

La gestión del cambio en los sistemas administrativos informáticos a través de la construcción del problema público (2015-2019): la carretilla de papeles en la Provincia de Buenos Aires

Ricardo Sebastián Piana

Universidad Nacional de La Plata (UNLP)
Universidad del Salvador (USAL)
Universidad Católica de La Plata (UCALP)
ricardo.piana@ucalp.edu.ar
<https://orcid.org/0000-0001-8743-8942>

Resumen

Durante la gobernación de María Eugenia Vidal (2015-2019) en la Provincia de Buenos Aires, se gestionó un cambio en los procesos administrativos. La construcción del problema público resultó clave para legitimar las transformaciones impulsadas. A través de un análisis de los discursos oficiales y leyes que dramatizaron la burocracia, la opacidad estatal y la desconexión estatal con los ciudadanos, se evidencia cómo el debate buscó desarticular la resistencia de la tecnocracia local. Las tecnologías fueron representadas como soluciones deseables, relegando a los opositores al cambio como símbolos de un pasado obsoleto. A diferencia de anteriores proyectos de reforma administrativa, donde la justificación era económica, se destaca un argumento industrial: priorizar la mejora y velocidad de los procesos, más allá del ahorro y la innovación. Este enfoque marcó una nueva narrativa en la construcción del problema público de la obsolescencia tecnológica y administrativa al que la modernización abordaría, lo cual fue instrumental para gestionar el cambio.

Palabras clave: administración pública subnacional, modernización, problemas públicos, tecnocracia, tecnologías.



Fecha recepción: 05-01-2025

Fecha aceptación: 31-07-2025

Change management in administrative information systems through the construction of the public problem (2015-2019): the wheelbarrow of papers in the Province of Buenos Aires

Abstract

During María Eugenia Vidal's governorship (2015–2019) in the Province of Buenos Aires, administrative processes were reformed. The construction of the public problem proved essential to legitimizing the transformations undertaken.

Through an analysis of official speeches and laws that dramatized bureaucracy, state opacity, and the State disconnect with citizens, it becomes evident how the debate sought to dismantle resistance from the local technocracy. Technologies were portrayed as desirable solutions, relegating opponents of change to symbols of an obsolete past. Unlike previous administrative reform projects, where the justification was economic, this initiative emphasized an industrial argument: prioritizing process improvement and speed over cost-saving and innovation. This approach established a new narrative in constructing the public problem *of technological and administrative obsolescence, which modernization would address, a strategy instrumental* in managing the change.

Keywords: subnational public administration, modernization, public problems, technocracy, technologies.

Cómo citar este artículo

Piana, R.S. (2025). La gestión del cambio en los sistemas administrativos informáticos a través de la construcción del problema público (2015-2019): la carretilla de papeles en la Provincia de Buenos Aires. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 23(45), 326-357. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2025.77332>

La creciente tecnologización informática de las administraciones públicas es parte de una construcción, de vieja data, que incluye aspectos discursivos, normativos e institucionales (Piana, 2025). Desde hace más de cincuenta años, las tecnologías han ocupado un lugar central en todos los discursos sobre la necesidad de la reforma de las burocracias: la justificación-necesidad de la reforma administrativa ha estado tradicionalmente centrada en la posibilidad de la automatización de procesos, la transparencia, la posibilidad de creación de redes y la decisión basada en evidencias mientras que, por otro lado, las burocracias públicas son identificadas (valorativa, no descriptivamente) con lo impersonal, las jerarquías y los procedimientos, características que habrían perdido ya su valor en un mundo que necesita ser más flexible, descentralizado y emprendedor (Barzelay, 2001; Osborne y Gabler, 1994; Peters, 1993)¹.

En materia de reformas de las administraciones públicas, la creciente presión por introducir proyectos con utilización intensiva de herramientas informáticas a los diversos procesos intra e interadministrativos, como los de expedientes, compras, administración financiera o de personal, estuvo principalmente liderada por una red de expertos tecnocráticos, de diversas profesiones, pero que comparten la subordinación de los fines a los medios “objetivos” de la ciencia (Valencia, 1995). La provincia de Buenos Aires no ha permanecido al margen de este proceso. Como la provincia más poblada de Argentina, la mayor contribuyente al Producto Bruto Interno y la segunda en extensión territorial, desempeña un papel central en los aspectos políticos e institucionales del país. Aunque las dimensiones políticas, económicas y sociales han sido ampliamente estudiadas desde diversas perspectivas (Kessler, 2015; Rodrigo, 2018; Rotman y Varetto, 2015), frecuentemente en función de su interdependencia con la realidad del Estado nacional (Ollier, 2010; Ortiz de Rozas, 2016; Pagni, 2023; Rodrigo,

1 Otras referencias críticas a esta posición pueden encontrarse en du Gay (2003, 2012).

2018; Rodríguez y Petitti, 2017), persiste un vacío significativo en los estudios sobre su sistema administrativo (Adamini, 2014; Camou y Mateo., 2007; Cao, 2021; Gil García, 2017; Pagani et al., 2012; Pagani y Pau, 2014; Pereyra, 2018; Piana, 2012) en gran parte por el retraso habido en sus modelos de gestión informáticos hasta el inicio del período de gobierno que aquí se estudia (Badía y Saudino, 2019; Fiscante, 2018; Piana, 2024; Schweinheim, 2018).

Desde el comienzo de este siglo, en la Provincia de Buenos Aires la decisión sobre el modelo de modernización de la gestión recaía en un grupo de expertos/as gubernamentales, quedando los altos cargos de la política ajenos a ese debate (Pagani y Arce, 2017; Piana, 2012, 2017)². Como todo pensamiento tecnocrático -fenómeno que no es novedoso-, existía una determinada concepción de la relación saber-poder por la cual la búsqueda de soluciones a los problemas sociales y económicos debía quedar al mando de ciertos cuadros científicos y técnicos cuyo criterio de decisión disciplinar era el central (Meynaud, 1968).

La gestión en la provincia de Buenos Aires, desde 1987 hasta 2015, estuvo liderada en forma ininterrumpida por el partido justicialista y aunque no estuvo exenta de conflictos ideológicos y de liderazgo dentro del peronismo, sus gobernadores supieron conseguir apoyos del gobierno nacional y de su propia Legislatura (Kessler, 2015; Mustapic, 2002; Pagni, 2023).

