

Municipios, Estado y transformación digital: nuevos modelos de gobernanza. La experiencia País Digital

Agustina Brizuela

Introducción

A lo largo del globo, el Estado está atravesando complejos cambios en todos sus niveles: problemas globales que ponen en jaque sus capacidades institucionales; fenómenos repentinos de cambio y vulnerabilidad que cuestionan las formas tradicionales de gobernar los asuntos públicos; reformas descentralizadoras que complejizan las relaciones entre agendas y unidades de gobierno; crecientes demandas de apertura y participación ciudadana, nuevos ámbitos que requieren regulación e intervención, etc. Nos encontramos ante un mundo en el que los tradicionales modos de accionar de las administraciones públicas ya no funcionan en todos los casos. Estamos frente a procesos que cuestionan la toma de decisiones jerárquica, el reparto sistemático de competencias, las fórmulas generales.

Con ello, es, además, indudable el agotamiento del modelo burocrático cerrado y jerárquico, alejado de los demás actores de la sociedad, que concibe a la ciudadanía como un ente pasivo y receptor de la toma de decisiones. Es cada vez más evidente que se requieren modelos dinámicos de respuesta a los problemas actuales, modos abiertos, colaborativos y participativos de buscar soluciones de políticas sólidas, legitimadas por la construcción de consensos y la confianza entre los diversos sectores, con el objetivo de encontrar soluciones a problemas de alta complejidad, transversalidad e interdisciplinariedad. Ello cobra especial relevancia respecto a la gobernanza de algunos asuntos públicos nuevos, cuya respuesta por parte del Estado no encaja con las formas tradicionales de gobernar y cuya complejidad demanda soluciones multisectoriales, multinivel, transversales e interdisciplinarias.

El presente trabajo representa una lectura tentativa de un caso, la experiencia del modelo de trabajo desarrollado a partir de 2016 por la Subsecretaría País Digital¹, que entendemos como un posible modelo innovador de gobernanza en materia de transformación digital de los gobiernos locales en la Argentina. La selección del caso se funda en un interés académico personal en tal unidad de gobierno y en la profunda convicción de que constituye una experiencia que puede echar luz sobre muchos interrogantes señalados por la literatura disponible acerca de los nuevos modelos de gobernanza. Cabe destacar que no es objeto del trabajo realizar un análisis abarcador, ni proponer herramientas teóricas generales del tema de estudio, sino más bien recuperar el instrumental teórico elaborado por los expertos en la materia para analizar una experiencia innovadora dentro del Estado Argentino que puede hacer aportes interesantes al desarrollo académico del tema. Asimismo, es menester señalar que no buscamos teñir este estudio de consideraciones políticas, sino, por el contrario, construir análisis acerca del funcionamiento real y actual de las administraciones públicas en nuestro país.

El trabajo se desarrolla en tres etapas principales. En primer lugar, se describirán las condiciones contextuales, globales y locales, en las que surgen nuevas propuestas de gobernanza de los asuntos públicos globales, entre ellas la experiencia denominada País Digital. En segundo lugar, se propondrán algunas nociones teóricas de gran utilidad para analizar el caso en cuestión, específicamente en lo que respecta a las relaciones intergubernamentales y federalismo cooperativo. Por último, se analizará la naturaleza específica de la gobernanza del proceso de transformación digital gubernamental por parte del Estado Nación, tanto a nivel teórico como empírico.

¹ La Subsecretaría País Digital pertenece a la actual Secretaría de Gobierno de Modernización de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la República Argentina.

Luego de precisiones conceptuales, se describirá la experiencia argentina de transformación digital municipal llevada adelante por la Subsecretaría País Digital y se analizará en mayor detalle el modelo de gobernanza inaugurado por la misma, entendiéndolo como un aporte significativo al repertorio de experiencias de nuevos modos de gobernanza de los asuntos públicos complejos en la región, específicamente en lo que respecta a la transformación digital de los gobiernos locales.

Un entorno complejo

El momento histórico que estamos viviendo nosotros, los ciudadanos y los gestores del Siglo XXI, representa probablemente uno de los cambios más profundos de la historia. Hace unas pocas décadas, el mundo comenzó a atravesar cambios complejos y acelerados, entre los cuales se destacan el proceso de globalización económica y socio-cultural, el aceleramiento de los avances tecnológicos, la entrada a lo que denominamos la Sociedad de la Información y el advenimiento de un sinnúmero de transformaciones políticas y culturales relacionadas a estos fenómenos. Los mismos están moviendo y reconfigurando, desde lo más profundo, las bases de nuestras organizaciones sociales, así como nuestros modos de pensar e intervenir en el mundo.

Frente a los cambios advenidos, ¿qué rol toma el Estado Nación? Tanto desde la Academia como desde el Sector Público, algunos aspectos de los sistemas tradicionales de toma de decisiones están siendo cuestionados (Held, 1997). En tanto los nuevos problemas globales no distinguen entre jurisdicciones y temáticas, se evidencia, cada vez más, la necesidad de procesos decisorios transversales a jurisdicciones y disciplinas, al mismo tiempo que la ciudadanía demanda mayores grados de eficiencia, legitimidad y transparencia.

