta de la crisis

El primer Plan de Modernización del Estado (IPME), lanzado en el año 2000, durante la corta presidencia de Fernando de la Rúa (1999-2001), se inserta en una serie de intentos que venían haciendo de la modernización su objeto central desde mediados de los años 1990. A poco de ser creada la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM), en mayo de 1996, se formó la Unidad de Reforma y Modernización del Estado (decreto 558/1996), con la función diseñar un Programa de Modernización del Estado. A esta iniciativa se sumó, en enero de 2000, la creación de la Secretaría para la Modernización del Estado, en el marco de la Vicepresidencia de la Nación (decreto 17/2000), ocupada, en ese momento, por Carlos “Chacho” Álvarez. En marzo del año 2001, a cinco meses de la renuncia del vicepresidente, esta secretaría pasó a formar parte del Ministerio de Economía (decreto 310/2001). Poco tiempo después, en mayo de 2001, en el seno de la JGM, se creó, además, la Secretaría para la Modernización del Estado (decreto 673/2001), que disolvía la Unidad de Reforma y Modernización nacida en 1996. Es esta Secretaría la que tendrá a su cargo los Planes de Modernización desde el año 2001 hasta la creación del ministerio de Modernización en el año 2015, a partir de la gestión de Mauricio Macri en la Presidencia de la Nación. Como señala Estévez, entre 2000 y 2001, los cambios recurrentes de ubicación y responsable dan cuenta de que la restructuración de la administración pública fue un objetivo disputado al interior de la alianza gobernante (Estévez, 2003, p. 13).

La creación de la Secretaría de Modernización en el seno de la JGM supuso el traspaso de la Oficina Nacional de Contrataciones del Ministerio de Economía a manos de la JGM. El foco puesto en las contrataciones del Estado como prioridad de la tarea modernizadora refleja su vínculo con el objetivo de alcanzar una mayor transparencia en las operaciones realizadas por el Estado. El imperativo de modernización estatal que se impuso en la Argentina respondía, entre otras cuestiones, a la constitución de una “verdadera comunidad epistémica” (Pereyra, 2014, p. 293) en torno al tópico de la corrupción, de escala no solo local. En el ámbito internacional se había constituido una agenda destinada a “caracterizar el fenómeno de la corrupción y a promover el desarrollo de políticas, es decir, de herramientas jurídicas y administrativas para combatirlo” (Pereyra, 2014, p. 237).

Por otra parte, la necesidad de “convertir al Estado en un instrumento eficiente” - la segunda de las metas de la modernización - justificaba el traspaso de funciones de la cartera económica a la Secretaría de Modernización de la JGM. Este organismo interjurisdiccional, creado con el propósito de vincular entre sí a los diferentes ministerios, fue considerado como el ámbito “natural” para la tarea modernizadora. La Secretaría de Modernización también acaparó

bajo su órbita al Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y a la Subsecretaría de la Gestión Pública, de la que dependían la Oficina Nacional de Innovación de Gestión, la Oficina Nacional de Tecnologías de Información y la Oficina Nacional de Empleo Público. Este diseño original de las cuestiones que quedaron bajo jurisdicción de la cartera modernizadora se mantendrá conceptualmente hasta 2019, dejando asentada la modernización sobre tres pilares fundamentales: transparencia, empleo público y tecnología para la gestión.

La terminología específica utilizada en el IPME demuestra la existencia de un diccionario de la modernización estatal, que trasciende al caso argentino, que tiene origen internacional y aplicación transnacional, e incluye palabras clave como “capacidad”, “efectividad”, “autonomía”, “transparencia”, “accountability”, “governance”, “responsiveness” (Guiñazú, 2002); términos que encarnan el sistema comunicativo que acompaña el nuevo set de “verdades” de las transformaciones del Estado (Blutman, 2012, p. 261). Los promotores de la nueva terminología eran, a su vez, los que financiaban a través de líneas de crédito las reformas sobre los aparatos estatales hacia el cambio de siglo: el Banco Mundial (BM) y, dentro de este, particularmente, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). En el plano de los organismos y el funcionariado local involucrado, adoptar el lenguaje de la modernización significaba utilizar el diccionario que abría puertas al crédito internacional.

Ahora bien, el nacimiento del IPME puede entenderse como una iniciativa mucho más contingente que planificada por un gobierno, si se tiene en cuenta que fue financiado a través de los fondos remanentes de un crédito BID/BIRF (N° 4423-AR) que originalmente había sido otorgado para atender al problema del Y2K en 1998 (Proyecto de Asistencia Técnica año 2000, por un monto de treinta millones trescientos tres mil dólares estadounidenses). Cuando los efectos de ese fenómeno de programación resultaron menores que los esperados, la parte mayoritaria de esos fondos fue reorientada a la puesta en marcha del IPME. El Banco Mundial dejaba asentados en el contrato los objetivos planteados con el otorgamiento del financiamiento: “ayudar al Prestatario a diseñar e implementar un programa para modernizar el sector público no financiero argentino a nivel provincial y federal” (World Bank, 2008b, p. 1), lo que se traduciría en dotar al Estado de mayor eficiencia, eficacia y transparencia en la administración pública en general, y en la prestación de servicios de las agencias clave.

Es en este IPME que emerge la noción de ciudadano-cliente, que luego pervive hasta el IIPME, lanzado en 2016 durante la gestión Cambiemos. Se trata, además, de un elemento clave introducido por el NPM, cuyo origen puede ser rastreado hasta el manual publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos del año 1987 (OCDE, 1987). El ciudadano-cliente es considerado en tanto contribuyente y, por lo tanto, merecedor de un trato profesional y de un servicio de calidad acorde al que presta, en teoría, la empresa privada a sus clientes.

Desde la posición del organismo financiador, se consideraba que con el IPME se estaban aplicando en el país una serie de nociones “universales”, mientras se confiaba en una sucesión de eventos que, asumía, se darían automáticamente una vez dado el primer paso en dirección a la modernización estatal. Tanto en el diagnóstico inicial como en el planteo de los objetivos específicos, no aparecía mención alguna a las condiciones locales, a las particularidades del sistema político argentino, a la administración pública como un espacio atravesado por conflictos de intereses y distintas visiones acerca de la acción pública, etc. Sin embargo, las renegociaciones posteriores de objetivos y plazos llevaron a un giro en el punto de vista del organismo. Entonces, factores locales y coyunturales, como la renuncia del vicepresidente Carlos “Chacho” Álvarez,

quien fuera considerado por funcionarios del BIRF como el “champion of the state modernization agenda” (World Bank, 2008a), y la crisis económica, política y social que estalló en el año 2001 aparecieron en sus documentos como elementos explicativos de los escasos resultados y el retardo de las reformas. Luego de evaluar la renuncia de Álvarez como uno de los impedimentos para la concreción de las transformaciones deseadas, el documento oficial consideraba que un fuerte apoyo político constituía una condición *sine que non* para la factibilidad de un programa de reformas (World Bank, 2008a). La misma confianza empezaba a depositarse en el uso de tecnologías y sistemas informáticos en la administración cotidiana del sector público, como si esa utilización careciera por completo de direccionamiento político. Es decir, surgía, en el organismo financiador, un punto de tensión entre el apoyo político al modelo de la modernización, identificado como necesario para el éxito del proyecto, y la pretendida apoliticidad del contenido del paquete de reformas.

En el año 2000, una vez aprobado el primer redireccionamiento de fondos⁹, la puesta en práctica del IPME incluyó una serie de medidas estándar del paquete de modernización de entonces, muchos de los cuales eran programas que ya se encontraban en funcionamiento, como la Carta Compromiso con el Ciudadano¹⁰, la Firma Digital (que se comenzó a implementar en 1998)¹¹, y el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS), organismo creado en 1998, enfocado al intercambio entre reparticiones públicas de información patrimonial y personal de los ciudadanos. Tanto en estas iniciativas independientes como en la etapa inicial de la modernización estatal institucionalizada en planes y reparticiones, una figura fue central para sostener el ímpetu modernizador: Marcos Pedro Makon. Makon, un contador público que había ingresado a la Administración Pública en 1991, fue nombrado, en enero de 2000, a cargo de la Secretaría de Modernización de la Vicepresidencia. Desde allí, promovió la implementación del Programa Carta Compromiso. Ese mismo año, pasó a formar parte de JGM, primero como secretario de Coordinación General y, poco después, en simultáneo, como Subsecretario de la Función Pública e interventor del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). En mayo de 2001 y previo a un paso de pocos meses a cargo del ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, fue nombrado secretario de Modernización del Estado de la JGM. Tuvo vínculo con organismos internacionales; fue consultor en cuestiones relativas a Sistemas presupuestarios, Gestión por Resultados, Administración Financiera y Gestión Pública para el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, tanto en Argentina como en numerosos países de la región. Fue promotor de la implantación del modelo de Gestión por Resultados en la Administración Pública a través de lineamientos que ubicaban a la gerencia pública como actor fundamental en la consecución de políticas públicas de calidad, eficaces, con impacto, y centradas en el ciudadano. Makon consideraba que esa gerencia era distinguible de aquella burocracia que, en sus palabras, había establecido prácticas de trabajo rutinarias y de baja calidad (Makon, 2000, p. 4). En ese cambio en el modelo de gestión, remarcaba, era fundamental el control presupuestario “mediante el recurso de la planificación estratégica situacional y la reingeniería de procesos” (Makon, 2000, p. 7). El presupuesto público fue una de las cuestiones que suscitaban su atención académica y profesional hasta la actualidad; de allí que fuera identificado públicamente como “el señor Presupuesto” (El señor presupuesto, 2018). Es decir, se trata de todo un conocedor del lenguaje de la modernización y de los interlocutores internacionales de la temática.

