

# Modernización del Estado Rionegrino, desde los 90 hasta la actualidad

## AUTORES

### Integrantes Del Equipo

#### Proyecto de Investigación 04/V108

*Sociedad civil, participación y modernización en el estado rionegrino, desde la década del 90 hasta la actualidad.*

## INTEGRANTES DEL EQUIPO

### DIRECTOR

Claudio Alberto Mennecozi

### DOCENTES

Mirian Ruth Maldonado

Eliana Carolina Medvedev Luna

María Emilia Ocampo

Reyes Magda De Los Rios-

Carlos Vilte

Silvio Castro

Sergio De Piero

Franco Consiglio

Carolina Semprini

Maite Alicia Martitegui

Cecilia Aguirre

Yessica Aramendi

Leandro Berraz Oroño

Orlando Granizo

Rodrigo Nehuen Mendez

Augusto Pascuali

Cristian Adrián Salas

## RESUMEN

El Objetivo principal de esta Investigación es identificar los cambios, continuidades y transformaciones que promueve el Estado respecto a la participación ciudadana e indagar el comportamiento de actores individuales y colectivos frente a las distintas herramientas de innovación. Los Objetivos específicos pretenden analizar el comportamiento de los distintos actores frente a los mecanismos de innovación propuestos por el Estado; indagar que estrategias se diseñaron para vincular el Estado con la Sociedad Civil en diferentes gestiones de gobierno y Observar la relación entre la esfera estatal y la no estatal respecto a la Modernización del Estado. Se busca Investigar el tema desde una mirada patagónica por tanto periférica y enmarcada en una sociedad poco homogénea, con características políticas y económicas distintas de las del centro del país; e interrogarnos sobre Cuáles son los mecanismos de modernización, apertura y transparencia, que permiten reducir la opacidad y morigerar la división del trabajo político entre los gobernantes - gestores públicos- y los ciudadanos gobernados. La metodología destinada a relevar datos que permita inferir conclusiones será de carácter cualitativa.

**Palabras clave:** Palabras clave: Estado; Participación; Sociedad Civil; Modernización.

## Introducción

**D**esde el advenimiento de la democracia conceptos tales como Modernización del Estado, reforma del Estado, Participación ciudadana, relación del Estado con la Sociedad Civil y sus organizaciones; se han incorporado a los discursos de la dirigencia política y gremial, como así también al vocabulario cotidiano de los ciudadanos. Por otra parte, en Congresos y Publicaciones Académicas esta problemática se ha instalado como tema de Investigación Científica.

En Río Negro, en el periodo en estudio, parte de estas dimensiones han sido instituidas en la Reforma Constitucional de 1988 e incluso reguladas, mediante normas legislativas que al menos en lo formal y discursivo, pretendían incorporar a los actores de la sociedad civil a espacios tanto gubernamentales como mixtos. Así fueron creándose los Consejos Locales de Salud, Seguridad, de la Mujer y organismos mixtos, como las Juntas Vecinales Municipales y los Programas de Presupuesto Participativo. En el Consejo Provincial de Educación se implementó una Vocalía con representación ciudadana –Vocal Padre.

En este marco el Proyecto de Investigación -Sociedad Civil, Participación y Modernización en el Estado Rionegrino, desde la década del 90 hasta la actualidad- pretende identificar los cambios, continuidades y transformaciones que promueve el Estado respecto a la participación ciudadana e indagar el comportamiento de actores individuales y colectivos frente a las distintas herramientas de innovación. A continuación, se expone sintéticamente los avances y productos de algunos de los ejes: Modernización y Gobierno Abierto-.

## Modernización Del Estado Rionegrino

La Modernización del Estado es un proceso continuo que presenta en el tiempo acciones concretas y específicas con el objetivo mejorar el funcionamiento de las Organizaciones Públicas. Tal como sostiene Estévez (2016), por Modernización entendemos un proceso-evento que se transforma a lo largo del tiempo, integrado por distintas dimensiones que interactúan entre sí y que pueden mostrar avances, retrocesos, contradicciones o estancamientos en grados diferenciales. La pretensión de una estrategia modernizadora es, justamente, la transformación o

refuncionalización de una estructura administrativa determinada con respecto a un horizonte más moderno.

Modernización y Reforma aparecen como sinónimos (Piana, 2017), sin embargo, para otros autores la Reforma del Estado y Modernización, pueden ser consideradas como aspectos diferenciables de un único proceso. Se vinculan íntimamente por cuanto la Reforma intenta construir las relaciones sociales y los valores que definen la modernidad como práctica social y cultura política; en tanto Modernización se toma como un proceso que sirve a la reforma en la medida en que aporta mecanismos de producción de eficiencia, de nuevas funciones, que produzcan mayores niveles de eficacia en el servicio de las Instituciones estatales a los ciudadanos.