El Estado Nación se encuentra hoy en un contexto sumamente complejo. Por un lado, los fenómenos mencionados anteriormente contestan sus formas tradicionales de actuación, amenazan su ámbito de jurisdicción en tanto penetran los territorios estatales y desafían su protagonismo en la medida en que surgen con fuerza otros actores en los escenarios nacional e internacional (las multinacionales, los nacionalismos, las ONGs, las ciudades, los actores violentos no estatales, etc.) (Held, 1997). Por el otro lado, en las últimas décadas el Estado sufrió una fuerte expansión de su ámbito de actuación: como indica Alberti Rovira (1996), a la función clásica prohibitiva del Estado moderno liberal se añadió la función positiva de configuración, fomento y prestación, característica del Estado de Bienestar o Estado social. Así, el Estado comenzó a tomar un rol activo prácticamente en la totalidad de los ámbitos de la vida de los ciudadanos. Con ello, el involucramiento de los mismos en la política y la administración pública creció y se consolidaron nuevas demandas y reclamos de eficiencia y eficacia en la prestación de servicios, transparencia en la gestión y legitimidad en la toma de decisiones (Rovira, 1996).

Junto a ello, en las estructuras estatales persiste la huella dejada por las reformas ocurridas en la década de los años 90 e inauguradas por la Nueva Gerencia Pública o New Public Management, tendencia global que propuso e impuso reformas administrativas, políticas y económicas en el marco de un nuevo paradigma de gestión (Ormond y Löffler, 1999). No es objetivo del presente trabajo desarrollar en detalle los cambios advenidos en la estructura estatal y en la administración pública a raíz de estas reformas, sin embargo, entre los elementos de continuidad, resulta de gran relevancia para la temática abordada considerar la descentralización administrativa impulsada en esos años (Ormond y Löffler, 1999). Específicamente, en el caso argentino, el Gobierno Nacional traspasó un gran número de competencias a niveles subnacionales de gobierno. Estos cambios quedaron cristalizados en la Constitución Nacional con la reforma de 1994 (Argentina, 1994; Liberman Taratuta, 2013). Numerosas funciones que antes eran ejercidas por el nivel central de gobierno, pasaron a ser facultad de las provincias y los municipios, implicando grandes cambios fiscales y presupuestarios para los tres niveles de gobierno.

Concluyendo, la estructura de provisión de servicios y de desarrollo de políticas públicas es sumamente compleja hoy en tanto el entorno global impone ciertas restricciones y amenazas al accionar del Estado a la vez que los ámbitos de competencia del gobierno se expandieron a casi la totalidad de la vida de los ciudadanos y las relaciones entre los niveles gubernamentales se complejizaron dada la descentralización administrativa de funciones y la superposición de tareas e interdependencia crecientes. Todo ello debe ser considerado en el marco de las sociedades actuales, que presentan altos grados de diferenciación entre sus componentes y, en nuestra región, grandes problemas estructurales de cara al desarrollo (Alberti Rovira, 1996). En tal contexto, surgen en todo el mundo nuevas formas de gobernar y resolver los asuntos y problemas que enfrentan las sociedades y las administraciones públicas.

Relaciones intergubernamentales y federalismo cooperativo: algunas nociones teóricas

Ante la elevada complejidad actual, tanto del contexto de actuación del Estado como de su estructura y de la distribución de funciones entre sus diversos niveles jurisdiccionales, la realidad pone en evidencia el surgimiento de nuevos modos de gobernar las sociedades, de gestionar asuntos y de coordinar entre diversos actores. La creciente fragmentación y descentralización de las agencias estatales impulsó la proliferación de una red densa y compleja de relaciones entre niveles y unidades de gobierno (Valenzuela Mendoza, 2013a).

Numerosos estudiosos han investigado este fenómeno, algunos centrándose en el estudio de las redes, otros en la noción de gobernanza, tantos otros en el análisis de procesos horizontales de cooperación entre entidades de un mismo nivel gubernamental, etc. (Peters, 2007; Peters y Pierre, 2002; Lechner, 1997; Mayntz, 1993; Hulst y Van Montfort, 2012). El presente trabajo recupera algunas herramientas teóricas que han sido desarrolladas por los autores citados anteriormente para hacer una lectura particular, centrada en la gobernanza de la transformación digital y analizando un solo caso de estudio: el Plan País Digital, el cual será descrito en las secciones siguientes. Se propone, con ello, rescatar la naturaleza específica de las políticas de transformación digital, considerando los desafíos estructurales que enfrenta nuestra región y buscando capturar la particularidad del caso analizado como modelo susceptible de ser replicado en otros escenarios de políticas.

La necesidad de análisis parciales y lecturas de casos en el tema tratado es, a nuestro entender, elevada en tanto la bibliografía sobre la materia presenta propuestas teóricas de gran alcance y análisis aplicados a casos de estudio de otras latitudes y sistemas políticos. Así, se hace menester ensayar lecturas sobre nuestra región y, específicamente, la Argentina actual. Siguiendo a Stoney y Graham (2009), se pueden identificar ciertos patrones y tendencias generales en torno a la proliferación de modelos de federalismo cooperativo y de relaciones intergubernamentales densas, que serán descriptos a continuación. Sin embargo, cabe destacar que existen factores contextuales, políticos, culturales propios de cada caso de estudio y que tales tendencias no pueden ser entendidas como lineales. Más bien, es preferible identificar las condiciones, los incentivos y los desafíos que promueven modelos de relaciones intergubernamentales innovadores y proponer análisis de bajo alcance recuperando el instrumental teórico desarrollado hasta el momento.