Como se pudo observar, el IPME se montó sobre esfuerzos ya iniciados por la Secretaría; pero el adquirir estatus de Plan le dio acceso a financiamiento (o a la inversa, para adquirir financiamiento se lo presentó como Plan). El organis-

⁹ A la primera enmienda (27 junio del 2000) se sumaron dos más: una del 3 de julio de 2001 y la última del 4 de diciembre de 2005. En cada renegociación se ajustaron los objetivos, los indicadores y los plazos; no así el importe total del financiamiento, que se mantuvo sin modificaciones.

¹⁰ El Programa Carta compromiso con el Ciudadano había sido creado por decreto 229/2000, en el marco de la Secretaría de Modernización; es decir, antes del Plan de Modernización que incorpora luego este programa como propio. Sobre la internacionalización de la política de Carta Compromiso en el marco de los procesos de reforma y modernización del Estado, puede consultarse Cullen, 2006.

¹¹ El programa Firma Digital existía por decreto 427/1998. En los considerandos del decreto, se hace mención a casos exitosos de aplicación de la Firma digital en otros países, lo que da cuenta de la internacionalización, tanto de la tecnología como de una agenda común de componentes asociados a la modernización del Estado.

mo financiador justificaba su apoyo a iniciativas ya puestas en marcha por el gobierno argentino, como una manera de capitalizar la ventana de oportunidad abierta para la reforma del sector público. A su vez, esperaba que el esfuerzo redundara en la consecución de los objetivos del programa económico acordado con el FMI (World Bank, 2008a). La reforma de la administración pública era claramente una agenda transversal a los organismos financiadores de crédito.

Una de las innovaciones del IPME fue el Proyecto de Simplificación e Informatización de Procedimientos Administrativos (PRO-SIPA). En la decisión administrativa que le dio origen quedó plasmada la terminología modernizadora: se buscaba la “simplificación e informatización a fin de tornar eficiente la gestión”; “modernizar los procedimientos administrativos, optimizando el uso de recursos y agilizando el funcionamiento institucional”; “incorporar (...) los procesos informáticos, a efectos de obtener celeridad y economía en los procedimientos públicos”; ya que la APN “no puede permanecer ajena a los avances y a la aplicación de las nuevas tecnologías de gestión, información y comunicación. Estas contribuyen al incremento de la productividad de los organismos y a optimizar el manejo de la información, reduciendo los costos asociados al traslado y archivo de la misma”; la “simplificación e informatización [de los trámites son] condiciones necesarias para el logro de eficiencia y transparencia del proceso” (Decisión Administrativa 118/2001).

La segunda enmienda, de julio de 2001, además de modificar la denominación del proyecto a “State Modernization Project”, extendió la fecha de finalización al 31 de diciembre de 2003¹². Sumó como objetivo fortalecer la capacidad institucional a nivel provincial (se apuntaba a robustecer al Consejo Federal de la Función Pública, COFEFUP, creado en 1992 como espacio federal de discusión y toma de decisiones sobre la modernización de los aparatos de gobierno de los distintos niveles) y aparecieron los primeros indicadores de logro de metas del proyecto¹³. El ministerio de Educación, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) se establecieron como experiencias piloto de generación de “islas de modernidad”, con la meta de completar su reestructuración a fines del 2002.

La segunda enmienda al proyecto pretendía también garantizar asistencia técnica y entrenamiento para la planta de trabajadores del Estado y de organismos descentralizados que se planeaba reformar en el marco del Plan, para incluir la determinación de medidas de desempeño, monitoreo y evaluación; el diseño de un sistema integrado de gestión de recursos humanos; un programa de tecnología de información y telecomunicaciones; y la racionalización de procedimientos administrativos y contratación pública (World Bank, 2008b).

La evaluación que el organismo hizo de las metas establecidas en las dos primeras enmiendas fue contundente: “El objetivo general de una modernización integral fue inviable dada la crisis política y la falta de apoyo de las autoridades. No se obtuvieron mayores logros en el fortalecimiento de la capacidad institucional a nivel provincial. Logro: despreciable” (World Bank, 2008b, p. 4).

La tercera enmienda, firmada con el organismo en el mes de diciembre del año 2005 (decreto 392/2006), incluía una revisión de lo actuado hasta entonces. El objetivo general del Plan cambió desde entonces para incluir como única meta la “implementación de la estrategia para fortalecer las herramientas de gestión del sector público para mejorar la transparencia y la participación de la sociedad civil, así como también aumentar la eficiencia y la calidad de la gestión en áreas seleccionadas de servicios públicos” (World Bank, 2008a). Esta enmienda proponía adosar un objetivo puntual que, sin cancelar los anteriores, se presentaba como mucho más acotado y específico. Si bien hasta entonces se

¹² La enmienda posterior volvió a extender el plazo de finalización.

¹³ Entre otras cuestiones, se esperaba que, a la finalización del proyecto, la recaudación impositiva creciera un 0,25% del PBI de forma anual; que el período promedio entre el retiro y el cobro del primer beneficio jubilatorio se redujera al 50%; y que se estableciera un nuevo sistema de compras y licitaciones públicas (World Bank, 2008a).

había hecho foco en “islas de modernización”, los organismos seleccionados (AFIP y ANSES) tenían alcance en todo el territorio nacional y una incumbencia general transversal a casi toda la ciudadanía. Se trataba ahora de impulsar una agenda más acotada, restringida a impulsar una segunda fase del SINTyS (inaugurado en 1998). Se estimaba que el cruce de información que habilitaba el SINTyS podía redundar en un ahorro del gasto público al anular beneficios duplicados, detectar fallecidos cuyos beneficios jubilatorios continuaban siendo cobrados, planes sociales otorgados a beneficiarios que no calificaban como tales, etc. De igual modo, el cruce de información posibilitaba la identificación de evasión impositiva y fraude fiscal (SINTyS, 2018).

Los indicadores de desempeño de esta tercera etapa del IPME fueron establecidos por áreas: a) transparencia, b) participación de la sociedad civil, c) eficiencia, y d) calidad de la gestión (*quality of management*). A excepción del ítem b), para todos esos componentes el organismo financiador consideraba que los resultados alcanzados habían sido modestos; el Estado argentino mostraba avances, pero también límites o frenos a esos progresos. El uso de herramientas del *e-government*, por ejemplo, se evaluaba como acotado (si, por un lado, se registraba una alta implementación de la firma digital y la ampliación del SINTyS, por otro lado, las compras públicas seguían mayoritariamente por fuera de la nueva legislación que buscaba hacerlas visibles y rastreables por parte de la ciudadanía). En relación con los recursos humanos, si se valoraban los intentos por lograr una administración pública más escrutada tanto para su ingreso como para el seguimiento posterior, se reconocía también que faltaba mucho por hacer en materia de concursos para acceder a los cargos públicos, y que el avance en la recolección de datos estadísticos sobre el plantel de empleados públicos era lento. En cuanto a la meta de eficiencia, si bien el cruce de información realizado por el SINTyS había permitido un ahorro de gasto público, se había progresado poco en el área fiscal, debido a la reticencia de las administraciones provinciales a compartir información. En lo referido a la calidad de la gestión, se habían hecho planes de *management* por resultados en varios organismos, como lo indicaba el manual del NPM (World Bank, 2008b).

Sin embargo, el aspecto más significativo de la revisión final del IPME que hizo el BIRF, - y que el propio organismo asumía como “las lecciones aprendidas” durante la experiencia - fue el reconocimiento de que “la modernización del Estado requiere de un compromiso que incluye a todas las partes interesadas relevantes en el proceso. (...) la reforma no puede descansar en una figura central que la implemente desde arriba. Por el contrario, los avances en la reforma hacia el *e-government* fueron posibles gracias a un movimiento de abajo hacia arriba centrado fundamentalmente en el equipo técnico” (World Bank, 2008b). Al desconocer las particularidades de los países en los que pretendían aplicar el paquete de medidas estándar, los organismos financiadores no solo ponían en riesgo la concreción de los objetivos que eran de su interés, sino que realizaban una operación de “vaciamiento político”: la idea de modernización propiciada por los agentes internacionales quedaba amparada en un criterio técnico, pretendidamente apolítico y universal, con una temporalidad propia e independiente de otros procesos políticos, mientras se pasaba por alto también la relación entre la modernización y el proyecto de Estado al que ese proceso obedecía, incluso su grado de adhesión social (Asinelli, Álvarez Travieso & Yodert, 2008).