Pese a una gran variedad de proyectos en materia administrativa que se dieron en la Provincia desde el año 2000, en muchos casos innovadores y pioneros en el país, su consolidación no fue posible. Podemos mencionar el escalamiento, a nivel provincial, del sistema

2 En 2003, como parte de una reforma basada en la Nueva Gestión Pública (Randazzo, 2004), la Provincia de Buenos Aires creó por Decreto N° 540/03 el cuerpo de Agentes de Modernización, con el objetivo de impulsar herramientas de mejora en la gestión estatal. En 2009, este fue reemplazado por los Expertos en Gestión Pública (Decreto N° 2133/09), especializados en asistir técnicamente a los organismos provinciales para la toma de decisiones y la mejora continua (Amorebieta y Vera, 2012; Galinelli y Migliore, 2015).

de reforma de la administración de los recursos financieros y reales (RAFAM), que se aplica en el ámbito municipal desde los inicios del 2000. Otros ejemplos de proyectos truchos fueron el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico de 2002 o la propuesta del Plan Rector de Modernización que Florencio Randazzo impulsó en 2003 (Piana, 2012). También se encuentra el Plan Trienal de la Gestión Pública de Claudia Bernazza de 2004 (Pagani et al., 2012), las etapas iniciales de la modernización del Registro de las Personas (Piana y Lares, 2023), el casi inoperante Consejo Provincial de la Sociedad de la Información de 2008 (Piana y Solano, 2016), el proyecto de Regionalización de la Provincia de Santiago Montoya, y el Sistema Único Provincial de Administración de Personal (SiAPe), cuya aplicación para 2019 aún no abarcaba todas las jurisdicciones.

Es necesario reconocer que la gestión de los gobernadores Felipe Solá (2001-2007) como la de Daniel Scioli (2007-2015) hicieron avances en materia de modernización de procesos transversales, como la aprobación de las nuevas Leyes de Compras, Ley N° 13.981, de Administración Financiera, Ley N° 13.757 o de adhesión a la ley de firma digital de Nación, Ley N° 13.666. Los proyectos informáticos necesarios para dar sustento a estos procesos no fueron desarrollados. Algunas explicaciones ponen de manifiesto que la resistencia al cambio fue una barrera infranqueable para la implementación de los sistemas necesarios (Fiscante y Piana, 2018; Pagani y Arce, 2017; Piana, 2012; Schweinheim, 2018).

Las pautas centrales para la selección de problemas, prioridades y soluciones variaron según el grupo tecnocrático que estaba a cargo en un momento dado, con cada uno maximizando su propia regla de selección (Centeno, 1997). Por ejemplo, las áreas económicas se enfocaban en la eficiencia, las áreas de informática en la actualización tecnológica y las redes de expertos en la adherencia a buenas prácticas de gestión pública. No obstante, a pesar de estas diferencias en

los criterios de selección, todos los grupos compartían la característica de no dramatizar, contar ni argumentar sus decisiones ante el público (Best, 2018; Gusfield, 2014). A partir de la confluencia de la alianza Cambiamos con Mauricio Macri en la Presidencia de la Nación, Horacio Rodríguez Larreta en la Ciudad de Buenos Aires y María Eugenia Vidal como gobernadora de la provincia de Buenos Aires (2015-2019) se va a dar una nueva oleada modernizadora en la administración pública bonaerense³. Pero a diferencia de las anteriores, buscó -y logró- imponer sistemas informáticos transversales de gestión administrativa de grandes volúmenes transaccionales: el sistema de expediente electrónico⁴, el sistema de compras públicas⁵ y el sistema integral de gestión financiera⁶ (Badía y Saudino, 2019, Piana, 2022). A diferencia de las experiencias anteriores, fueron una réplica de los sistemas ya implementados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en un claro proceso de isomorfismo mimético (DiMaggio y Powell, 1999).

Resulta evidente que el proceso de gestión del cambio durante la gobernación de Vidal tuvo algunas características especiales que imprimieron, esta vez, resultados distintos. Es en ese contexto en que resulta relevante identificar cómo algunos actores pusieron en valor y configuraron la obsolescencia tecnológica y administrativa en un asunto público central. Por ello en este estudio buscaremos reconstruir cómo fue el proceso de cambio mediante la creación de la problematización-necesidad de tecnologización informática de la administración pública bonaerense en un problema público⁷ y nos preguntaremos cómo pasó de ser un problema “propiedad” de la tecnocracia a un problema público

3 Este cambio de signo político implicó enormes desafíos de gobernabilidad habida cuenta del desplazamiento del partido justicialista, luego de casi tres décadas en la gobernación.

4 Denominado por sus siglas SADE en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y GDEBA en Provincia.

5 Denominado por sus siglas BAC en Ciudad Autónoma de Buenos Aires y PBAC en Provincia.

6 SIGAF en Ciudad, también trasladado como SIGAF en Provincia.

7 Las categorías se usan como herramientas hermenéuticas aun cuando las teorías de las que deriven puedan tener contradicciones entre sí.

capaz de enrolar a empleados públicos, generalmente contrarios a los grandes cambios.

Para este trabajo, se utilizan postulados de la sociología de los problemas públicos y de la sociología pragmática sobre el proceso de la construcción del interés (Barthe et al., 2017). en un problema público (Cefaï, 2017a, 2017b; Gusfield, 2014; Spector y Kitsuse, 2001) a partir de la identificación del discursos oficiales en espacios políticamente relevantes, como lo es la legislatura y lo que fundamentan ciertas normas relevantes en materia de modernización, que fueron capaces de lograr cambios en un entorno complejo⁸. No será parte del trabajo cómo ese proceso logró la movilización ni la creación de un público (aspecto relevante para el marco teórico seleccionado) sino sólo el proceso de construcción del problema. Nos centraremos sólo en la política, priorizando el análisis en los discursos normativos y legislativos de asunción y de inicio de sesiones legislativas de la entonces gobernadora. Si bien los discursos oficiales del ejecutivo en la legislatura, sean tanto orales como escritos a través de los proyectos presentados carecen de espontaneidad, tienen alta capacidad de movilización. En efecto, tanto la norma como la oratoria legislativa posiciona a los políticos como reclamadores privilegiados al traer a la esfera de lo público el problema-solución, o proceso de publicización como también ha sido llamado desde un constructivismo contextual (Best, 2018) En definitiva, a diferencia de algunas posiciones más subjetivas que sólo ponen el acento en los reclamos y percepciones de los problemas, aquí también daremos cuenta de algunas notas institucionales y contextuales que permitieron que ese reclamo sea legitimado.