Retomando la definición elaborada por Wright (1997), las relaciones intergubernamentales pueden ser entendidas como “un cuerpo importante de actividades o de interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todo tipo y niveles dentro del sistema federal” (p, 71). Pueden concebirse como un esquema de relaciones multicéntricas entre diversos niveles gubernamentales, constituyendo una “amplia red de instancias de gobierno, pares entre sí o dispares, que recurren al uso de instrumentos comunes para lograr un fin específico, pudiendo ser la implementación de una política pública, la gestión de un determinado servicio público, la coordinación de acciones, entre otras formas variadas” (Valenzuela Mendoza, 2013a:27-28).

Las mismas poseen tanto componentes políticos como técnicos y tecnológicos (Cunill, 2005; Valenzuela Mendoza, 2013a). Tales interacciones y redes de gobierno conllevan transferencias de recursos y capacidades técnicas, difusión de políticas, objetivos compartidos, agendas comunes, etc.

Como sostiene Valenzuela Mendoza (2013a), las redes intergubernamentales son una excelente “fuente de oportunidad para generar espacios colaborativos entre los distintos niveles de gobierno” (p.20). En sistemas políticos federales y descentralizados, donde los niveles inferiores de gobierno poseen numerosas facultades, las redes intergubernamentales cobran especial importancia, principalmente en lo que refiere a asuntos complejos, donde las competencias jurisdiccionales de cada unidad política se imbrican.

Cabe destacar que las relaciones intergubernamentales no son propias solamente de los sistemas políticos federales, sino que pueden estar presentes tanto en éstos como en los sistemas unitarios o centralizados (Wright, 1997; Valenzuela Mendoza, 2013). En la literatura de la Ciencia Política, la noción de federalismo hace referencia específicamente a la estructura formal y las relaciones derivadas de un tipo de ordenamiento constitucional y legal, poniendo atención al reparto de competencias y atribuciones, mientras que el concepto de relaciones intergubernamentales describe determinados modelos de interacción entre diversos niveles y unidades de gobierno que trascienden el plano de lo jurídico y pueden establecerse también como relaciones informales, esporádicas, no lineares, no sistemáticas, etc. Este último concepto, a diferencia del concepto de federalismo, recalca la relevancia de las interacciones horizontales entre las distintas jurisdicciones gubernamentales (Wright, 1997; Valenzuela Mendoza, 2013a).

Un concepto sumamente útil a nivel teórico y que ha sido poco analizado por la literatura argentina sobre la materia es el de federalismo cooperativo, propuesto por Borja (2007), definido como un “sistema articulado que funciona con base en la coordinación, cooperación y lógicas funcionales de colaboración, más que una lógica basada en la separación de competencias de enfoque garantista” (Valenzuela Mendoza, 2013a:30). Esta noción posibilita un enfoque en el que las relaciones intergubernamentales de un sistema federal consolidan un contexto de cooperación inter-jurisdiccional que da lugar a soluciones integrales en torno a asuntos comunes y a la creación de agendas compartidas de políticas públicas.

La gobernanza de la transformación digital: la experiencia País Digital

La transformación digital: definiciones conceptuales

El impetuoso aceleramiento de los avances tecnológicos que inauguró la Sociedad de la Información y potenció el proceso globalizador ha llevado la innovación tecnológica al corazón del Estado. El mismo se enfrenta a una infinidad de oportunidades, así como de retos, en relación a las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs de aquí en adelante). No es objetivo del presente análisis repasar en detalle las características de tales advenimientos, así como tampoco describir las oportunidades y los obstáculos que éstos significan para las gestiones públicas. Dada la profusa literatura sobre el tema, se da por sentado, conforme al consenso general alcanzado por los estudiosos de la materia, que los gobiernos de todo el mundo, más tarde o más temprano, emprendieron el camino hacia la digitalización y la incorporación de innovaciones tecnológicas entendiendo que permitían consolidar gobiernos más eficaces, eficientes, transparentes y participativos.

Para este análisis, preferiremos emplear el concepto de transformación digital de gobierno y optamos, en cambio, por no utilizar la noción de modernización del Estado, entendiendo que en la Ciencia Política el término adquiere significados un tanto ambiguos que no atañen a la temática tratada. El mismo será empleado solamente a los efectos de mencionar la estrategia integral de transformación digital impulsados por el Gobierno Nacional Argentino a partir de fines de 2015, denominada como Plan de Modernización del Estado.

La transformación digital de gobierno se refiere específicamente al proceso de aplicación de tecnologías digitales a los componentes, las actividades y las funciones del gobierno. Siguiendo a Borsato y Brizuela (2019a; 2019b), entendemos que la transformación digital de gobierno se compone de 3 elementos principales:

1. Administración Digital

La incorporación de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TICs) en la administración pública es fundamental para incrementar la eficiencia y la eficacia de la gestión interna y, en consecuencia, de la respuesta a las necesidades ciudadanas. La administración digital refiere al conjunto de actividades y procesos internos de las administraciones públicas que se realizan de forma electrónica, incluyendo la infraestructura tecnológica (red de fibra óptica, servidores, protocolos de ciberseguridad y contingencia), los gestores de documentos y expedientes electrónicos, las plataformas de control, etc.