Por otro lado, en el devenir del proyecto modernizador no todo dependió de los apoyos logrados por el mismo. La crisis desatada en la Argentina en diciembre de 2001 y sus efectos posteriores jugaron también un rol central en la interrupción transitoria del esfuerzo modernizador. Eso podría explicar por qué, aún con un cambio de gobierno y de signo político, como el que ocurrió en 2003, y una vez superada la etapa más profunda de la crisis, la modernización volvió a ser pensada y aplicada. Es decir, tras la pausa obligada que se impuso

en 2001, en 2005 se renegociaron los objetivos de una agenda de modernización que se actualizó para incorporar contenidos de un estándar internacional. La vigencia de la agenda modernizadora se advierte claramente cuando, en 2007, en su último año de gobierno, Néstor Kirchner negoció con el BIRF/BM un crédito para el Segundo Plan de Modernización del Estado (IIPME). El clima de época, favorable a la modernización del Estado (a este paquete de diagnóstico y sugerencias que se llamó modernización), excedió a los enclaves públicos y a las agendas de los organismos internacionales. Antes bien, se presentó como una agenda transversal que en la Argentina fue recibida por gobiernos de diversos orígenes ideológicos. Hubo, además, sintonía con ciertos espacios de discusión académica, como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)¹⁴, que propiciaron cambios en la administración pública en ese sentido, como alternativa frente a las formas anteriores de la administración pública, que fueron objeto de crítica por su arcaicidad y opacidad, características que, además, eran asociadas a los amplios márgenes de discrecionalidad a los que supuestamente daban lugar.

III. Segundo momento: La modernización, un medio para otros fines

¹⁴ El CLAD es un organismo público internacional, de carácter intergubernamental, fundado en 1972 con la idea de establecer una entidad regional que tuviera como eje de su actividad la modernización de las administraciones públicas. Ver Ramírez Brouchoud, 2009.

En 2007, con la firma de un nuevo convenio con el BIRF (N°74490) para el financiamiento del II Plan de Modernización del Estado (IIPME), se actualizaron algunos objetivos específicos y se incorporaron nuevos indicadores en relación a los avances tecnológicos de la época, aunque el objetivo general permanecía casi intacto: “El proyecto contribuirá a (i) una mayor capacidad de la JGM para cumplir su mandato en áreas clave de gestión del sector público para mejorar la coordinación, el monitoreo y la evaluación; y (ii) el mayor uso de las herramientas modernas de gobierno electrónico, compras, gestión de recursos humanos y responsabilidad social, así como una mejor capacidad para promover la inversión” (World Bank, 2015).

En primer lugar, antes que fortalecer “islas de modernización”, este plan centró sus esfuerzos en el organismo que tenía a su cargo la gesta modernizadora. Las capacidades de coordinación de un organismo como la JGM se consideraban fundamentales para la conducción de la estrategia integral de modernización (Asinelli, Álvarez Travieso & Yodert, 2008). En segundo lugar, el IIPME fue negociado enteramente por funcionarios del gobierno de Néstor Kirchner. Es decir, no se trataba de un financiamiento ya otorgado y que debía utilizarse en la medida en que se “heredaba”, sino de un proyecto propio de la JGM. Entendemos que este hecho marca la valorización positiva de la continuidad de los contenidos de la agenda de modernización ligado al NPM, de parte de una gestión que criticaba las reformas estructurales introducidas en la Argentina durante la década de 1990 bajo los principios del Consenso de Washington e intentaba diferenciarse de los gobiernos anteriores de Carlos Menem y Fernando De La Rúa, a los que tildaba negativamente como neoliberales. Sin descontar la adhesión a esa agenda gerencialista es cierto también que la obtención del financiamiento significaba, para la JGM, el acceso a fondos que permitirían su propio fortalecimiento institucional y la consolidación del equipo de trabajo que se formaría alrededor de la tarea de modernización. De los veinte millones de dólares que a lo largo de siete años desembolsó el BIRF/BM para el IIPME, alrededor de una cuarta parte fue destinado al rubro “Fortalecimiento institucional de la JGM”. A esto debería sumarse el rubro “*Project Management*”, que terminó recibiendo otros casi 3 millones de dólares a lo largo del proyecto (World Bank, 2011).

Según el balance realizado por Christian Asinelli, quien tuvo a cargo buena parte del IIPME, el proceso había sido estructurado sobre “tres ejes principales de intervención: a) sistema de monitoreo y evaluación de metas de gobierno; b)

intervención en áreas priorizadas de políticas sustantivas sectoriales; y c) extensión de la implementación de herramientas transversales y transferencias a gobiernos subnacionales” (Asinelli, Álvarez Travieso & Yodert, 2008, p. 89). Entre los objetivos específicos e indicadores de desempeño acordados, el IIPME se proponía, por ejemplo, la puesta en funcionamiento del sistema INFO.AR, desde donde se tramitarían los pedidos de acceso a la información pública; la implementación del Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión (SISEG)¹⁵ en un número creciente de dependencias públicas; el aumento de la base de proveedores y de los que efectivamente participan en los procesos de compras públicas; el incremento de la cantidad de personal civil de la administración pública registrado en el Sistema de Información de Personal (SINFO); el aumento de organismos públicos adheridos al programa de Carta Compromiso con el Ciudadano; la utilización del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas (SECOPI) en el total de las compras públicas; y el aumento de plataformas de gobierno electrónico que permitieran interoperabilidad, estándares de datos y seguridad, así como certificados y firmas digitales.

¹⁵ El SISEG se compuso de un paquete de herramientas y sistemas para diseñar e incentivar la información y monitoreo en la APN y tendiente a dotar de transparencia y eficiencia a la gestión de sus políticas públicas. Entre otras cuestiones, implementó el Tablero de Metas de Gobierno y el Sistema de Información para la Gestión.

Tal como se había planteado en el IPME, los tres conceptos fundamentales del plan fueron: transparencia, empleo público e informatización de la gestión. Resulta evidente que el IIPME planteó la continuidad de una agenda en la que se incorporaban nuevas tecnologías a la administración pública, se insistía en el uso de programas internacionales estandarizados como la Carta Compromiso y la Firma Digital, y se procuraba que se incorporaran prácticas anticorrupción y de transparencia, aprovechando las posibilidades y funcionalidades de los avances tecnológicos. La atención puesta en el sistema de compras públicas permaneció vigente desde el primer financiamiento, y recién al finalizar el segundo Plan, evaluado en 2015, el BIRF/BM consideraba que los avances en esa línea habían sido satisfactorios; es decir, luego de casi quince años de ensayos de implementación.

Desde la óptica de Christian Asinelli, quien fuera el primero en ocupar el cargo de Director Nacional Alterno del Proyecto de Modernización del Estado creada en el marco de la JGM en el año 2005, el proyecto de modernización “carece de sentido si se encuentra divorciado del “para qué” político”; es decir, la propuesta modernizadora necesariamente se inscribe dentro de un proyecto político de un gobierno (Asinelli, Álvarez Travieso & Yodert, 2008, p. 85). Más allá del reconocimiento de la necesidad de incorporar las nuevas tecnologías de información y comunicación a la gestión pública y la confianza depositada en la tecnología, en esta etapa se consideraba que la estrategia de modernización debía estar enmarcada en —y orientada por— un objetivo de orden político. En el marco del IIPME, la modernización estatal pasó a definirse “como un proceso *político y social*, con aspectos *técnicos*” (Asinelli, Álvarez Travieso & Yodert, 2008); una ecuación entre técnica y política, que sería revertida de 2015 en adelante. En la misma línea que Asinelli, se expresaba otro funcionario que ocupó el mismo cargo, Federico Semería, al presentar, en 2010, un volumen compilado en el marco del IIPME, cuando sostenía que el proyecto de modernización estatal era una “pieza clave que contribuye a profundizar la democratización del Estado” (Semería, 2010, p. 7). Un año más tarde, la página web institucional de la JGM presentaba el proyecto de modernización estatal, por entonces a cargo de Marta Patricia Leone, como “un proceso político-técnico cuyo fin principal es fortalecer las capacidades institucionales de las organizaciones públicas”¹⁶.

¹⁶ Ver en otras fuentes Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM), s/d, *Proyecto De Modernización Del Estado*. (N. E.).

Otra de las características particulares que mostró el IIPME fue el lugar que le concedió a los empleados públicos y sus representaciones sindicales, actores directamente afectados por los cambios que procuraba implementar la modernización estatal. Así, se dio lugar a que las cuestiones relativas al estatus y la

profesionalización del empleo público se discutieran con los gremios estatales (Bernazza, 2016, p. 32).