8 Mientras que el clásico análisis de Cobb et al. (1976) presenta la construcción de la agenda como un proceso estructurado con tres modelos (iniciativa externa, movilización y modelo interno) que operan dentro de un sistema político establecido, la perspectiva teórica que aquí se sigue, basada en Cefaï (2017a, 2017b), propone un enfoque diferente: el público y el problema emergen simultáneamente de una “vivencia” compartida en una “arena pública” dinámica, un espacio que integra la lógica del mercado, el campo de poder y la deliberación, ofreciendo una visión más fluida y menos jerárquica de cómo los asuntos se problematizan y captan la atención.

Creemos poder encontrar que, al típico modelo de racionalidad instrumental, propio del mundo tecnocrático, la construcción del discurso del gobierno de Vidal logró construir un argumento basado en valores públicos a partir de la socialización de los problemas y la repolitización de la solución.

Aspectos Teóricos de la Construcción del Problema Público y su Socialización

Ha señalado Centeno (1997) que una de las diferencias entre las decisiones técnicas y las políticas es que en estas últimas la fundamentación racional de las decisiones se asienta en resolver conflictos mientras que en las primeras en resolver problemas. Ahora bien, ¿cómo la política y la tecnocracia discuten sobre el poder de decidir?

Spector y Kitsuse (2001) refieren al término “problema social” como las actividades de individuos o grupos que hacen afirmaciones de agravios y reclamos con respecto a algunas condiciones putativas. Así, el surgimiento de un problema social depende de la organización de actividades que afirman la necesidad de erradicar, mejorar o cambiar alguna condición. El problema central de una teoría de los problemas sociales es, entonces, dar cuenta del surgimiento, naturaleza y mantenimiento de las actividades de formulación de reclamaciones y respuesta⁹.

No es constitutivo determinar si el problema es o no realmente objetivo, natural ni relevante sino sólo si es reputado como tal. En esta línea Gusfield (2014) señalaba que no todas las situaciones dolorosas ni las definiciones problemáticas lo son para todo tiempo ni lugar ni pueden determinarse factores acuciantes (objetivos) que generen una conciencia verdadera de que eso es un problema público. No todo

9 Para Topalov (1990) el problema social es una parcialización de los asuntos públicos y consecuentemente una despolitización de la cuestión social.

problema social es un problema público que llama a la acción pública ni tienen dependencias o agentes que trabajen en resolverlos.

Pero la sociología de los problemas públicos, que se pregunta por la problematización y transformación de la comunidad, no se centra sólo en los actores sino que reconoce su pertenencia a ciertas instituciones o dispositivos que tienen legitimidad o cuya profesión les da una autoridad en la temática¹⁰. Como dice Cefaï (2014) “estos diferentes actores son, de alguna manera, los “propietarios” de los problemas sociales, siempre pasibles de expropiación o desposesión de ese derecho a identificar, categorizar, normar, controlar, regular ciertas veces resolver los problemas sociales que tienen a su cargo” (p. 18) y añade el mismo sociólogo en otro trabajo “un problema público no sucede en el vacío, sino que está predefinido por precedentes. Encuentra sus marcas en una “cultura pública” en la que se sedimentaron respuestas a problematizaciones previas” (Cefaï, 2017a, p. 193). Estas son las ideas de definición, contextualización e historización.

Resulta natural que en este desarrollo teórico ponga el acento en los actores sociales que introducen los distintos problemas (operadores en Hilgartner y Bosk, 1988; reclamadores en Best, 2018), quienes son los que presentan socialmente los problemas. Muchas veces conforman una comunidad, a veces especializadas en un área temática y otras en una técnica de investigación o debate en varias arenas. Aun cuando tienen recursos limitados, son los primeros que sugieren una solución¹¹. Según Best (2018) no todos estos reclamadores (*claimsmakers*) compiten por instalar temas y soluciones porque hay culturas, como la norteamericana, donde la competencia (*marketplace of ideas*) se celebra mientras que en otros países es el Estado o el partido quien puede tener

10 No es este el lugar, pero esta definición busca zanjar cierta discusión entre los que señalan causas y condiciones objetivas o contextuales para la conceptualización de los problemas públicos frente a otras, más subjetivistas, que lo hacen depender exclusivamente de la definición de las personas. Para un estudio más detallado, remitimos a Woolgar y Pawluch (1985) y más recientemente a Paredes y Cáceres (2023).

11 Según Frigerio (1997), quienes hacen reclamos no solo visibilizan un problema social, sino que también lo definen, indicando sus causas y proponiendo posibles soluciones.

exclusividad; a su vez, de sociedad en sociedad varía el predominio de las categorías legitimadas para reclamar: desde la víctima, los activistas, los especialistas a los profesionales pasando por los grupos de presión, son cada una de ellas categorías que en un tiempo puede tener legitimidad para llamar la atención sobre cierto problema¹².

Además, la definición-creación de una situación problemática implica no sólo su caracterización por estos expertos y ámbitos institucionales sino también su publicización: la perturbación pudo haber estado siempre ahí pero en un momento dado sale de los ámbitos limitados del debate para dirigirse a terceros que toman esa preocupación y aquella pasa a ser un problema común que debe ser resuelto (juicio moral); por otro lado, esa socialización debe ser fácil de argumentar a través de imágenes visibles, comprensibles y cotidianas o situaciones vívidas o experienciales compartidas como así también la explicación de las soluciones, que llaman siempre a la acción. No hay un único procedimiento ni actor clave para hacer ese traspaso y traducción; desde el testimonio, la nota periodística, el informe, el debate parlamentario o el dictamen, todos ellos pueden ser vehiculizadores.