2. Gobierno Electrónico

El gobierno electrónico refiere a las plataformas de servicios municipales al ciudadano y la tramitación online. En este caso, las TICs transforman la relación del gobierno y la ciudadanía, las empresas y la sociedad civil. Se busca incrementar los niveles de eficacia, eficiencia y trazabilidad de las interacciones entre las administraciones públicas y la sociedad.

3. Gobierno Abierto

Siguiendo a Oszlak y Kaufman (2014), entendemos que el Gobierno Abierto “entraña una relación de doble vía entre ciudadanía y estado, posibilitada por la disponibilidad y aplicación de TIC (tecnologías de la información y el conocimiento) que facilitan múltiples interacciones entre actores sociales y estatales, y se traducen en vínculos más transparentes, participativos y colaborativos” (p.6). Mediante este concepto, se hace referencia a una política de apertura por parte del Estado, entendiendo a la misma en el marco de un pluralismo político inclusivo y de una relación transparente y fluida con la ciudadanía, que se implementa a raíz de la incorporación de TICs, como portales de información pública, plataformas de debate, etc. (CIPPEC, 2016; Valenzuela Mendoza, 2013b). Los componentes centrales del gobierno abierto son tres:

- a. Transparencia: publicación de datos de gestión, acceso a la información pública, rendición de cuentas.
- b. Participación ciudadana: institucionalización de canales formales de amplia participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y en la asignación del gasto público.
- c. Colaboración: habilitación de portales de datos abiertos públicos y reutilizables, apertura de espacios colaborativos de innovación pública, etc.

La experiencia argentina de transformación digital municipal

Como respuesta a la preparación de un entorno que responda a los desafíos actuales y futuros, el Gobierno Nacional ha establecido en 2016 el Plan de Modernización del Estado, concentrando competencias para el despliegue de infraestructura tecnológica en el territorio y la implementación de herramientas digitales, componente fundamental para el desarrollo (Brizuela, 2019; Borsato y Brizuela, 2019a; 2019b). Se entiende, siguiendo a Brizuela (2019), que tal política es el primer intento sistemático e integral de impulsar una profunda transformación digital del Estado Argentino y que “siembra el ensamblaje estratégico para la generación del bien común en el contexto de la globalización” (Brizuela, 2019:s/p). Está motivado en base a:

“Que una de las premisas del Gobierno Nacional es lograr la utilización de los recursos con miras a una mejora sustancial en la calidad de vida de los ciudadanos focalizando su accionar en la producción de resultados que sean colectivamente compartidos y socialmente valorados....Que la mejora de las capacidades del Estado representa una condición necesaria para el desarrollo económico, productivo y social del país, reconociendo como principio rector del quehacer del Estado, que el Sector Público Nacional esté al servicio del ciudadano, en un marco de confianza mutua... Que, si bien en la actualidad existen esfuerzos e iniciativas puntuales tendientes a mejorar la gestión pública en términos de calidad y eficiencia, resulta necesario coordinar las mismas bajo un marco integral, a efectos de generar la necesaria articulación” (Presidencia de la Nación, 2016).

Dentro del Plan de Modernización del Estado, cobra fundamental importancia el Plan País Digital, cuyo objetivo es encaminar el proceso de modernización a lo largo de los sistemas sociales en todo el territorio argentino, con especial énfasis en las ciudades (Borsato y Brizuela, 2019a; 2019b; Brizuela, 2019).

La actual Secretaría de Gobierno de Modernización (anteriormente Ministerio de Modernización), fue creada el 10 de diciembre de 2015, mediante el Decreto 13/2015 – Ley de Ministerios (Brizuela, 2019). Por el mismo, el Poder Ejecutivo de la Nación establece que:

“Para impulsar las políticas de jerarquización del empleo público y su vínculo con las nuevas formas de gestión que requiere un Estado moderno, como así también el desarrollo de tecnologías aplicadas a la administración pública central y descentralizada, que acerquen al ciudadano a la gestión del Gobierno Nacional, así como la implementación de proyectos para las provincias y municipios de políticas de tecnologías de la información, se hace necesaria la creación del MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN” (Presidencia de la Nación, 2015).

La estrategia País Digital² constituye uno de los cinco ejes del Plan de Modernización del Estado, que ha sido descrito anteriormente (Brizuela, 2019). En el Decreto 434/2016 (Presidencia de la Nación, Decreto 434 del 1 de marzo de 2016) se describe la estrategia como:

“Un eje transversal a los cuatro anteriores, orientado a crear alianzas con las administraciones públicas provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objetivo de fortalecer los lazos existentes para avanzar dentro de un marco de intercambio y colaboración mutua, poniendo al servicio del desarrollo conjunto de las administraciones, las experiencias y prácticas exitosas existentes en todo el territorio nacional” (Presidencia de la Nación, 2016).