Respecto de los avances tecnológicos, tan centrales en los planes analizados, la modernización estatal aparece como una carrera que siempre corre en desventaja. Los tiempos del diseño e implementación de políticas y programas difieren sustancialmente de la celeridad de los avances tecnológicos. Entendemos que existe una especie de asincronía entre los programas de modernización estatal y el desarrollo tecnológico. Los planes se prorrogan, se enmiendan; los plazos se extienden; y cuando finalmente se terminan, aún si hubieran alcanzado las metas propuestas, se está nuevamente en desventaja, dado el retrasado generado en relación con el avance constante de la tecnología. Un desarrollo tecnológico que, por otro lado, se genera y amplía, en general, en diálogo con el Estado; el mismo Estado al que luego las empresas de tecnología (TICS) venden sus productos. Este hecho fue reconocido durante la ejecución de los planes y considerado al momento de plantear los objetivos del IIPME por el propio organismo financiador que sostuvo que “a través del proyecto de Modernización del Estado II, el gobierno pudo implementar un sistema de adquisiciones (SECOP) en el 70% de la administración pública nacional. Sin embargo, debido a cambios en las TIC, al cierre del proyecto (en diciembre de 2014), la necesidad de actualizar el sistema ya había sido identificada por el Gobierno” (World Bank, 2017, p. 43).

De acuerdo con la evaluación del organismo financiador, el IIPME obtuvo resultados en términos de fortalecer el desempeño del sector público a través de una mejor coordinación, monitoreo y evaluación. “Se implementaron herramientas mejoradas de monitoreo del desempeño (paneles de control) para monitorear las políticas públicas y los proyectos” (World Bank, 2015). En la misma línea, se evaluó positivamente el uso de herramientas de modernización en la medida en que permitió una prestación de servicios más eficiente. Por ejemplo, 76 agencias utilizaban firmas digitales y más del 70% de la administración pública nacional había implementado un sistema digital para una adquisición más eficiente y transparente, avanzando hacia una administración integrada, segura y sin papel. El organismo también rescataba el establecimiento de plataformas para una mayor transparencia, responsabilidad y participación ciudadana¹⁷.

¹⁷ Resumen de la evaluación del IIPME presentado en la web institucional del Banco Mundial, puesto en línea el 22 de septiembre de 2015. Traducción propia. Ver “More Efficiency, Transparency, and Accountability in Argentina” (N. E.).

Pareciera que los Planes I y II se sucedieron con la intención de terminar lo iniciado y no concretado por la instancia anterior. Pero, por otro lado, es también cierto que los planes dieron forma a una serie de instituciones de creciente especialización, que a su vez generaron equipos con cierta calificación específica. En este segundo momento, el desarrollo de la agenda modernizadora dio lugar a la consolidación de lo que podríamos considerar un equipo de modernizadores profesionales. Nos referimos a un grupo pequeño pero activo de funcionarios, muchos de los cuales ocuparon el cargo de Director/a Nacional Alterno del Proyecto de Modernización del Estado, que compartía algunas características: ser graduados universitarios (mayoritariamente en Ciencia Política), con estudios de posgrado en varios casos, con inserción en el ámbito académico a través de la publicación de *papers* científicos y artículos y/o libros sobre la temática de la modernización. Nos referimos puntualmente al mencionado Christian Asinelli (en el cargo desde 2005); a María Florencia Álvarez Travieso (desde mayo 2008); Federico Semería (desde septiembre 2009); Mariano Delorenzi (desde diciembre 2011); Nadia Moragas (desde noviembre de 2012) y Marta Leone (desde diciembre 2013). Otra figura fundamental del momento fue, sin dudas, Juan Manuel Abal Medina, quien, entre 2008 y 2011, fue secretario de gabinete y gestión pública de la Nación, y, durante 2011, fue secretario de comunicación pública de la JGM, cargo que abandonó para asumir como jefe de gabinete de ministros el 10 de diciembre de 2011 (hasta el 18 de

noviembre de 2013). Los nombramos como equipo porque la red de vínculos entre ellos se manifiesta en diversos ámbitos: a la vez que se suceden entre sí en el cargo de Director Nacional Alterno del PME, publican juntos trabajos académicos sobre la práctica modernizadora que estaban llevando adelante. Su inclinación por fortalecer, y a la vez incidir en, una red académica gestada en torno a los temas de la modernización estatal se pone de manifiesto en el despliegue de actividades que parecen haberse extendido por fuera de lo establecido en los acuerdos con los organismos financiadores de crédito¹⁸.

¹⁸ Por ejemplo, en 2006 y 2007, organizaron dos seminarios internacionales de modernización del Estado: el primero titulado "Un mejor gobierno para un país en serio", y el segundo "Mejores Políticas para un Mejor Gobierno". Ver Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) (2006 y 2007). (N.E.).

¹⁹ Argentina registra déficit fiscal desde 2007. La tendencia se acentúa en 2011, cuando el déficit primario representó el 3,82% del PBI (sin contar el 1,86% del PBI destinado al pago de intereses) y continuó creciendo sostenidamente desde entonces. El pico se registró en 2016, con un 6,91% de déficit en relación con el PBI (que sumaba 9,12% con el pago de intereses). Fuente: FMI, 2020.

²⁰ Los jefes de Gabinete durante las tres gestiones kirchneristas sucesivas (de 2003 a 2015) fueron: Alberto Fernández (may.2003-jul.2008), actual presidente de la Nación; Sergio Massa (jul.2008-jul.2009); Aníbal Fernández (jul.2009-dic.2011); Juan Manuel Abal Medina (dic.2011-nov.2013); Jorge Capitanich (nov.2013-feb.2015); y, nuevamente, Aníbal Fernández.

Una diferencia significativa entre los dos primeros PME radica obviamente en el contexto económico en el que cada uno de ellos tuvo lugar. El IIPME se implementa en un contexto que no está signado por un déficit fiscal acuciante como el IPME¹⁹. El relativo balance de las cuentas públicas fue una de las condiciones que permitieron escindir las políticas de modernización del Estado de objetivos de ajuste fiscal, reduciendo sus costos políticos y sin poner en juego sus alianzas sociales de apoyo.

Sin embargo, la rotación de los jefes de Gabinete en los tres últimos años del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015)²⁰ habría afectado las condiciones políticas sobre las que se venía desplegando el proyecto de modernización estatal, signado ahora por una pérdida de liderazgo y un debilitamiento del compromiso político con esta agenda. En este sentido, incluso el organismo financiador reconoció que uno de los motivos que justificaban la extensión de los plazos originalmente establecidos para el proyecto había sido la alta rotación jerárquica en la dependencia que tuvo a su cargo el plan (World Bank, 2015).

De todas formas, los logros en materia de modernización estatal, acorde a los objetivos pautados en el IIPM, no fueron un tema puesto en primer plano en el discurso público de las autoridades de la gestión Kirchnerista; al menos no en la medida que lo será durante el gobierno posterior de Mauricio Macri. En términos comparados, se trató de una agenda que casi podríamos sindicar como subterránea. Esto respondía a una elección política de los gobiernos kirchneristas; es decir, antes que se presentara como un logro en sí mismo, la modernización estatal parece haberse entendido en relación con propósitos que se colocaban por encima de ella. Es así que no es posible encontrar una presencia mediática fuerte ni declaraciones públicas de las máximas autoridades políticas sobre el IIPME, aun cuando un escenario de tranquilidad económica, como la alcanzada a partir de 2005, podría haber colocado esa agenda en el centro del interés público. Se trató, entendemos, de una selección que ubicó lo político por sobre las decisiones técnicas, y que subsumió estas últimas a un proyecto mayor. Así, los objetivos del proyecto modernizador se acompañaron a los del proyecto político que son los que marcaron el ritmo.

IV. Tercer momento: La modernización como bandera

La gestión presidencial de Mauricio Macri, iniciada en diciembre de 2015, dio a luz al primer Ministerio de Modernización de la Nación de la historia argentina. A su cargo quedó Andrés Ibarra, quien había sido secretario de modernización en la Ciudad de Buenos Aires, entre 2011 y 2015, cuando Macri era jefe de gobierno de ese distrito. Tanto durante la campaña electoral de cara a las elecciones de 2015, como una vez en el gobierno, la alianza Cambiemos logró aglutinar una serie de reclamos dispersos como las demandas por transparencia - relacionadas con las denuncias por corrupción del gobierno anterior -, mayor participación ciudadana, apertura de la información, y agilidad y eficacia en la gestión pública, para encolumnarlos detrás de su idea de modernización. El presidente Macri planteaba públicamente esta tercera etapa de la modernización estatal como un momento refundacional, desconociendo lo hecho hasta

²¹ En línea similar al discurso del presidente Macri, un funcionario de alto rango del área de Relaciones Institucionales del Ministerio de Modernización que entrevistamos recapituló el trabajo realizado en la cartera como si todo hubiera sido “empezar de cero” (Entrevista, 14 de agosto de 2018).