El Estado por su parte debe adecuarse a las cambiantes realidades económicas, políticas y sociales para llevar a cabo estos procesos-Reforma, Modernización-. En la Década del 90 nuestro país experimentó un proceso de reestructuración que redujo su tamaño en la dimensión de sus funciones; esto significó redefinir el rol del Estado y de sus ámbitos de intervención. Las privatizaciones de empresas públicas, la descentralización de la Salud y de la Educación a las Provincias constituyeron algunos de los instrumentos para lograr esos objetivos. De esta manera se comenzó, a configurar un nuevo escenario nacional y provincial, con nuevos actores y procesos, que fueron definiendo distintas formas en la prestación de servicios.

La Provincia de Río Negro, tuvo que impulsar diversas estrategias vinculadas a la transformación del Estado, realizando reformas de diferente naturaleza, entre ellas las más destacadas fueron en Salud y Educación, propiciando la participación de la Sociedad Civil en el campo de las Políticas Sociales de orden público.

En el Plano Educativo, tal como sostiene Axel Rivas (2004), se visualizan dos esferas de poder muy marcadas, la del gobierno nacional y la de los gobiernos provinciales, ambas logran dominio y distinguen sus límites y ámbitos de influencia.

Con la sanción de Ley Federal de Educación N° 241995, que instituyó modificaciones profundas en la distribución de responsabilidades educativas entre los diferentes niveles del Estado; las Provincias debieron asumir el compromiso educativo de las Instituciones que estaban en su territorio. Río Negro, asumió un comportamiento autónomo, la decisión del entonces Gobernador Horacio Massaccesi

fue no asistir, al igual que otras provincias como Chubut y Santa Cruz, a la reunión del Consejo Federal. Sin embargo, esta posición debió ser modificada al recibir indicaciones del Ministerio de Educación de la Nación, que debían seguir los lineamientos impuestos desde esta repartición. (Ocampo y Maldonado, 2017).

En el área de Salud se pone en vigencia un nuevo modelo, orientado a darle mayor importancia a la participación de actores sociales con capacidad, habilidad y oportunidad para identificar necesidades, problemas, definir prioridades y formular propuestas para el conjunto de la sociedad. En tal sentido se sanciona la Ley 2570 que crea los Consejos Locales de Salud. En tanto el área de Salud Mental, sufre un cambio de Paradigma, donde se pasa de un modelo Biomédico-tradicional hacia un modelo Comunitario-Biosicosocial.

La sanción de la Ley 2440<sup>1</sup>-de Promoción Sanitaria y Social de las personas que padecen sufrimiento mental –, vino a legitimar una práctica que ya estaba puesta en acción, como fue la de priorizar la atención de los sufrientes mentales y el cierre de los hospitales psiquiátricos-manicomios-. De esta manera, Rio Negro pasa a ser pionera en materia de Salud Mental en nuestro país y se coloca a la Vanguardia en el reconocimiento de los Derechos de las personas con padecimientos Psicológicos (Semprini, 2017).

La Provincia continuo con el proceso de descentralización, con la implementación de mecanismos institucionales con participación de la Sociedad Civil tales como: Consejos locales de Seguridad Ciudadana, Consejos Locales de Salud, Consejo de la Mujer; ambos considerados de participación colectiva; por otra parte, se instrumentaron herramientas de participación ciudadana mixtas: Audiencias Públicas-Ley 3132 y Planes Estratégicos. Como destacan Franco y Álvarez (2007), en el ámbito Provincial la Audiencia es concebida como una instancia de expresión y/o reclamo colectivo de los usuarios de servicios públicos antes los Entes Reguladores. Su efecto es consultivo y no vinculante. Por tanto, los Planes Estratégicos se hacen presente en la fase de diagnóstico y constitución de la agenda pública en donde intervienen diversos actores -económicos, políticos, sociales, etc.-, con la intención de reconocer las fortalezas y oportunidades para un ámbito determinado y pensar en

---

<sup>1</sup> Sancionada en 1991 y reglamentada en 1992.

conjunto posibles alternativas de desarrollo de manera consensuada y común. El nivel de incidencia gira en torno a la opinión y la consulta.

En la década siguiente se continúa con el espíritu Reformador y de Modernización del Estado; Al igual que la nación y otros Estados Subnacionales, en Río Negro se piensa en la ejecución de Sistemas Informáticos que estén al alcance de la ciudadanía. Los más representativos tienen que ver con el ingreso público, es decir, son generalmente de funcionalidad tributaria o de control de aportes. Además, una serie de portales y sitios web relacionados con la actividad del estado. (Álvarez, Cuervo, 2011).