La Subsecretaría País Digital se constituye como la entidad facultada para trabajar en conjunto a los demás niveles de gobierno (administraciones públicas municipales, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) para desplegar el Plan de Modernización del Estado en todo el territorio nacional (Brizuela, 2019). La misma promueve

“políticas y programas de modernización de la Gestión Pública en todo el territorio nacional para mejorar la calidad de los servicios, promover la transparencia, la inclusión digital y la innovación” (Presidencia de la Nación, 2016).

Específicamente, la estrategia País Digital posee los siguientes objetivos estratégicos (Borsato y Brizuela, 2019a; 2019b):

1. Generar una línea de base del estado de los municipios argentinos en materia de ciudades inteligentes y transformación digital.
2. Identificar zonas prioritarias de intervención, definir e implementar planes de mejora y transformación digital municipal en trabajo conjunto entre País Digital y los municipios argentinos.
3. Capacitar los equipos de trabajo municipales y consolidar capacidades de gobierno en la materia.

La Subsecretaría desarrolla su actividad en línea con cuatro ejes programáticos, del cual dependen todos los programas desplegados por la misma: el programa de Ciudades Inteligentes, las iniciativas de Modernización Municipal, el Programa de Inclusión Digital, y otros programas de apoyo y fortalecimiento de la estrategia (Borsato y Brizuela, 2019a; 2019b). A través del Programa de Ciudades Inteligentes, la Subsecretaría traza una línea de base y realiza diagnósticos integrales de ciudades inteligentes y transformación digital a los fines de entender la realidad actual e intervenir en ella mediante la implementación de planes de mejora en miras a lograr un desarrollo efectivo de las urbes argentinas.

² Puede consultarse la página web oficial en: <https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/paisdigital>.

A raíz de la línea de base relevada a partir de los diagnósticos y de las prioridades identificadas, la Subsecretaría País Digital trabaja junto a los municipios de todo el país para la implementación de una serie de soluciones digitales y la capacitación de los respectivos equipos de gestores municipales. Se implementan herramientas digitales concentradas en tres componentes clave: la administración digital, el gobierno electrónico y el gobierno abierto. El adecuado desarrollo de los mismos asegura la consolidación de gobiernos municipales inteligentes, que puedan anticipar y dar respuesta a las necesidades y demandas ciudadanas. Elevados grados de madurez en administración digital, gobierno electrónico y gobierno abierto, conducen al fortalecimiento de las gestiones municipales y el acercamiento de las mismas a la ciudadanía, logrando una mayor capacidad de respuesta, una mejor interacción, así como también un gobierno más transparente y participativo (Borsato y Brizuela, 2019a; 2019b).

La metodología de trabajo mediante la cual la Subsecretaría País Digital implementa los ejes programáticos descriptos constituye un novedoso modelo de gobernanza multinivel que comprende la activa participación e intervención de organismos públicos de diversas jurisdicciones (nacional, provincial, municipal). A través de alianzas y compromisos formales e informales, se da inicio a procesos de trabajo conjunto entre diversos actores públicos con objetivos precisamente delimitados. Asimismo, se promueve el involucramiento de organizaciones sociales (ONGs, cooperativas, organizaciones barriales, etc.) y referentes de las comunidades en aquellos programas relacionados a la inclusión digital (Borsato y Brizuela, 2019a; 2019b).

Entre las diversas interacciones que establece País Digital con otros niveles y agencias de gobierno y organizaciones de la sociedad civil, se destacan las relaciones intergubernamentales establecidas con los municipios argentinos, tanto por su cantidad como por su nivel de intensidad. La Subsecretaría trabaja regularmente hace casi 4 años con 1200 municipios argentinos para la ejecución de los cuatro ejes programáticos. A lo largo del tiempo, las interacciones con estos municipios se densificaron intensamente, hasta el punto de consolidar relaciones fluidas con la mayoría de los mismos. Para ello, fue de fundamental importancia consolidar un equipo de referentes territoriales dentro de la Subsecretaría, que trabaja en constante vinculación y comunicación con referentes específicos de cada municipio con el que se desarrollan iniciativas.

En primer lugar, se conformaron alianzas políticas para la colaboración y la difusión de experiencia, soluciones digitales y asistencia técnica en materia de transformación digital entre las autoridades de ambas partes. En segundo lugar, se establecieron los vínculos interpersonales entre los referentes municipales de gobierno, hacienda y modernización y los referentes territoriales de la Subsecretaría, buscando generar vínculos humanos y profesionales sólidos, abiertos y horizontales. Por último, a partir de la firma de compromisos formales, se comenzó un proceso de colaboración técnica que dio lugar a la implementación de las soluciones digitales provistas por País Digital, a instancias de capacitación para funcionarios municipales y a procesos de asistencia técnica sostenidos en el tiempo.

De ese modo, se consolidó una red de interacciones fluidas, densas y regulares entre la Subsecretaría y todos los municipios con los que trabaja, representando un gran e innovador ejemplo de gobernanza en el despliegue de la política de transformación digital del gobierno argentino, que será analizado a continuación.

La gobernanza de la transformación digital: naturaleza, dificultades y posibilidades

Así como, analizando la historia del Estado Nación, desde su nacimiento con la Edad Moderna hasta hoy, se observa una gran evolución de las funciones y los modos de gobernar del aparato estatal en relación a las grandes transformaciones socio-económicas, hoy también estamos frente a profundos cambios sociales, económicos, culturales y políticos de la Sociedad Global que repercuten con fuerza en las estructuras y las capacidades de los Estados Nación.