²² Las fallas e insuficiencias del desempeño del sector público, desde la visión oficial, tenían que ver con las características propias de una administración burocrática de tipo tradicional. Consideraban que había una administración rígida, centralizada e ineficiente (cuando no corrupta) en el uso de los recursos públicos (Presidencia de la Nación, 2016).

entonces en la materia²¹. Sin embargo, el decreto 434/2016, suscripto por el presidente el 1 de marzo de 2016, que aprobaba el IIPME y asignaba como autoridad de aplicación al nuevo ministerio, reconocía en sus considerandos la incorporación de políticas y programas vigentes hasta entonces en la Argentina. El nuevo Plan definía a la modernización como “un proceso continuo en el tiempo que presenta acciones concretas y específicas que buscan mejorar el funcionamiento de las organizaciones públicas” (anexo del decreto 434/2016). El proyecto de Cambiemos consistía fundamentalmente en construir “un Estado simple, moderno y eficiente, focalizado en prestar servicios a los ciudadanos” (Oficina Nacional de Presupuesto, 2017, p. 1). La superación de los esquemas burocráticos prevalecientes - según Cambiemos: anacrónicos, oscuros e ineficientes²² -, suponía también abrir un camino firme y sostenido hacia la profesionalización de la función pública. El ministro Ibarra apuntaló el IIPME en 5 ejes: la Gestión Integral de los Recursos Humanos; el Plan de Tecnología y Gobierno Digital; la Gestión por Resultados y Compromisos Públicos; Gobierno Abierto e Innovación Pública y, por último, la Estrategia País Digital. Los primeros ejes estaban asociados a la meta de “eficientizar y optimizar la gestión interna del Gobierno”, mientras que el último eje adoptaba como horizonte la inclusión digital de los ciudadanos; se buscaba fundamentalmente “llevar la relación del Estado y el Ciudadano al plano digital” (Oficina Nacional de Presupuesto, 2017, p. 4). Por tanto, no se trataba sólo de un cambio del estilo de gestión (hacia una modalidad más flexible y orientada a resultados) o de una reorganización de los procedimientos internos (con el objeto de alcanzar mayor efectividad y eficiencia), sino de la transformación del vínculo entre Estado y ciudadanía.

Inicialmente, el organigrama del ministerio de Modernización contó con cuatro secretarías: 1. Secretaría de Empleo Público, a cargo de diseñar e implementar políticas de desarrollo del empleo público, con eje en la capacitación y la carrera profesional; 2. Secretaría de Gestión e Innovación Pública, encargada de diseñar herramientas para incrementar la transparencia e incorporar la participación ciudadana, en la que se destacaba la promoción de la gestión por resultados; 3. Secretaría de Modernización Administrativa, con la misión de agilizar y hacer más eficiente la gestión cotidiana a través de la incorporación de tecnologías (firma digital, trámites a distancia, portales web, etc.); 4. Secretaría País Digital, dedicada a la inclusión digital y a agilizar los trámites que vinculan a la ciudadanía con los distintos niveles de la APN. Es decir, se sostenía sobre una estructura que no difería sustancialmente de las líneas que habían sido definidas, como vimos, por la JGM en el pasado²³.

²³ A fines del 2017, las secretarías pasaron a ser cinco, porque Modernización incorporó bajo su órbita el Ministerio de Comunicaciones. Luego, en septiembre de 2018, el MMN descendió de jerarquía cuando, por decisión del presidente Macri (decreto 801/2018), se convirtió en Secretaría.

En tanto organismo estratégico del gobierno de Cambiemos, el Ministerio de Modernización tuvo una primera etapa de expansión institucional y de acumulación de recursos humanos y financieros (Caravaca *et al.*, 2020). Es factible considerar que esa etapa se cerró con la pérdida de su rango ministerial en septiembre de 2018. Sin embargo, como Secretaría de Modernización, siguió encargada de ejecutar los planes, programas y proyectos reestructuradores de la administración pública, aunque, de allí en más, conforme a las directivas impartidas desde la JGM en la que Ibarra adoptó el cargo de Vicejefe de gabinete. Su presupuesto no fue alterado ni sus funciones recortadas. Desde el principio, la dirección del proceso de transformación profunda del Estado fue delegada en manos de un estrecho colaborador del presidente, de probada confianza²⁴: Ibarra venía trabajando al lado de Macri desde fines de la década de 1970, tanto en el ámbito privado (en empresas de la familia Macri de la talla de Correo Argentino, Autopistas del Sol, la constructora SIDECA y SOCMA), como durante su presidencia del club de fútbol Boca Juniors, y en el ámbito público en la gestión de gobierno en CABA. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad Católica Argentina, con estudios de posgrado en la

²⁴ Como ya señalamos en otro trabajo (Caravaca *et al.*, 2020), las relaciones personales fueron gravitantes al momento de nombrar funcionarios para el armado del plantel que llevaría adelante la

modernización del Estado a partir de 2015. Ver, entre otros, Canelo & Castellani, 2016; y García Delgado, 2017.

Universidad de Stanford, Ibarra ocupó, desde 2007, diversos puestos en el gobierno de la Ciudad, en las carteras Hacienda y Educación, hasta estabilizarse en la posición de ministro de Modernización en CABA (2011-2015), plataforma para su gestión de la misma cartera a nivel nacional, a la que “trasplantó” sus equipos de funcionarios políticos y técnicos (Canelo & Castellani, 2016; Castellani & Pierbattisti, 2019).

El Plan de Modernización que el ministro Ibarra estaba encargado de ejecutar apelaba a la misma terminología presente en los planes anteriores: facilitar la interacción entre ciudadanos y organismos públicos; jerarquización y profesionalización del empleo público; gestión por resultados y eficiencia pública; gobierno abierto para la evaluación y el control de los programas del Estado y de las instituciones públicas; conectividad federal a través de una estrategia transversal. Planificación, eficiencia, eficacia y transparencia aparecían reiterativamente a lo largo del Plan (decreto 434/2016).

Resultaba claro que, tanto en las actividades propuestas (digitalización, informatización, capacitación del empleo público, entre otras) como en las herramientas gerencialistas a las que se apelaba, el ministerio de Modernización no planteó una agenda novedosa, a la vez que rehuyó revisar las dificultades con las que se habían encontrado los planes anteriores (Ramírez Brouchoud, 2009). En la cosmovisión del gobierno, no había lugar a contemplar obstáculos o tensiones en el camino del cambio, de una organización burocrática que consideraba vetusta hacia una ágil y flexible, enfocada en el “cliente” o “consumidor” de las agencias del sector público. Los proyectos de modernización administrativa, en particular, estaban orientados a “elimina[r] la burocracia”, implementando sistemas transversales capaces, a la vez, de descentralizar, simplificar y agilizar la administración pública (Oficina Nacional de Presupuesto, 2017, p 3). Desterrar el uso del papel en el Estado mediante la incorporación del expediente electrónico formó parte de un proyecto ambicioso de implementar el sistema Gestión Documental Electrónica en la totalidad de los ministerios y gran parte de los organismos descentralizados. Al mismo tiempo, Ibarra promovió la gestión por resultados y la generación de sistemas de información constantemente retroalimentados para poner en evidencia los avances o desvíos en la consecución de metas, tanto para la toma de decisiones interna como para la rendición de cuentas a la ciudadanía (por ejemplo, tableros públicos con datos estadísticos acerca de la gestión de los ministerios), porque antes que velar por procedimientos y normas formales, priorizaba “maximizar la creación de valor público y los resultados para el ciudadano” (Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto, 2018, p. 8).

Una diferencia fundamental respecto de los planes precedentes radicó en que los avances tecnológicos de las últimas dos décadas permitían incorporar a la gestión pública una serie de herramientas con mayores funcionalidades; en paralelo, el nivel de uso, acceso a Internet y disponibilidad de dispositivos de la ciudadanía era exponencialmente superior al que existía en la Argentina veinte años atrás en los inicios del proceso de modernización estatal. Sin embargo, esa mayor conectividad no era total ni mucho menos generalizada (sino que mostraba recortes por sectores geográficos, económicos, edades, entre otros)²⁵, ni el aumento de los dispositivos móviles garantizaba que la ciudadanía supiera usar las aplicaciones que se ponían a su disposición. La presunción de conectividad y usabilidad plena resultaba una base sesgada en la que hacer descansar el corazón de la política de modernización estatal.