El público no es solo una acumulación de voluntades individuales, sino un hacer y sentir juntos. En este sentido y contra la racionalidad económica, la sociología de los problemas públicos necesita indagar en la experiencia, los relatos o mitos, los gustos y construcciones conceptuales de una comunidad política, así como también en los argumentos de los actores representativos que gozan de legitimidad para condensar y transmitir, esto es, representar las experiencias, relatos, gustos y conceptos de esa comunidad. De allí que la vivencia que se construye con sentidos compartidos abre un espacio para unir al público con la problematización. Pero como también enseña el pragmatismo

12 La redefinición de un problema público es un proceso que va más allá de las demandas de un grupo o las respuestas del Estado. Según Nardacchione (2018), esta actividad busca captar la atención de un público más amplio, lo que requiere la habilidad de categorizar el problema, apelar a ideales de bien común, usar argumentos normativos y construir una narrativa convincente sobre la situación que se critica.

francés¹³, esa vivencia no es puramente subjetiva porque debe mediar con su hábitat experiencial (Cefaï, 2017a).

Para Dewey (2004) el público forma un grupo lo suficientemente específico de intereses como para ser reconocido y nombrado, que se organiza y busca ser representado por actores (legisladores, ejecutivos, jueces, etc.) que son guardianes de sus costumbres a través de regulaciones hasta procurarse una organización política que se constituya como un Estado político. La situación problemática, cuyas consecuencias son percibidas como peligrosas para las personas y sus bienes, generan inquietud, cuestionamientos y discusión; ello, a su vez propicia la organización y representación, pero tal vez lo más importante: movilización para interpelar a los poderes públicos (Cefaï, 2017a). La creación de un nuevo público requiere, para Dewey, romper ciertas estructuras, entre las que las estatales son las que más obstaculizan el cambio.

Los problemas son relacionales porque se vinculan con otros problemas y, como señalan Hilgartner y Bosk (1988), ellos se dan en un sistema complejo pero útil para su formulación y diseminación, las “arenas públicas”, donde se discuten posiciones, preeminencias, correlaciones y soluciones. En efecto, como bien aclaran estos autores, en las arenas es donde evolucionan las definiciones de los problemas sociales, examinando el efecto de esas arenas tanto en la evolución de los problemas sociales como en los actores que hacen afirmaciones sobre ellos. Así, un problema social es una supuesta condición o situación que se etiqueta como problema en los ámbitos del discurso y la acción

13 Esta corriente de pensamiento, que tuvo sus representantes iniciales en Bruno Latour, Luc Boltanski y Laurent Thévenot, aunque tuvo una afinidad tardía con el pragmatismo americano, comparte un enfoque empírico y antidogmático, priorizando la descripción del cómo de las acciones y la comprensión de la verdad como una construcción práctica y situacional ligada a sus efectos, más que a una representación de una realidad externa preestablecida (Nardacchione, 2021). Si bien no forma una corriente homogénea comparten su pretensión de superar la oposición entre lo individual y lo colectivo (Corcuff, 2015). Así, en el marco de esta línea teórica que desarrollamos, se afirma que un público emerge cuando una colectividad se ve confrontada con una situación problemática o un disturbio, lo que impulsa un proceso de indagación y experimentación colectiva para definir, comprender y resolver dicho problema (Cefaï, 2017a, 2017b).

pública. Pero Hilgartner y Bosk (1988) en lugar de enfatizar las etapas del desarrollo de un problema social, se centran en la competencia: asumen que la atención pública es un recurso escaso, asignado a través de la competencia en un sistema de espacios públicos.

Así las cosas, no sólo es relevante cómo surge el problema público sino también cómo compite con otros en el marco de la capacidad de atender sólo algunos de los problemas. Aún cuando este desarrollo parece mercantilista, resulta esencial para poner en contexto la capacidad de los actores institucionales para instalar un tema: varios compiten por la atención y sólo algunos pasan a la agenda institucional¹⁴. Ahora bien, esa competencia para llegar al público, en el sentido más amplio dado por Dewey (2004), debe pasar por otras arenas más específicas: grupos de científicos, redes de expertos, magistrados, oficiales, banqueros, periodistas, legisladores, etc., cada uno dentro de su arena compiten por determinar el problema para poder ser instalado¹⁵. A pesar de las diferencias, comparten la necesidad de un principio de selección de los problemas, entre los cuales, el drama, la política, la novedad y la saturación parecen ser un elemento en común. En este sentido, decía Gusfield (2014) que, frente al problema, son múltiples las posibilidades de resolución, pero no son múltiples los actores quienes están responsabilizados de resolverlo: hay una red de actores, métodos y dispositivos institucionales responsables (estructura) que hacen que ese problema pueda ser tratado cognitiva y moralmente como un problema público.

La dramatización pública del problema en Gusfield (2014) introduce y enfatiza los rituales y la teatralización del discurso. El significado de la dramaturgia de los hechos públicos implica no sólo que los

14 Parece útil, en función de esta caracterización, traer a Cafāi (2017b) que define a las áreas públicas como una constelación de escenas que se superponen entre sí, que se abren a bastidores de geometría variable, en los que los grados de publicidad están determinados por el encuadre de los actores y cuyas salas cambian según las representaciones.

15 Como recuerda Frigerio (1997) los problemas que logran ser considerados importantes son aquellos que no solo dominan un ámbito, sino que se extienden a múltiples espacios de discusión.

hechos son una representación de una supuesta realidad imparcial y objetiva, por un lado, y por otro que los actores juegan ese papel, frente a un auditorio que suspende el descreimiento: es en ese marco que la dramatización, la argumentación y la narración aparecen como estrategias de convencimiento (público universal por el carácter imperioso de la razón) y persuasión (público específico en el que hay posiciones y un carácter opinable del argumento)¹⁶.