Por Decreto 1028/2004, se crea el Sistema Provincial de Información- SPI- con el objetivo de organizar y utilizar los múltiples recursos generados por los distintos Organismos Públicos del Estado Provincial. Asimismo, se dispone la obligatoriedad para todos los ministerios, secretarías, direcciones, institutos, agencias, entes y empresas del Estado, de suministrar, actualizar e informar anualmente el SPI. Asimismo, se pone en marcha una red de comunicaciones denominada Intranet, que integra a la Provincia en toda su extensión, con el objetivo de optimizar los servicios que prestan los Organismos de la Administración Pública Provincial a los ciudadanos rionegrinos.

## **Gobierno Abierto en el Estado Subnacional**

El concepto de Gobierno Abierto vuelve a tomar impulso a través del Memorándum de Transparencia y Gobierno Abierto, que el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, presentó el primer día de gestión del año 2009 impulsando agendas de transparencia, participación y colaboración dentro de la administración pública norteamericana. Según Oscar Oszlak (2012), esta decisión apuntaba a la formalización de una política de apertura, de trabajo conjunto con la ciudadanía sin precedentes para ese país. Además, esta iniciativa promovió en diferentes países experiencias similares, muchas de las cuales se llevaron a cabo en Latinoamérica. En este marco, surgen las Cartas Iberoamericanas, que son documentos que contienen declaraciones, principios, orientaciones y buenas prácticas que los gobiernos en el marco del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), deciden elaborar por consenso, en materia de buen gobierno y administración

pública. Entre ellas se pueden mencionar: Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobada a mediados de 2009, Declaración sobre Gobierno Abierto, que contó con el compromiso de más de 50 países en el año 2011 y Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, elaborada por el CLAD a mediados de 2016.

En el año 2011 nace la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP Open Government Partnership), es una iniciativa internacional voluntaria con 8 países fundadores, que busca el establecimiento de compromisos de los gobiernos con sus ciudadanos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, combatir la corrupción y utilizar las nuevas tecnologías con el fin de mejorar la gobernanza democrática. La OGP ofrece un foro internacional para compartir innovaciones entre los gobiernos miembros, la Sociedad Civil y el sector privado; todos actores comprometidos en la consecución del gobierno abierto.

Se puede decir que la OGP se desempeña como una empresa global para el gobierno abierto. En febrero de 2017 ya la conformaban 75 países, de los cuales 15 son Iberoamericanos y con más de 2700 compromisos, es decir acciones específicas nivel mundial. Los gobiernos que la integran deben elaborar planes de acción bianuales e incluir en los mismos compromisos concretos para avanzar en el gobierno abierto, bajo ciertos criterios y recomendaciones para la definición y redacción de los compromisos, que son evaluados por el Mecanismo de Revisión Independiente - Independent Reporting Mechanism - de la OGP -IRM-OGP-.

El concepto Gobierno Abierto se integra en una lógica de cambios que operan en la gestión pública y los modos de pensarla y conceptualizarla. Aún se encuentra en una etapa de maduración, colaborando con la consolidación de un nuevo paradigma en la forma de gobernar- la gobernanza pública inteligente-, como nuevas formas de gestionar lo público. La gobernanza pública inteligente es una nueva perspectiva de análisis de la política, la administración y la gestión desde el paradigma del gobierno abierto. El rol del gobierno en el proceso de innovación pasa de la construcción de redes a la habilitación de plataformas halocráticas, capaces de crear valor y empoderar a la ciudadanía. La forma de innovar es mediante la colaboración abierta entre ciudadanos, organizaciones y profesionales públicos en el marco de comunidades digitales. (Criado, 2016).

En nuestro país con la asunción de las nuevas autoridades en el 2015, se crea el Ministerio de Modernización, con el propósito de trabajar en torno a la construcción de un Estado del siglo XXI: transparente, innovador, ágil y cercano a la ciudadanía en un marco de confianza mutua. Un Estado al servicio de la gente, mejorando las capacidades del Estado como condición necesaria para el desarrollo económico, productivo y social del país. El área específica dentro del nuevo Ministerio vinculado a Gobierno Abierto es la Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto, que tiene el propósito de involucrar a todos los ciudadanos, organizaciones y equipos de los Gobiernos, Nacional, Provincial y Municipal, para trabajar juntos en él la creación de nuevas soluciones para la sociedad. Se trata de un espacio abierto para inspirar creatividad, innovación y reutilización de datos. También genera espacios de interacción entre el Estado y la sociedad para articular la colaboración y participación de la ciudadanía en las diferentes etapas del ciclo de políticas públicas.