En cuanto a las fuentes de financiamiento, el crédito por 80.000.000 de dólares, acordado en 2016 con el BIRF/BM para financiar el IIIPME, constituyó un salto significativo respecto del que había otorgado el mismo organismo para el IPME (27.000.000) y para el IIPME (20.000.000). La sintonía de

²⁵ Según datos del INDEC (2020), hacia el final de la gestión Cambiemos, el 17,1% de los hogares argentinos en aglomerados urbanos no contaban con acceso a Internet. El cuadro se acentuaba en algunas regiones, donde la desconexión superaba el 20% de los hogares. En el mismo momento, el 15,7% de la

población urbana del país declaraba no hacer uso de teléfono celular.

²⁶ Ver, como ejemplo, “La Argentina ascendió 34 puestos en el Ranking Mundial de Transparencia y Gobierno Abierto” (2017).

la gestión Macri con la agenda internacional en materia de modernización fue notoria. Se expresó, entre otras cuestiones, en un intento sostenido por lograr que la Argentina ingresara a la OCDE, organismo que en sus auditorías indicó pautas a seguir en cuestiones relacionadas a transparencia, control de la corrupción y gobierno abierto. De la misma manera, la adhesión a estándares internacionales fue buscada y publicitada por las autoridades cuando se lograron avances, por ejemplo, en el lugar que el país ocupó en diversos rankings, como el de transparencia y de gobierno abierto²⁶.

Por otro lado, el gobierno de Cambiemos impulsó la creación del Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública (COFEMOD), que promovió el Compromiso Federal para la Modernización del Estado (suscripto entre el Estado nacional y las provincias el 17 de abril de 2017) como instrumento para involucrar a las administraciones públicas provinciales en la consecución de la modernización estatal. Este acuerdo contempla objetivos, planes y metas a alcanzar entre 2017 y 2019, de manera que la administración central pudiera controlar su implementación en los gobiernos sub-nacionales.

Otro aspecto significativo del IIPME puede advertirse en la forma de referirse a los interlocutores de sus políticas, a quienes identificaba como “usuarios”, además de ciudadanos. El derecho a la información y a un buen servicio se conjugaba con la retórica de las nuevas tecnologías, donde el usuario individual se convertía en el sujeto privilegiado de la política. El IIPME colocaba el uso de nuevas tecnologías como un punto central: aplicaciones para dispositivos móviles eran presentadas como la solución al desafío de mejorar la comunicación entre Estado y ciudadanos/usuarios. En este sentido, el IIPME también planteó una discontinuidad en su concepción implícita de la ciudadanía con la que el Estado interactúa: basado en la concepción de ciudadano-cliente que arrastraba de planes anteriores, asumía una ciudadanía conectada, decidida a ejercer el control y a evaluar la gestión. Es decir, el interlocutor imaginado era una ciudadanía atomizada, informada, capaz de leer información estadística y comprometida a hacerlo. Esta suposición, por otro lado, no tuvo como contrapartida la formación de esa ciudadanía digital desde el Estado. Es decir, el Estado ofrecía información (tableros de gestión, por ejemplo, que condensan los avances de los proyectos de cada cartera), y allí parecía terminar su compromiso con la transparencia. De la misma manera, al área de Modernización ofrecía un creciente número de gestiones a distancia, pero no instruía a los ciudadanos-usuarios para su uso, ni contemplaba situaciones particulares, grupos que, por edad, conocimiento o recursos, no accedían a la conectividad o dispositivos que de pronto se convirtieron en un recurso imprescindible para la vida cívica.

Como ya subrayaron otros investigadores, la empresa modernizadora de Cambiemos redujo en buena medida la cuestión estatal a problemas de orden tecnológico, suponiendo la neutralidad política de esos instrumentos y negando las relaciones de poder que ellos conllevan (Bernazza, 2016, p. 29; García Delgado, 2017, p. 94). La neutralidad que Cambiemos asoció a la tecnología no impidió, de todos modos, el uso político de esas herramientas. Mientras Cambiemos disputaba las elecciones presidenciales en 2015, y de manera similar en 2019, esas tecnologías fueron presentadas como una de las banderas del cambio de época que decían encarnar: un futuro tecnológico, transparente, neutral e informatizado, versus un pasado al que sindicaban como una burocracia falible, con un Estado opaco, pesado y lento, al que venían a reemplazar (Caravaca & Daniel, 2022). Es decir, el recurso que era defendido por su supuesta neutralidad política era, luego, politizado cuando se lo presentaba como un valor diferencial respecto de otras formas de comprender y gestionar el Estado. Se trataba, una vez más, de sostener una “apoliticidad ficticia”, según mencionó Paula Canelo, como un ejercicio propio del gobierno de Cambiemos, en múlti-

ples terrenos de su gestión (2019, p. 71). La apoliticidad era ficticia, en tanto no reconocía las decisiones políticas detrás de la tecnología (de su desarrollo, de la adopción de ciertos modelos por sobre otros, etc.) y el uso político de la misma. La atomización, por otro lado, se planteaba cuando la interacción con el Estado solo podía darse en instancias individuales, donde un “todos”, construido desde el poder, se relacionaba con un Estado que se distanciaba y se hacía inaccesible para quienes tuvieran inconvenientes para comprender el nuevo lenguaje y para disponer los dispositivos y conectividad necesarios para una interacción ciudadano-Estado, que mutaba a un formato digital.

V. Reflexiones finales

En este trabajo discutimos la idea de que el proyecto modernizador del Estado de Cambiemos constituyó una discontinuidad radical, tal como era planteado por el discurso oficial. Enfocándonos en las continuidades, es notoria la pervivencia entre los planes de un lenguaje heredero tanto de la “comunidad epistémica” constituida en torno a la cuestión de corrupción (Pereyra, 2013) como del NPM que viene oficiando como guía conceptual de las transformaciones. Aún con esto en común, reconocimos una diferencia significativa entre dos modelos. Por un lado, un modelo que entiende a la modernización como parte de un proyecto político y la hace funcional al mismo; por ejemplo, como una pieza más del proceso de democratización. Al mismo tiempo, un armado de la modernización en algunos aspectos más dialogado, que impuso a los procesos de reforma un tempo particular, acompasado al de otros actores. El otro modelo quedó representado por el IIPME, lanzando en 2016. Allí, los tiempos intentaron acelerarse desde la conformación misma del Ministerio, aludiendo a la experiencia de lo realizado en la Ciudad de Buenos Aires por el mismo equipo, como antecedente suficiente para intentar una reforma que se pretendió casi exclusivamente en manos de los equipos técnicos. A la vez, se procuró invisibilizar el carácter político de la empresa modernizadora. Pero, al mismo tiempo, los pasos dados en dirección a la modernización exponían la concepción del Estado que se asumía: un Estado que proponía una relación mediada por dispositivos tecnológicos y, por lo tanto, inaccesible para quienes desconocían las formas y el nuevo lenguaje, o no disponían de los medios para entablar la relación con el Estado.

Por otra parte, consideramos que una diferencia sustantiva entre el IIPME y las experiencias previas residió en el lugar que cada uno ocupó en la agenda de los gobiernos que los lanzaron. El plan de Modernización del año 2000 fue, en realidad, un redireccionamiento de fondos ya otorgados para otros fines, cuya suerte colisionó con la crisis económica y social que estalló a fin del año 2001, y que lo dejó en un lugar más que periférico de la agenda de cuestiones urgentes. El IIPME, acordado con el BIRF/BM en diciembre de 2007, se planteó en un contexto económico y político diferente: a la recuperación económica que se hacía evidente desde 2005 se sumaba la estabilidad política que significaba la continuidad de gestión entre Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Este Plan, que prolongaba en buena medida los objetivos del primero, pero que sumaba ahora como meta el fortalecimiento institucional de la JGM, parece encarnar una idea de modernización particular: concebida como pieza de un proyecto político que se definía como nacional y popular. Es posible que la escasa visibilización pública que se ha hecho del IIPME sea producto, justamente, de su rol de parte, es decir, por no haber sido comprendido por sus promotores como un fin en sí mismo, sino como un engranaje más de un proyecto mayor. El IIPME, por su parte, ha sido “una de las mayores apuestas del presidente argentino Mauricio Macri” (Bernazza, 2016, p. 24). Es decir, la creación del ministerio de Modernización supuso darle al proyecto de la modernización una centralidad y visibilidad que nunca había tenido.

El IIPME puede considerarse como la consolidación de las herramientas del NPM en la administración pública. La familiaridad de funcionarios políticos y técnicos con esas herramientas debido a su procedencia empresaria; su vínculo estrecho con elites globales y circuitos de difusión de estas ideas; y su vocación por agradar a los organismos internacionales de los que fueron sus fervientes promotores, como la OCDE, le dieron una fuerza, un interés y una red de apoyo de la que no dispusieron antes los actores políticos que promovieron las reformas.