Se hace menester, tanto desde la Academia como desde el Sector Público, repensar los modos de gobernar y recuperar, mediante análisis particulares y pormenorizados, experiencias innovadoras de gobernanza que promuevan las interacciones en red, la apertura a la participación de nuevos y viejos actores no estatales y de diversos niveles de gobierno, los procesos de creación colaborativos, etc. Ello cobra especial relevancia respecto a la gobernanza de algunos asuntos públicos nuevos, cuya respuesta por parte del Estado no encaja con las formas tradicionales de gobernar y cuya complejidad demanda soluciones multisectoriales, multinivel, transversales e interdisciplinarias. Entre estos asuntos, se consideran de suma importancia la actual transformación digital de las sociedades y los gobiernos, la lucha contra el cambio climático, la transición hacia sistemas urbanos sostenibles, la búsqueda de procesos de desarrollo competitivo e inclusivo, etc. Todas estas cuestiones poseen algunos elementos comunes que demandan nuevos tipos de respuesta por parte de los gobiernos: la complejidad, su carácter integral o global, la implicancia de diversos órdenes de gobierno y sectores de la sociedad.

Específicamente centrándonos en la materia que nos concierne, la naturaleza de la transformación digital de los gobiernos demanda modos innovadores de gobernanza por parte de los Estados Nación. En primer lugar, desde un plano teórico se concibe que la noción de transformación digital gubernamental comprende mucho más que la mera digitalización de procesos que antes se realizaban de forma manual. Como se explicó anteriormente, este concepto es más profundo e implica una determinada forma de entender la tarea de gobernar: busca gestiones gubernamentales transparentes, eficaces, abiertas y colaborativas. Así, es esencial que se incentive la colaboración intra-gobierno y con la ciudadanía, junto con la apertura del Estado a la participación de nuevos actores. La transformación digital, entonces, así concebida, necesariamente conlleva a pensar en relaciones intergubernamentales más intensas y fluidas, que poseen el objetivo de “incentivar la colaboración como eje central, donde las relaciones dan forma a un entramado de redes entre unidades de gobiernos y donde cada uno representa un nodo en la red gubernamental” (Valenzuela Mendoza, 2013a:35).

En segundo lugar, desde un plano pragmático, la gobernanza de la transformación digital comprende diversos órdenes de gobierno y la necesaria interacción entre ellos. Las competencias en la materia están repartidas entre las agencias responsables del tendido de la Red Federal de Fibra Óptica y de la infraestructura de telecomunicaciones en todo el territorio nacional, las unidades del gobierno central facultadas para implementar procesos de incorporación de tecnologías en la Administración Pública Nacional y el diálogo de estas plataformas con los sistemas de los respectivos niveles inferiores de gobierno, etc. Por último, los países de nuestra región presentan grandes deficiencias estructurales en la materia, tanto respecto a los niveles históricos de financiamiento otorgado, como en relación a la infraestructura tecnológica de base, el equipamiento material y las capacidades técnicas necesarias para impulsar la transformación digital de forma eficaz en todos los niveles de gobierno. Se torna incuestionable que la consolidación de densas redes intergubernamentales de colaboración para la gobernanza de la materia es altamente deseable y necesaria para consolidar la transformación digital de gobierno en la región.

Síntesis: un esquema de análisis del modelo País Digital

A partir de lo analizado anteriormente, es de gran utilidad teórica identificar cuáles son las condiciones contextuales e institucionales en las que se enmarca el modelo País Digital de gobernanza de la transformación digital municipal. Para ello, se utilizarán las categorías propuestas por Hulst y von Montfort (2011) en un análisis realizado acerca de la cooperación inter-municipal en la Unión Europea. Entendemos que las herramientas teóricas propuestas son útiles para echar luz sobre nuestro caso de estudio, a sabiendas de que se trata de otro tipo de relaciones intergubernamentales (entre distintos niveles de gobierno) y de una materia específica de políticas públicas (la transformación digital). Hulst y von Montfort (2011) proponen un análisis de tipo institucionalista, utilizando categorías que abarcan los aspectos históricos, sociológico-culturales, legales y contextuales que son de gran utilidad para el caso.

Los autores señalan tres niveles de análisis necesarios: los factores externos, el contexto institucional-administrativo y la naturaleza de la cooperación (Hulst y von Montfort, 2011). Respecto a los factores externos, a los efectos del caso que nos compete, se destaca el grado de interdependencia social, económico y político entre los diversos actores (sociedad civil, Estado, sector privado) y entre los diversos niveles de gobierno que implica gobernar eficazmente el proceso de transformación digital de la sociedad y el Estado en Argentina. Además, se recalca que es necesario analizar la escala de los servicios públicos provistos mediante redes de colaboración gubernamental (Hulst y von Montfort, 2011: como mencionamos anteriormente, en el proceso de incorporación de tecnologías al gobierno están implicadas las competencias y el accionar de un gran número de agencias y unidades gubernamentales.