Sobre la base de la idea de teatralización, la sociología pragmática ha estudiado los procesos de justificación. Boltanski y Thévenot (2006) identifican, entre otras, la justificación mercantil e industrial. En el mercado, las acciones se motivan por deseos individuales y la competencia, valorando “el amor por las cosas y el egoísmo” (Nardacchione, 2018, p. 378). En cambio, en el mundo industrial, la eficiencia y la productividad son centrales, buscando “un sistema dinámico y en expansión” (Nardacchione, 2018, p. 378) en que la productividad y la organización son centrales. En síntesis, mientras el mercado valora las ganancias individuales, la industria valora el progreso social y la ciencia.

Aspectos Metodológicos

La pregunta central que guía este trabajo es cómo se logró la implementación de diversos proyectos de reforma tecnológica y administrativa en la Provincia de Buenos Aires en un tiempo gubernamental corto (2015-2019), mientras que otros anteriores quedaron en el camino, aún con gobiernos con mayor capital político, tiempo y capacidad estatal.

El estado del arte nos sugiere varios tipos de respuestas, algunos más generales sobre el período, no necesariamente incompatibles entre

16 Cefai (2017b) critica esta visión y propone: “es necesario, sin embargo, ir más allá de esta tipificación de géneros y estrategias de publicidad que parte del modelo del arte teatral y oratorio y recuperar los arreglos institucionales y sus dispositivos de acción y enunciación” (p. 135).

sí. Desde alineación política Nación-Provincia-CABA con el gobierno de Cambiemos en 2015 (Astarita, 2018; Furnari y Piana, 2022), hasta las que dan cuenta de la construcción de un amplio capital inicial de Cambiemos a partir de un buen uso de las redes sociales y políticas de proximidad como el timbreo (Annunziata et al., 2018; Ariza y March, 2021), pasando por la construcción de una imagen angelical de la gobernadora y su discurso contra las mafias (Rosso, 2022). Otras interpretaciones pasan por un mero mecanismo de isomorfismo exitoso (Fiscante, 2018; Badía y Saudino, 2019).

No queremos aquí presentar una explicación causal sino proponer uno de los posibles factores-a la espera de otros estudios que profundicen los modelos de gestión del cambio- que influenciaron en el resultado exitoso del proyecto. En el campo de las ciencias sociales no es posible dar explicaciones monocausales pero tampoco proponer innumerables posibles causas sin ponderar la fuerza de cada una, es que este trabajo destacará uno de los posibles factores que pudo conducir a un resultado distinto a las reformas administrativas tantas veces intentadas -sin resultados- en el pasado. En efecto, aquí seguimos la idea de “equifinalidad” de Goertz (2017) para plantear la posibilidad de llegar a los mismos resultados incluso por distintos medios.

Por todo ello, las interpretaciones arriba mencionadas no sólo son complementarias sino también importantes para la comprensión del caso, proponiendo aquí estudiar el proceso desde una perspectiva hasta ahora no planteada, como lo es la construcción del problema público.

Aclarado el objetivo y los fines de esta investigación, la construcción del problema público no será una causa única explicativa, pero funcionará a modo de línea de orientación de los hechos que se seleccionen y su matriz analítica. En ese marco, entendemos que la capacidad de problematizar la obsolescencia tecnológica y administrativa y redefinir el tema de la reforma administrativa, habitualmente limitado

a un grupo de tecnócratas, en un asunto público fue central para lograr gestionar exitosamente el cambio.

Dada la necesidad de abordar niveles múltiples, así como de tomar a las tecnologías -en las acciones y discursos que vamos analizar cualitativamente- como motores del cambio, actantes en el neologismo de Latour (2001), la perspectiva de la sociología pragmática nos permitirá también mejorar la comprensión del objeto, así como observar mejor el fenómeno.

Por un lado, la identificación de los actores va a permitir reconstruir ese proceso exitoso. Al respecto, Nardacchione y Tovillas (2017), siguiendo la sociología pragmática de Boltanski, señalan que:

“seguir a los actores” implica otorgar (en principio y por decisión metodológica) competencias para actuar a los actores situados. Esto permite analizar sus prácticas y testear sus logros, sus errores, sus desvíos, etc. Esta capacidad para la acción no es sólo adaptativa, sino que en algunos casos puede ser crítica. Esto quiere decir que los actores son capaces de actuar y al mismo tiempo reflexionar (a distintos niveles) acerca de las normas con las cuales se regulan las situaciones. Esto les otorga capacidad para juzgar su entorno y transformarlo. La tarea del investigador entonces es seguir este recorrido (aún errático) de los actores, mostrar sus emprendimientos críticos, los que fracasaron, los que lograron cuanto menos ser discutidos públicamente y hasta los que lograron transformar (de manera más o menos radical) las instituciones sociales. Dentro de esta cartografía, los que realizan los “saltos de escala” son los actores. En algunos casos [son saltos] pequeños, en otros infructuosos, pero en muchos otros legítimos y hasta institucionalizados. (p. 15)

Existen algunos estudios sobre los discursos de este período (Annunziata et al., 2018; Annunziata, 2022; Aruguete, 2021; Furnari, 2023) que ponen el acento en las formas de empatizar, escucha o construcción de proximidad, especialmente a través de las redes sociales¹⁷. Sin embargo, las estrategias discursivas que seleccionamos son

17 Por ejemplo, Rosso (2022) analiza imágenes de Vidal en las redes sociales como iconografías que construyen cargas emocionales en torno a la idea de inocencia, pureza y abnegación

las construidas en espacios dramáticos, como lo son los discursos de asunción y de apertura de las sesiones legislativas¹⁸. En efecto, para continuar con la línea teórico-metodológica que nos planteamos, usaremos la clasificación de Gusfield (2014) para seleccionar e identificar diferentes registros de acciones simbólicas que ayudaron a la construcción del problema. La oratoria, identificada en la construcción de cierto repertorio apto para movilizar y emocionar a un público particular, procederá del Discurso de Asunción y los cuatro de Apertura de las Sesiones Legislativas de la entonces gobernadora. Complementaremos con otros discursos y seleccionaremos algunas normas que darán cuenta de la construcción dramática del problema.

En cuanto a los actantes, entendidos dentro de la teoría del actor-red de Latour (2001) como cualquier entidad con capacidad de actuar sea para mediar, transformar o estabilizar las relaciones dentro de una red¹⁹, en nuestro estudio la administración pública bonaerense, seleccionaremos las referencias que identifican a las tecnologías como respuesta al problema (deshumanizando su politicidad, aunque politizando su necesidad) lo cual nos permitirá cerrar el ciclo desde el lado de la “solución” al problema construido.