Más allá de las distancias en cuanto al monto de financiamiento obtenido para cada Plan, podemos sostener que, en cierta medida, mientras en los dos primeros planes parece haberse hecho un uso estratégico de los mandatos de los organismos multilaterales de crédito, el IIPME expresa una fe convencida en los preceptos que el BIRF/BM y otros organismos, como la OCDE, promocionaban. Es decir, mientras en los primeros planes la adhesión a la terminología del NPM fue más bien formal, se extraía un rédito para quienes, a la vez que se insertaban en el espacio transnacional, se hacían de fondos para el fortalecimiento de sus propias dependencias y equipos. En el IIPME, por otro lado, ciertas reformas fueron presentadas como un conjunto de preceptos universales - o incluso un dogma - que, por su aplicación internacional, no habilitaba instancias de diálogo y debate acerca de ellas. Cuando el proyecto modernizador se descompasa de los tiempos de otros actores se convierte en un fin en sí mismo. Ya no es presentado, como en los planes anteriores, como un medio para otros fines (el proyecto político o la democratización), sino que la justificación del IIPME fue tautológica: había que modernizarse porque el mundo es moderno y se buscaba “volver al mundo”²⁷.

²⁷ Palabras del presidente, “Macri: Queremos volver a ser parte del mundo” (2016). (N. E.).

Jimena Caravaca (jimencaravaca@gmail.com) es Doctora en Ciencias Sociales por la UBA y Doctora en Historia por la Universidad de Paris, investigadora del CONICET y profesora de la UBA y de la UNGS.

Claudia Jorgelina Daniel (claudiadaniel@gmail.com) es Doctora en Ciencias Sociales por la UBA, investigadora del CONICET y profesora de la UBA.

Referencias

- Abal Medina, J.M. & Nejamkis, F. (2002) Capacidades estatales: la construcción de capacidad administrativa y los cambios en el régimen de empleo público. *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 1(1), pp. 101-150.
- Andrieu, P. (2007) La continuidad de la Modernización del Estado en Argentina: descentralización, regulación, gerenciamiento, servicio civil. In: *IV Congreso Nacional de Administración Pública, AAEP*. Buenos Aires.
- Asinelli, C., Álvarez Travieso, M.F. & Yodert, P. (2008) El proceso de modernización del estado en la Argentina: Características y particularidades de un pensamiento propio e innovador. *Cuadernos de Administración*, s/v(39), pp. 83-95.
- Babb, S. (2003) *Proyecto México: los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Barría, D. & Araya Moreno, E. (2008) Modernización del Estado y Gobierno Electrónico en Chile, 1994-2006. *Buen Gobierno*, s/v(5), pp. 80-101.
- Bernazza, C. (2016) Bienvenidos al pasado. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6(11), pp. 23-37. Disponible en: <http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/1225/1059>. Acceso en: 18 de sep. 2021.
- Blumer, H. (1971) Social problems as collective behavior. *Social problems*, 18(3), pp. 298-306. DOI: 10.2307/799797
- Blutman, G. (coord) (2005) *Impacto del plan de Modernización en Argentina 2001-2005*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Administrativas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Blutman, G. (2012) Ensayos trunco de reforma y modernización del Estado en Argentina. In: C. Madureira & M. Asensio (orgs) *Handbook em Administração Pública*. Lisboa: Ina Editora, pp 257-273.
- Bonifacio, J.A. (1995) La experiencia argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, s/v(4), pp. 1-13.
- Canelo, P. (2019) *¿Cambiamos? La batalla cultural por el sentido común de los argentinos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Canelo, P. & Castellani, A. (2016) Empresarios en el Estado. Radiografía del gabinete nacional. *Documento de Trabajo Observatorio de las Elites*, CITRA/UMET/CONICET.
- Cao, H., Rey, M. & Laguado Duca, A. (2015) *El Estado en cuestión. Ideas y Política en la Administración Pública argentina 1960-2015*. Buenos Aires: Prometeo.

- Caravaca, J. & Daniel, C. (2022) Un Estado del siglo XXI. Discursos sobre la modernización estatal en la era Cambiemos (Argentina, 2015-2019). *Perfiles Latinoamericanos* 30(59), no prelo. DOI: 10.18504/pl3059-002-2022
- Caravaca, J.; Daniel, C; Lenarduzzi, J. & Mattina, G. (2020) Modernizar el Estado. Plan y agentes del cambio en la era Cambiemos (Argentina, 2015-2019). *Revista de Gestión Pública*, 9 (1), pp. 5-42. DOI: 10.22370/rgp.2020.9.1.2679
- Casas Tragodara, C. (2015) *Avances de la Reforma y Modernización del Estado en el Perú. Documento Preliminar*. Perú: Secretaría de Gestión Pública, Presidencia del Consejo de Ministros.
- Castellani, A. & Pierbattisti, D. (2019) El Estado concebido como una empresa. Radiografía del ministerio de Modernización entre 2015 y 2019. *Informe de investigación N° 7. Observatorio de las Elites*. CITRA-UMET/CONICET.
- Cullen, J.C. (2006) John Mayor's Citizen Charter. Fifteen years later. In: R. Kilty & T. Whitton (eds) *Citoyens ou Consommateurs? Les mutations rhétoriques et politiques au Royaume-Uni*. Clermont-Ferrand: Presses Universitaires Blaise Pascal, pp. 33-54.
- Estévez, A. (2003) El nuevo management público después de la Reforma del Estado Argentina. *Mimeo* [online]. Disponible en: <<https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/EL%20NMP%20luego%20de%20la%20reforma%20argentina%202003.pdf>>. Acceso en: 18 de sep. 2021.
- García Delgado, D. (2017) Modernización y reforma del Estado en el Neoliberalismo tardío: Hacia el Estado pre-Social. In: D. García Delgado (comp) *El neoliberalismo tardío: teoría y praxis. Documento de trabajo no. 5*. Buenos Aires: Flacso Argentina, pp. 93-108.
- Groisman, E.I. (1988) *El proyecto de formación del cuerpo de administradores gubernamentales: análisis de una experiencia*. Buenos Aires: Fundación Jorge Esteban Roulet.
- Guiñazú, M. C. (2002) Estado y Reforma en las Nuevas Recomendaciones del Banco Mundial: Conceptos y Teoría. *Política y Gestión*, s/v(3), pp. 79-95.
- Hadjiisky, M. (2017) Explorando una conversión. La Nueva Gestión Pública en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entre 1970 y 1980. *Estudios Sociales del Estado*, 3(5), pp. 55-98.
- Kalimullah, N.A., Ashraf A., Kabir M. & Ashaduzzaman Nou, M.M. (2012) New Public Management: Emergence and Principle. *BUP Journal*, 1(1), pp. 1-22.
- López, A., Corrado, A & Ouviaña, H. (2005) Entre el ajuste y la retórica: la Administración Pública tras veinte años de reforma. In: M. Thwaites Rey & A. López (eds) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo, pp.115-146.
- López, A. (2007) *Desarrollo institucional y reforma del Estado: indicadores de gestión para el monitoreo de las políticas de modernización en el sector público*. Buenos Aires: Subsecretaría de la Gestión Pública, INAP, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- López, A. & Zeller, N. (2006) La Administración Pública Nacional en la Argentina (1983-2001): el impacto de las reformas sobre su estructura y el personal. *Revista Argentina de Sociología*, 4(6), pp. 129-159.
- Makon, M.P. (2000) El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional. In: *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*. República Dominicana. Disponible en: <<http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/MAKON,%20Marcos%20-%20El%20modelo%20de%20gestin%20por%20resultados.pdf>>. Acceso en: 18 de sep. 2021.
- Olías de Lima, B. (2001) La evolución de la gestión pública: la nueva gestión pública. In: B. Olías de Lima (coord) *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice Hall, pp. 1-34.
- Orlansky, D. (1998) Políticas de Descentralización y Desintervención Estatal. In: *XXI Congreso Internacional de Latin American Studies Association*. Chicago.
- Orlansky, D. (2005) El concepto de desarrollo y las reformas estatales: visiones de los noventa. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 5(6), pp. 41-61.
- Oszlak, O. (1994) Los A.G.: la creación de un cuerpo gerencial de elite en el sector público argentino. *Aportes. Estado, Administración y Políticas Públicas*, s/v(1), pp. 106-127.
- Oszlak, O. (1996) La Modernización del Estado en América Latina. In: *Inversión pública y desarrollo humano en el contexto de la modernización del Estado*, San Jose: ICAP. Disponible en: <<http://oscaroszlak.org.ar/gallery/la%20modernizacion%20del%20estado%20en%20america%20latina.pdf>>. Acceso en: 18 de sep. 2021.
- Oszlak, O. (1999a) De Menor a Mejor: El desafío de la "segunda" reforma del Estado. *Revista Nueva Sociedad*, s/v(160), pp. 81-100.
- Oszlak, O. (1999b) Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles). *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 6(14), pp. 73-99.
- Oszlak, O. (2002) Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública. In: *IV Reunión de Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado*. Santo Domingo.
- Pando, D. (2011) Problemas derivados de las políticas de modernización de la Administración Pública en Argentina: balances y perspectivas. *Documento de trabajo 33* [online]. Universidad de San Andrés. Escuela de Administración y Negocios. Disponible en: <<http://repositorio.udes.edu.ar/jspui/bitstream/10908/386/1/%5bP%5d%5bW%5d%20dtn33.pdf>>. Acceso en: 18 de sep. 2021.
- Pando, D. (2016) Notas para un primer paso en la hoja de ruta de la modernización del aparato estatal. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6(11), pp. 17-22.