En relación al contexto institucional y administrativo, entendemos que es necesario incluir en el análisis la estructura institucional del Estado en cuestión, la cultura administrativa y la legislación (Hulst y von Montfort, 2011). Respecto a nuestra unidad de análisis, cabe señalar el carácter federal de nuestro sistema político y la cultura organizacional de histórica asistencia de los niveles inferiores de gobierno por parte del Estado central, siendo altamente viable y deseable impulsar modelos colaborativos de gestión y gobernanza de asuntos públicos complejos. Por último, en el plano de la materia de cooperación, en este caso la transformación digital de los gobiernos locales en Argentina, es necesario considerar el tipo de tareas desarrolladas, el grado de integración alcanzado y el nivel de formalidad de las interacciones (Hulst y von Montfort, 2011). Como mencionamos, las tareas desarrolladas de manera cooperativa entre la Subsecretaría País Digital y los municipios refieren a la implementación de procesos de digitalización, modernización tecnológica y apertura de las administraciones locales.

Estos procesos son dificultosos y altamente costosos para ser impulsados por los municipios de forma individual, tanto respecto a la infraestructura tecnológica y el software necesario como a las capacidades técnicas requeridas en muchos casos. Mediante la colaboración en redes con País Digital, se logran aprovechar economías de escala y se utilizan desarrollos ya existentes y en formatos libres, explotando de manera positiva recursos instalados y capacidades técnicas disponibles. Asimismo, las redes de interacción se fueron densificando, intensificando y formalizando con el pasar del tiempo a lo largo del proceso de trabajo conjunto.

Conclusión

Durante las últimas décadas, han proliferado nuevas propuestas de gobernanza fundadas en la cooperación entre actores de diversos tipos y niveles de gobierno a lo largo de todo el mundo. Con ello, también emergió un rico debate intelectual que busca comprender este fenómeno y proponer alternativas. Concibiendo el rol del Estado Nación como generador de las condiciones propicias para el desarrollo y el crecimiento, la presente ponencia busca revisar el debate en curso y proponer una lectura inserta en la realidad argentina actual. Siguiendo a diversos autores, entendemos que la colaboración intergubernamental promueve una reconfiguración de los modos de gobernar del Estado, flexibilizando, dinamizando y democratizando la toma de decisiones y la ejecución de las políticas públicas y consolidando relaciones más horizontales y simétricas entre los diversos órdenes de gobierno en los sistemas políticos federales. Así, se pueden generar procesos virtuosos de colaboración, consolidando intereses comunes, confianza y agendas de políticas compartidas y aprovechando los recursos disponibles, las economías de escala y las capacidades técnicas de los agentes estatales de los diversos niveles de gobierno.

Siguiendo a Valenzuela Mendoza (2013a), creemos que, “con independencia del efecto que las reglas formales tienen al trazar una relación cooperativa en el diseño institucional del sistema federal (...) [hay que considerar] el tipo de relaciones intergubernamentales, los mecanismos o reglas informales para la construcción de prácticas que conduzcan a la cooperación y la colaboración, y no sólo los aspectos formales” (p.21).

Desde esta óptica, se pueden fomentar áreas de gestión que se gobiernen mediante modelos de federalismo cooperativo, entendiéndolo como una red densa de interacciones entre gobiernos, autónomos e independientes, que buscan coordinarse y colaborar en asuntos comunes de políticas y buscando robustecer:

“redes institucionales que puedan estructurar competencias y responsabilidades (políticas y administrativas) en el marco de una autonomía constitucional, pero reconociendo que existen problemas públicos que sólo se resuelven de forma intergubernamental, donde la gobernanza democrática viene imponiéndose y empuja fuertemente a la modificación de reglas y esquemas que antaño permanecían intocados” (Valenzuela Mendoza, 2013a:35).

Lo último toma suma importancia en materias como la transformación digital gubernamental en regiones como la nuestra, donde se torna esencial compartir y transferir capacidades técnicas, recursos económicos y tecnológicos y agendas de transformación conjunta. Los modos de gobernanza multinivel, en red o de federalismo cooperativo en este campo son capaces de fortalecer, legitimar y acelerar el costoso pero fundamental proceso de transformación digital emprendido por los gobiernos locales y de convertirlo en una política pública de largo plazo, basada en el consenso intergubernamental y multisectorial. A raíz de todo ello, consideramos que el modelo de trabajo inaugurado por la experiencia País Digital representa un innovador modo de gobernanza pública del proceso de transformación digital, constituyéndose como un original esquema colaborativo, horizontal, multi-nivel y abierto que promueve la consolidación de una densa red de interacciones entre órdenes de gobierno, agencias estatales, organizaciones civiles, empresa y academia. Sin dudas, representa un innovador esfuerzo hacia la instauración de modelos colaborativos y multinivel para el fortalecimiento de las gestiones locales donde la coordinación, la creación de alianzas y el impulso de procesos de aprendizaje colectivo son puestos en marcha para la gobernación de asuntos comunes complejos.