Estos discursos aparecen como soporte justificatorio de un modelo estatal deseado donde la apelación al vecino y sus problemas se contraponen (y se explican) por un modelo estatal que resulta necesario reformar (Piana y Patiño, 2021).

18 Para Hilgartner y Bosk (1988), la dramatización es clave para que un problema social se posicione y mantenga en la agenda pública. Quienes buscan visibilizar un tema recurren a un lenguaje persuasivo, a la novedad o a los tropos teatrales clásicos para infundir urgencia y captar la atención del público. Así, una formulación simple y dramática tiene más posibilidades de destacar y prevalecer frente a otros asuntos que compiten por el mismo espacio.

19 Esa entidad puede ser humana o no humana como objetos técnicos, instituciones, documentos o ideas, porque en la teoría del actor-red el actante no se definen por su naturaleza intrínseca, sino por su capacidad de “mantener unida a la sociedad como totalidad duradera” (Latour, 1998, p. 109).

La Publicización del Problema de la Modernización en la Gestión de Vidal

En este apartado daremos cuenta del proceso de publicización del problema de obsolescencia tecnológica y administrativa al que la modernización del Estado bonaerense superaría. En primer lugar, destacaremos ciertas partes de los discursos de asunción, el 10 de diciembre de 2015 y los cuatro de apertura de sesiones legislativas ante la Asamblea en 2016, 2017, 2018 y 2019 y una conferencia de prensa de la Gobernadora donde se insiste en alguno de los conceptos. También identificaremos algunas de las normas que ayudaron a construir y socializar el problema. En efecto, no sólo en los discursos públicos se construyó el problema: las propias leyes impulsadas por el Ejecutivo provincial, decretos y resoluciones identificaron los problemas que la burocracia y la desinversión generaron sobre la administración pública²⁰.

Según reseñamos, la socialización o publicitación de un problema va asociada con la identificación de la ciudadanía como la perjudicada del mantenimiento de un cierto estado de cosas. Descartando que la burocracia y su imagen negativa ya es un lugar común o un tema compartido (Cefaï, 2014), para que un tema se vuelva público también deben ofrecerse herramientas que permitan visualizar fácilmente su solución. La construcción de un problema público también es la construcción de la solución.

Desde el inicio de la gestión aparece de una forma clara e insistente en las presentaciones del Ejecutivo ante la Legislatura provincial la idea de haber recibido una Provincia quebrada. Así, el 10 de diciembre de 2015 en el acto de asunción, la gobernadora María Eugenia Vidal expresaba:

ser honestos es decir la verdad por eso hoy quiero decirles algo no va a ser fácil ni vamos a cambiar todo en un día no voy a hacerme la superpoderosa quiero hablarles como una bonaerense más. Nos duele

20 Novedosamente, las referencias aparecieron no sólo en los fundamentos normativos sino también en el articulado. Por ello, un recorrido por las normas más importantes de reforma estatal y administrativa serán también relevantes.

mucho a todos el abandono que sufre la Provincia, en lo que respecta a la economía, recibimos una Provincia quebrada, deficitaria, llena de deudas, incluso en las áreas más sensibles, pero la mayor deuda es con los vecinos, porque la ausencia del Estado en muchos lugares es grave. (Televisión Pública, 2015, 31m2s)

Dar cuenta de una Provincia “quebrada” en la Asamblea Legislativa, con la presencia de diputados y senadores provinciales, ministros, miembros de la Suprema Corte y otros actores institucionales nacionales es elegir un teatro de gran repercusión. Siendo el ágora provincial de mayor amplitud, cualquiera de las declaraciones asume una relevancia destacada y garantiza la máxima difusión. La oralidad de la teatralización permite dar matices, entonaciones, pausas, levantar la voz y recibir aplausos.

Meses después, en marzo de 2016 en la apertura de sesiones legislativas, Vidal asume un liderazgo vocacional, casi de sacrificio y afirma no estar para construir una candidatura o hacerse rica, en medio de aplausos, y a la vez que cuestiona que los dirigentes que estuvieron y no quisieron cambiar las cosas (C5N, 2016, 15m27s). La reducción de la pauta publicitaria y del 30% de los cargos políticos, también fue enfáticamente señalada y aplaudida (C5N, 2016, 6m36s). Expresamente señaló:

La provincia de Buenos Aires hace décadas que tiene problemas estructurales económicos de falta de inversión con un Estado obsoleto en términos administrativos (C5N, 2016, 14m10s).

... encontramos un Estado que está más preparado para obstaculizar que para gobernar con un sistema de administración lento y burocrático. Ningún proceso de la administración pública provincial es 100% digital. Por mes se transportan 175 mil expedientes en papel; en cada traslado detrás de cada uno de esos expedientes hay una persona esperando. Recibimos un Estado que no puede dar respuesta a los problemas porque una licitación para hacer una obra se ve entre 9 y 11 meses solo para adjudicarse. Seamos claros en esto, aun cuando la provincia

tuviera todos los recursos, los proyectos aprobados y toda su capacidad de hacer, no podríamos usar los recursos de un año porque los expedientes viajan en carretilla con papel por decenas de oficinas hasta ser aprobados. (C5N, 2016, 20m49s)

En abril de 2016, el Ejecutivo impulsa la aprobación de la Ley N° 14.815 de Emergencia Administrativa y Tecnológica, que “modifica sustancialmente los procesos de compra y la contratación de personal bajo el régimen de servicio en los términos de la emergencia declarada” (Piana, 2017, p. 257). En los Fundamentos se afirma que:

Motiva la presente la circunstancia de que la Provincia se encuentra en una crítica situación que afecta a la totalidad de las áreas administrativas dependientes del Poder Ejecutivo y, especialmente, a la prestación de los servicios esenciales a cargo de la Administración Pública Provincial, centralizada y descentralizada; extremos que son de público conocimiento y que responden a años de desinversión y de administraciones imperfectas, provocando una actuación estatal deficiente e ineficaz. (Ley N° 14.815, 2016, Fundamentos)

La argumentación no está en los fundamentos de la ley sino en el mismo artículo 1° de la ley lo que lo hace novedoso, señala que la emergencia declarada tiene por finalidad, en primer lugar, mitigar el grave déficit tecnológico y administrativo incrementado progresivamente y en segundo lugar, posibilitar la realización de las acciones tendientes al fortalecimiento y modernización tecnológica de los organismos públicos provinciales para así promover el bienestar general.