El Estado Provincial en abril del 2017, junto a otras Provincias suscribieron en el marco del Decreto 434/2016 de Plan Modernización, un acuerdo marco de Cooperación, denominado “Compromiso Federal para la Modernización del Estado”, con el objeto de desarrollar vínculos para implementar diferentes acciones de modernización del Estado en toda la jurisdicción rionegrina. El fin de este instrumento, es construir un Estado que responda a las necesidades del siglo XXI y que contribuya al crecimiento del país y de sus ciudadanos, contando con una Administración Pública que funcione de manera integral, unida a los compromisos del sector público nacional y en cooperación de sus responsables para trabajar en forma coordinada bajo este nuevo paradigma de gestión pública.

Mediante Decreto N° 19/2018, la Provincia institucionalizó el Plan y asumió, en el marco del Compromiso Federal cinco acuerdos, a saber: a) Desburocratizar el Estado, simplificando y agilizando los trámites para hacer más sencilla y práctica la vida de los ciudadanos; b) Jerarquizar el empleo público; c) Transparentar la gestión y fomentar la innovación para brindar información pública y asegurar la participación ciudadana; d) Fortalecer la gestión por resultados y la calidad de los servicios y políticas públicas y e) Incorporar infraestructura tecnológica necesaria para favorecer la inclusión digital de toda la ciudadanía en forma segura.

Además, el Decreto entre sus considerandos expresa que mediante este Plan la provincia debe alcanzar un Estado sólido, moderno y eficiente, con cuerpos técnicos profesionalizados. Que la gestión pública debe ser por resultados, en un marco de plena transparencia de sus acciones y sujetos a rendición de cuentas. Estas condiciones representan el nuevo desafío de los Estados, con miras a consolidar la confianza en la relación con la ciudadanía y la protección de sus derechos. Y agrega que, si bien en la actualidad existen algunas iniciativas puntuales tendientes a mejorar la gestión pública, es necesario coordinar las mismas bajo un marco integral para el aprovechamiento de la sinergia resultante de esfuerzos conjuntos, incorporando el presente Plan Provincial políticas y programas vigentes, agregando nuevos instrumentos que complementan las acciones ya emprendidas. El principal propósito del proyecto provincial es alcanzar una administración pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios, para lo que resulta necesario promover y fortalecer el uso de las nuevas tecnologías de información y de las comunicaciones, la reingeniería de procesos, el monitoreo de gestión y la profesionalización de los empleados públicos.

La autoridad de aplicación es el Ministerio de Economía, que debe coordinar todas las acciones que deriven de la ejecución del mencionado Plan. Asistir técnicamente a los organismos que considere necesario o así lo requieran en todo lo concerniente a la implementación de lo dispuesto por el Plan de Modernización del Estado. Los organismos comprendidos en la ejecución del Plan son la administración central, los organismos descentralizados, las entidades autárquicas y las empresas y sociedades del Estado. Todos ellos, deben presentar al Ministerio de Economía, en el plazo y condiciones que este establezca, propuestas, iniciativas o proyectos de modernización en sus respectivos ámbitos de actuación. Asimismo, están obligados a suministrar toda aquella información específica que se establezca en cada caso, en las condiciones y con la periodicidad que se fije en el respectivo cronograma. Sin perjuicio de ello el Ministerio de Economía, conjuntamente.

Por su parte, Instituto Provincial de la Función Pública tiene la responsabilidad de diseñar un Plan de Capacitación y Perfeccionamiento continuo para todos los agentes de la Administración Pública Provincial, que consolide la formación de especialistas.



Se debe destacar que el Decreto 19/18, define los ejes centrales y acciones tendientes a instalar en el ámbito provincial un nuevo modelo de gestión de los recursos públicos sustentado en la planificación y control y un sistema de gestión por resultado. Así, el Plan se estructura a través de los siguientes ejes: Gobierno Digital y Modernización Administrativa, Gestión de Recursos Humanos, Gestión por Resultados, Gestión de la Calidad.

En la actualidad, es la Secretaria de la Modernización —dependiente del Ministerio de Economía—, el área responsable de poner en marcha los procesos y acciones de los diferentes ejes de gestión.

Desde la publicación del Decreto, los Organismos se encuentran elaborando nuevos sistemas de gestión, específicamente aquellos vinculados con los procedimientos de contrataciones y obras públicas. Asimismo, se comenzó con la gestión documental electrónica –GDE-. Una de las áreas que primero inicio su proceso GDE es Lotería de la Provincia, seguido del Registro Civil y la Inspección General de Personas Jurídicas.