- Pardo, M. del C. (2010) La propuesta de modernización administrativa en México: entre la tradición y el cambio. *Foro Internacional*, L2(200), pp. 393-421.
- Pereyra, S. (2013) *Política y transparencia. La corrupción como problema público*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Pereyra, S. (2014) La corrupción como crítica moral de la política. El vocabulario de la protesta social durante la década de los noventa. *Papeles de Trabajo*, 8(13), pp. 78-101.
- Ramírez Brouchoud, M. (2009) Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), s/v(34), pp. 115-141.
- Repetto, F. (1998) La administración pública. Escenario actual, estudios y perspectivas recientes. Ejes para una agenda de investigación. *Documento 12* [online]. Buenos Aires: Fundación Gobierno y Sociedad. Disponible en: <<http://cdi.mecon.gov.ar/bases/doc/cedi/dt12.pdf>>. Acceso en: 18 de sep. 2021.
- Rizzo, N. (2018) Funcionarios públicos de elite. La creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales en Argentina. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), s/v(52), pp. 82-105.
- Roulet, J. E. (1988) *El Estado Necesario*. Buenos Aires: Centro de Participación Política.
- Semería, F. (2010) Prólogo. In: *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Proyecto de Modernización del Estado. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Disponible en: <http://seguridadinformatica.sgp.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf>. Acceso en: 18 de sep. 2021.
- Vommaro, G. (2017) *La larga marcha de Cambiemos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Vommaro, G. & Gené, M. (2017) Argentina: el año de Cambiemos. *Revista de Ciencia Política*, 37(2), pp. 231-253. DOI: 10.4067/s0718-090x2017000200231
- Vommaro, G. & Morresi, S. (orgs) (2015) “*Hagamos equipo*”. *PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*. Los Polvorines: UNGS.
- Zuñanic, L. & Guidobono, G. (1997). Recursos Humanos y reforma de la administración pública. La experiencia del Instituto Superior de Economistas de Gobierno. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 9(9), pp. 1-9.

Otras Fuentes

- FMI (2020) *World Economic Outlook. Informes 2001-2019*. Washington: Fondo Monetario Internacional.
- INDEC (2020) *Acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación*. EPH. *Informes Técnicos*, 4 (83). Buenos Aires: INDEC. Disponible en: <https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/mautic_05_20A36AF16B31.pdf>. Acceso en: 18 de sep. 2021.
- Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) (2006) *Un mejor gobierno para un país en serio*. Disponible en <<http://seguridadinformatica.sgp.gov.ar/paginas.shtml?pagina=276>>. Acceso en: 18 de sep. 2021.
- Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) (2007) *Mejores Políticas para un Mejor Gobierno*. Disponible en <<http://seguridadinformatica.sgp.gov.ar/paginas.shtml?pagina=335>>. Acceso en: 18 de sep. 2021.
- Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) (S/D) *Proyecto De Modernización Del Estado*. Disponible en <<http://seguridadinformatica.sgp.gov.ar/paginas.shtml?pagina=274>>. Acceso en: 18 de sep. 2021.
- OCDE (1987) *Administration as service, the public as client*. Paris: OCDE.
- Oficina Nacional de Presupuesto (2017) *Presupuesto del Ministerio de Modernización de la Nación correspondiente al año 2017*. Disponible en: <<https://www.economia.gov.ar/onp/documentos/presutexto/proy2017/jurent/pdf/P17J26.pdf>>. Acceso en: 18 de sep. 2021.
- Presidencia de la Nación (2016) *El estado del Estado. Diagnóstico de la Administración Pública en diciembre de 2015*. Disponible en <https://www.sigen.gov.ar/pdfs/el_estado_del_estado.pdf>. Acceso en: 30 de dic. 2019.
- SINTyS (2018) *SINTyS 20 años*. Buenos Aires: SINTyS, Presidencia de la Nación. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/libro_20_anos_sintys.pdf>. Acceso en: 18 de sep. 2021.
- Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto (2018) *Kit de evaluación: Herramientas para una gestión ágil: Teoría de Cambio y pensamiento evaluativo*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/6._kit_de_evaluacion_-_herramientas_para_gestion_agil.pdf>. Acceso en: 18 de sep. 2021.
- World Bank (2008a) *Implementation Completion and Results Report IBRD-44230*. Disponible en: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/575461468003321231/text/ICR7780REPLACE1closed0Aug0271020081.txt>>. Acceso en: 18 de sep. 2021.
- World Bank (2008b) *Report Number ICR13022*. Disponible en: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/311221474595722460/pdf/000020051-20140619090034.pdf>>. Acceso en: 18 de sep. 2021.
- World Bank (2011) *Restructuring Paper on a Proposed Project Restructuring of Second State Modernization Project Loan. Doc: 59552 v1*. Disponible en: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/852861468218999036/pdf/595520PJPR0P101on0II0Project0Final.pdf>>. Acceso en: 18 de sep. 2021.
- World Bank (2015) *Implementation Completion and Results Report (IBRD-74490)*. Disponible en: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/657601468189561522/pdf/ICR3366-P101170-Box391477B-PUBLIC-disclosed-6-23-15.pdf>>. Acceso en: 18 de sep. 2021.

World Bank (2017) *Project Appraisal Document on a Proposed Loan. Report No: PAD2089*. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/287231493829703684/pdf/PAD2089-PAD-P157136-PUBLIC-02-21-2017-toSECPO-1-002.pdf>. Acceso en: 18 de sep. 2021.

Artículos en periódicos diários

El señor presupuesto (2018) *Letra P*. Buenos Aires, 4 de oct. Disponible en: <https://www.lettrap.com.ar/nota/2018-10-4-17-11-0-el-senor-presupuesto>. Acceso en: 18 de sep. 2021.

La Argentina ascendió 34 puestos en el Ranking Mundial de Transparencia y Gobierno Abierto (2017) *Argentina Unida*, Buenos Aires, 3 de may. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-argentina-ascendio-34-puestos-en-el-ranking-mundial-de-transparencia-y-gobierno-abierto>. Acceso en: 18 de sep. 2021.

Macri: Queremos volver a ser parte del mundo (2016) *Casa Rosada Presidencia*, Buenos Aires, 19 de sep. Disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/37334-mauricio-macri-queremos-volver-a-ser-parte-del-mundo-y-cortar-con-el-aislacionismo>. Acceso en: 18 de sep. 2021.

More Efficiency, Transparency, and Accountability in Argentina (2015) *The World Bank IBRD - IDA*. Washington, 22 de sep. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/results/2015/09/22/more-efficiency-transparency-and-accountability-in-argentina>. Acceso en: 18 de sep. 2021.

Have we never been modern? State's modernization plans in Argentina (2000-2019)

Keywords: State Modernization; State Modernization's Plans; New Public Management; Public Administration; Cambiemos.

ABSTRACT Introduction: The modernization of the State as a public policy has a long history in Argentina. In this paper we analyze the three State Modernization plans launched in 2000, 2007 and 2016, to investigate their content, recover the economic, political, and institutional contexts in which each of these plans was implemented, and understand both the motivations and the political interests that drove them, as their limitations. **Materials and Methods:** To answer these questions, we work with the official documents of the three modernization plans signed by the national government with the funding agency. The documentary corpus is complemented with the reports of the funding agencies for each plan, with the organization charts of the state agencies involved and official budget sources. The historical reconstruction of the state's modernization initiatives was carried out based on the registration and compilation of laws, decrees and other regulations on modernization and reform of the State at the federal level. **Results:** Our research suggests that, even though the changes in political administrations, there was a clear continuity between the three modernization plans, especially when it refers to the use of a common terminology, inherited from the New Public Management; to the commitment to technology; and the search for transparency as a value to be achieved. The difference found between the plans is that, in the last one, within the presidential administration of Mauricio Macri, modernization itself was presented as a goal, while in the previous ones there was an assumed relationship with the political projects the modernization plans were subsumed to. **Discussion:** These results contribute both to the field of public administration studies and to studies on the Cambiemos' era and neoliberalism. In the first case, other studies on some modernization initiatives focused their attention on specific plans or initiatives, when here we propose a study in the medium term. The journey through more than twenty years of State reform and modernization projects in Argentina allows to account for the survival of a language and certain management tools over time, since they respond, we understand, to a temporality alien to the politics. Regarding the studies on Cambiemos, this work dialogues with academic production which analyzes the conformation of an individualizing and depoliticized narrative by this political alliance.

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium provided the original work is properly cited.