Bibliografía

- Alberti Rovira, E. (1996) El federalismo actual como federalismo cooperativo. *Revista Mexicana de Sociología*, Universidad Nacional Autónoma de México. Vol. 58, No. 4, octubre-diciembre, pp. 51-68. DOI: 10.2307/3541041. Disponible en línea en: https://www.jstor.org/stable/3541041?read-now=1&seq=3#metadata_info_tab_contents. [Último acceso: 28 de junio de 2019].
- Argentina. (1994). *Constitución de la nación argentina*. Imp. de la Nación argentina.
- Borsato, L. S. y Brizuela, A. (2019a) La transformación digital como motor del desarrollo urbano: la estrategia País Digital. Documento de trabajo. Secretaria de Gobierno de Modernización, Presidencia de la República Argentina.
- Borsato, L. S. y Brizuela, A. (2019b) La transformación digital de las ciudades: la estrategia nacional argentina. Documento de trabajo. Secretaria de Gobierno de Modernización, Presidencia de la República Argentina.
- Brizuela, H. (2019) *Argentina, Estado digital. Las políticas basadas en tecnologías digitales ante el avance de la globalización. Estudio de caso República Argentina (2016 - 2019): conceptos, datos, método y preguntas*.
- CIPPEC (2016) *Ciudad Inteligente: diálogos institucionales*. Buenos Aires: Pymedia. Disponible en línea en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/985.pdf>. [Último acceso: 28 de junio de 2019].
- Cunill, Nuria (2005) *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*.
- Held, D., & Mazzuca, S. (1997). *La democracia y el orden global: del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós.
- Hulst, J. R., y van Montfort, A. J. (2012). Institutional features of inter-municipal cooperation: Cooperative arrangements and their national contexts. *Public Policy and Administration*, 27(2), 121-144. Disponible en línea en: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0952076711403026>. [Último acceso: 30 de junio de 2019].

- Kooiman, J. (2004) Gobernar en gobernanza en Revista Instituciones y Desarrollo N°16, pp.171-194, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2004.
- Lechner, N. (1997) Tres formas de coordinación de la vida social. Un esquema. En Revista de la CEPAL, 61, abril de 1997.
- Liberman Taratuta, A. M. (2013). Descentralización y cuentas fiscales: análisis crítico sobre las articulaciones entre los diferentes niveles de gobierno en la Argentina.
- Mayntz, R. (1993). Modernization and the logic of interorganizational networks. Knowledge and Policy, 6 (1), pp.3-16. Disponible en línea en: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF02692798>. [Último acceso: 28 de junio de 2019].
- Ormond, D., & Löffler, E. (1999). Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar? Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 13 (Feb. 1999). Caracas. Disponible en línea en: <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/476/0032601.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. [Último acceso: 28 de junio de 2019].
- Oszlak, O., & Kaufman, E. (2014). Teoría y práctica del gobierno abierto. Red Gealc, OEA, IDRC. Disponible en línea en: <http://www.oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/kaufman-oszlak.pdf>. [Último acceso: 20 de junio de 2019].
- Peters, G. (2007) Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar, en Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39. (Oct. 2007). Caracas.
- Peters, G. y Pierre, J. (2002) La gobernanza en niveles múltiples, un pacto faústico? Foro Internacional, vol. XLII, núm. 169, julio-septiembre, 2002, pp. 429-453 El Colegio de México, Distrito Federal, México.
- Poder Ejecutivo Nacional, (2015), Decreto 13 del 10 de diciembre de 2015, publicado el 11 de diciembre de 2015, Boletín Oficial de la República Argentina. Disponible en línea en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/decreto-dnu-132015-caratula> [Último acceso: 15 de marzo de 2019].
- Poder Ejecutivo Nacional, (2016), Decreto 434 del 1 de marzo de 2016, publicado el 2 de marzo de 2016, Boletín Oficial de la República Argentina. Disponible en línea en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/pdf/linkQR/SENTdC9ON2paS2RycmZORFhoUThyQT09> [Último acceso: 15 de marzo de 2019]
- Stoney, C. y Graham, K. H. A. (2009) Federal-municipal relations in Canada: The changing organizational landscape. Canadian Public Administration, Vol. 52, No. 3 (Septiembre 2009), PP. 371–394. Disponible en línea en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1754-7121.2009.00088>. [Último acceso: 30 de junio de 2019].
- Valenzuela Mendoza, R. (2013a) El federalismo cooperativo como factor catalizador de un Gobierno Abierto. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Nueva Época, Año LVIII, núm. 219, septiembre-diciembre de 2013, pp. 19-44. ISSN-0185-1918. Disponible en línea en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S018519181372302X#bib0195>. [Último acceso: 28 de junio de 2019].
- Valenzuela Mendoza, R. V. (2013b). Delimitar Gobierno Abierto para ampliar la Colaboración con una Sociedad más Abierta. Estado, Gobierno y Gestión Pública, (21), 127-158. Disponible en línea en: <https://core.ac.uk/download/pdf/46533182.pdf>. [Último acceso: 28 de junio de 2019].
- Wright, D. S. (1997) Para entender las relaciones intergubernamentales. FCE: México.

Reseña biográfica

Agustina Brizuela. Es Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Córdoba. Actualmente es alumna del curso de Doctorado en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica Argentina y se desempeña como analista en la Subsecretaría País Digital en la Secretaría de Modernización, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación. Sus temas de interés académico se relacionan con la innovación tecnológica para el desarrollo, las ciudades y el desarrollo local, la gobernanza del cambio climático y la sustentabilidad.