Siguiendo con este proceso de Innovación, se sanciona la Ley 5273, mediante la cual el ejecutivo provincial eliminó la obligatoriedad de publicar en medios gráficos las comunicaciones con exigencia jurídica, como edictos, licitaciones y concursos. Esta nueva normativa, busca llegar a todos los ciudadanos aprovechando las nuevas tecnologías y en coincidencia con la puesta en marcha del Boletín Oficial Digital y las firmas digitales electrónicas.

Respecto del eje de Recursos Humanos también se avanza en la capacitación sobre modernización del Estado, a través de cursos y seminarios organizados por el Instituto Nacional de la Administración Pública –INAP-, destinados a funcionarios públicos en el marco del Programa Federal de Formación en Políticas Públicas que impulsa la Escuela de Alta Dirección Pública, dependiente del Ministerio de Modernización de la Nación. Uno de los principales objetivos de este programa es justamente hacer un relevamiento de las necesidades de capacitación de la Alta Dirección Pública provincial revalorizando el empleo público y la incorporación de nuevos paradigmas de gestión que apunten a procesos innovadores. Por otra parte, también articula la integración de los servidores públicos evitando asimetrías entre los diferentes niveles de gobierno, dada su naturaleza federal, estimulando la

creatividad y la innovación en los procesos de gestión. Es por ello, que las actividades de capacitación se diseñan en torno a la incorporación de nuevos modelos de gestión orientados a la eficacia, eficiencia y el desarrollo de modelos de gestión por competencias para organismos públicos.

## Conclusiones

A modo de conclusión, podemos decir que en la Provincia de Río Negro, la aplicación de las pautas establecidas en el Plan de Modernización, son recientes; sin embargo, se observa que se avanza lentamente hacia el desarrollo de un nuevo modelo de gestión pública que tiene como principal aspiración lograr un Estado abierto, dinámico y una administración pública al servicio de la ciudadanía. La forma en que se vinculan las Instituciones públicas con los ciudadanos es el gran reto de los Estados y Administración Pública del Siglo XXI; no se trata solo de gestionar, sino de agregar valor público, incorporando elementos innovadores y nuevas técnicas para obtener y dar mejores resultados; es decir construir gobernabilidad a partir de la puesta en práctica de los principios del buen gobierno y la buena administración.

## Lecturas sugeridas

1. Alvarez Mabel; Cuervo, Roberto (2011), “Algunas estrategias de Participación Ciudadana implementadas en Río Negro mediadas por las tecnologías de la información y la comunicación”, Congreso de Administración Pública. Chaco. en <https://saap.org.ar/congreso-xi.html>.
2. Criado, J. (2016): “Gobernanza inteligente, innovación abierta y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas. ¿Hacia un cambio de Paradigma en la Administración Pública?” En Criado J.I (ED.) 2016, Nuevas Tendencias en la Gestión Pública.)
3. Cunill Grau, Nuria. (1991). Participación ciudadana: dilemas y perspectivas. en: <http://directoriolegislativo.org/blog/2016/03/11/gobierno-abierto-argentina-linea-de-tiempo-2012-2016>.
4. Dalmaso, Eduardo. (2005) *E-Government*. Revista Administración Pública y Sociedad N° 15, IIFAP, U.N. de Córdoba.
5. Estevez, Alfredo (2016) “Apuntes para la construcción de un índice de modernización para los municipios de la provincia de Buenos Aires” Estado abierto Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas Vol. 1- N°1 –ISSN 2525-1805.
6. Franco, Miguel; Alvarez, Mabel (2007) “Diseños institucionales de participación ciudadana en la gestión pública. Un abordaje normativo en la provincia de Río Negro y sus municipios” Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración “Construyendo el Estado Nación para el crecimiento y la equidad” Buenos Aires.
7. Maldonado, Mirian y Ocampo, María Emilia (2017) “Procesos Participativos en Educación: la construcción de los diseños curriculares en Río Negro durante la década del 90” en *Estado y Sociedad en Río Negro hasta 1980*. Editorial Uno. Compiladores Gomiz Gomiz, Antonio y Vilca, Hugo Víctor-Viedma 2014.
8. Oszlak, O. (2012), “Gobierno Abierto: promesas, supuestos, desafíos”, trabajo presentado en la *VIII Conferencia Anual de INPAE*, San Juan de Puerto Rico, 25 de abril.
9. Semprini, Carolina; Semprini Natalia (2016) “La Política de Salud Mental en Río Negro. ¿solo responsabilidad de la esfera estatal” - Tesis de grado. Universidad Nacional del Comahue.