En julio del 2016, también por iniciativa del Ejecutivo se aprobó el Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires (Ley N° 14.828). El proyecto, con alto consenso en la Legislatura, señalaba entre sus fundamentos:

Responde a la imperiosa necesidad de adecuar los procesos administrativos a los sistemas de calidad, herramientas informáticas y buenas prácticas de gestión administrativa actualmente vigentes a nivel regional y mundial.

Los gobiernos deben demostrar que tienen una capacidad probada para dar respuesta a las demandas y expectativas sociales creadas pero también deben hacer a los ciudadanos copartícipes de la gestión y de los procesos de decisión en un esquema de participación democrática.

Modernizar la Provincia conllevará desplegar servicios innovadores, integrar a todo el sistema de salud para dar respuestas sanitarias más rápidas, conectar los sistemas de seguridad de cada municipio, llevar a las escuelas aplicaciones y servicios que proyecten un nivel educativo para los desafíos del siglo XXI, la posibilidad de que nuestros parques industriales ingresen al mundo de la producción y multiplicar la existencia de tecnologías de la información y comunicación por todo el vasto territorio de la Provincia y que en cada rincón se pueda desarrollar el conocimiento local que empuje el crecimiento económico y tecnológico. Lograr así un verdadero equipo de trabajo que brindará servicios al ciudadano de forma rápida y eficiente, priorizando tiempos, evitando la superposición de trámites y agilizando procesos. (Ley N° 14.828, 2016, Fundamentos)

Como hemos visto, las imágenes también son trascendentes en el discurso para mover a la acción. Dado que los principios rectores de la ley de modernización y su reglamentación son los de promover políticas públicas que impulsen las gestiones con calidad, la optimización en el uso de los recursos públicos, la economía y racionalidad administrativa, los de ética y transparencia en la gestión pública además del fortalecimiento de la democracia mediante la participación de la ciudadanía en la gestión pública, los principios deseados por la ley, en su faz negativa nos presentan un Estado bonaerense carente de planificación, con ausencia de control y previsibilidad, que actúa con opacidad y despilfarro, irracional, ineficiente, ineficaz; propenso a la obsolescencia, corrupción, inequidad, descoordinación, etc. Esta presunción se advertirá más adelante en alguno de los discursos de la gobernadora donde las palabras corrupción y la falta de transparencia aparecen como ideas fuerza de un estado de situación a modificar.

En 2017, ante la Asamblea Legislativa, más de la mitad del discurso de la gobernadora se desarrolló en el contexto de la disputa con el gremio de docentes. Sin embargo, afirmó:

Lo más importante que les quiero decir hoy a todos los bonaerenses no es un mensaje. Es un pedido. Les pido que persistan. Sabemos que todavía falta para que podamos vivir en una provincia digna, curada de todas sus heridas. En un año no se puede resolver lo que no se hizo en los últimos 25. (Diputados TV Provincia de Buenos Aires, 2017, 39m)

La Asamblea Legislativa es además el espacio en que se plantean los pedidos y soluciones. En efecto, el pedido de modificaciones legislativas así como el agradecimiento ocurre allí. También la necesidad de que la ayuden. Y es el lugar donde se dan cuenta de las batallas que se enfrentan y los compañeros de esas batallas: el Gobierno Nacional.

El 1° de marzo de 2018, la gobernadora decía,
quiero empezar agradeciendo a todas las fuerzas políticas por el trabajo que hicieron desde la legislatura no solo sancionando el presupuesto sino también otros proyectos importantes que transmiten un valor mucho más profundo. Devolverle a los bonaerenses la confianza en nosotros, sus representantes. Estoy hablando de leyes como las que eliminaron las jubilaciones de privilegio, incomprensiblemente sostenidas durante mucho tiempo en esta provincia; la ley de declaraciones juradas públicas, que nos obliga a más de 25 mil funcionarios a explicar cada año como y de qué vivimos; la reducción de cargos y gastos de la política. Todas estas leyes son cambios que no tienen vuelta atrás. Así les estamos diciendo a los bonaerenses que entendimos su mensaje que no hay ventajas ni privilegios para nadie. (C5N, 2018, 1m27s)

... porque el puntero no es el Estado, el Estado es una oficina del Estado con trabajadores del Estado adentro del barrio. (C5N, 2018, 14m31s)

... podemos soñar con un Estado moderno en el que los expedientes en carretilla sean parte del pasado, todo va a ser digital y más rápido. Eso está pasando, porque sabemos que detrás de cada expediente hay alguien esperando una respuesta. Hoy los vecinos ya tienen acceso a respuestas

desde sus casas: pueden tramitar una partida online desde su computadora sin tener que ir a ninguna oficina del registro ... pueden hacer una denuncia desde su celular sin tener que ir a ninguna comisaría [...] gracias a la modernización, por primera vez, las Abuelas de Plaza de Mayo cuentan con un archivo histórico digital una plataforma donde están todas las partidas de nacimiento de la provincia registradas durante la dictadura... es una herramienta que va a ayudar y facilitar en la búsqueda de nietos (aplausos). (C5N, 2018, 19m12s)

... para que tengan un mejor desempeño empezamos a dar pelea contra la corrupción adentro de la fuerza y compramos equipamiento y tecnología para que puedan hacer mejor su trabajo a partir de este año vamos a sumar más policías sacándolos de funciones administrativas y vamos a cambiar los requisitos de ascenso para que un policía crezca dentro de la fuerza por mérito. (C5N, 2018, 33m55s)

La imagen de los expedientes en carretilla será reiterada en otros actos en su gestión. Por ejemplo, el 10 mayo de 2018 en un acto insiste en la idea de “carretillas” pero ejemplifica lo qué hay detrás de cada expediente o cómo se pierde tiempo, haciendo concreta esa visualización:

... ustedes saben que cuando llegamos hace dos años había carretillas de papeles que trasladaban casi 175 mil expedientes por año y está detrás de cada expediente y de todos esos papeles que veíamos estaba alguien esperando una respuesta, podría ser un medicamento, podría ser el trámite de una jubilación podría ser un apoyo para un centro de jubilados como este, podría ser un comedor o una licitación para comprar comida, para hospitales o para comedores y cuanto más lento circulan esas carretillas y cuanto más papeles hay y más firmas y más funcionarios, más tiempo se tarda en que esa respuesta llegue; ese papel es muy importante ese expediente es muy importante porque detrás de cada unos expedientes a veces hay una y a veces hay millones de personas por eso desde el primer día trabajamos para que el gobierno de la provincia pudiera dar respuesta más rápido que no se tardará tanto y fuimos mejorando, ¿no? hace algunos meses anunciamos que hoy todos los bonaerenses pueden desde su computadora sacar su partida de

nacimiento online, que no tienen que ir más al registro de las personas y que en 24 o 48 horas tienen la partida, la pueden imprimir en su casa y ya no tienen que hacer cola ni ir a una oficina; a veces uno de estos días feos de lluvia o en invierno ¿no? gente haciendo cola esperando mucho tiempo que la atiendan y siempre falta un papel y siempre falta algo más para completar, bueno ahora eso se puede hacer desde la casa”. (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2018, 25m25s)

Pero también la tecnología aparece como “solución” de los problemas y añade:

... con esfuerzo del equipo del Instituto de Previsión Social (IPS) hicimos una primera reforma y bajamos de los 365 días a 270; igual era mucho y bueno era mucho tiempo de espera y usamos como en otros casos que les estaba contando usamos la tecnología y cuando usamos la tecnología podemos hoy anunciarles que todos los trabajadores de la provincia van a poder tener su jubilación en 90 días y hecha desde el lugar de trabajo. (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2018, 29m10s)

En 2019, en la que iba a ser su última apertura de sesiones ordinarias, señaló:

No tener tecnología y sistemas que centralicen a dónde iban los recursos no fue casualidad: la oscuridad y la falta de transparencia facilitan los negocios porque créanme no da lo mismo pagar 160 pesos un bidón de agua en el 2015 que 47 pesos un bidón de agua hoy (aplausos) no es lo mismo que cada área del estado maneje sus fondos y haga compras que no figuren en ningún lado a tener un sistema que la centraliza y registra todo; no es lo mismo tener 25 sistemas liquidadores de sueldos sobre los que no había control a tener solamente 2 que nos permiten detectar irregularidades. (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2019, 51m10s)

Pasamos de un Estado obsoleto, lento y burocrático, a uno que empieza a dar respuestas, pasamos de 175 mil expedientes por año a tenerlos digitalizados. Modernizar la administración no sólo es que sea más ágil y accesible a los ciudadanos también es que sea más transparente, esto

es parte del legado esto es construir futuro. El próximo gobierno va a encontrar un Estado con cuentas ordenadas, capacidad para invertir, e información pública que sirva para trazar objetivos a largo plazo. (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2019, 52m04s)

El Estado deseado también se hizo presente en los discursos, a veces como un objetivo que lograr y otras como algo ya alcanzado en la gestión: un Estado que se adecue a las buenas prácticas; digital y más rápido; un Estado con cuentas ordenadas, capacidad para invertir, e información pública. Dado que no pueden plantearse problemas públicos sin soluciones, resultó trascendental cómo se muestra a la modernización y las tecnologías: van a permitir publicar la información pública; hacer seguimiento rápido de consultas; tener una gestión activa y transparente; hacer obras más rápidas o evitar que los expedientes recorran decenas de oficinas.

Conclusión

Este trabajo se centró en el proceso de la formulación, por parte de la gobernadora, de la obsolescencia tecnológica y administrativa como problema público durante el período 2015-2019. Si la crítica al funcionamiento burocrático de la Administración Pública bonaerense no es novedosa e incluso compartida por casi todas las fuerzas políticas locales, ¿cuál fue el sentido de llevar el reclamo al ámbito público? ¿Por qué no, en el marco de competencias propias o utilizando los mecanismos legales que ya estaban aprobados, realizar directamente los cambios?

Como hemos dicho, el propietario del problema es un aspecto relevante para la sociología de los problemas públicos: dejó de ser un tema de los expertos locales para ser socializado como parte de una responsabilidad política y compartido por el Ejecutivo y la Legislatura, esto es, por quién envió los proyectos de reformas y quien lo aprobó: reconocieron un diagnóstico sombrío pero político del estado

de situación²¹. Es una politización del problema porque su caracterización como de público conocimiento eximió de mayores probanzas como un conocimiento experto o cientificista ameritaría; involucró también al Legislativo para dar cuenta de las consecuencias: “una actuación estatal deficiente e ineficaz” así como también de las soluciones dadas por la Ley de Emergencia como en la de Modernización. Además, esta socialización del problema generó también la responsabilización política de su solución: el remedio es del sistema político.

Resultará relevante profundizar en estudios ulteriores si este proceso fue necesario para desarticular la resistencia al cambio y las opciones de desarrollo de las tecnocracias locales que en otros proyectos anteriores se han dado. Esa desarticulación pareció ser necesaria para legitimar el traspaso de los sistemas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a la Provincia. En este orden, los elementos de atraso tecnológico, la desinversión, la papelización y la lentitud tienen un responsable causal: la tecnocracia local. En efecto, en el discurso se advierte que los dirigentes anteriores no “quisieron” cambiar las cosas porque ellas les permitían actuar sin transparencia. Pero también tienen víctimas que son reiteradamente visibilizadas, los “vecinos” que sufren esas demoras. Esta apelación a las personas, que muchas veces aparecen con nombre y apellido, fuerza moralmente, en los términos de Gusfield (2014), a resolver el problema.

En el discurso pueden advertirse datos específicos: los 175 mil expedientes por año, que se repiten como mantra; la duración de más de 9 meses para el proceso de licitación pública, el valor de los bidones de agua. Los números y contabilización del tiempo de una licitación no buscan dramatizar el problema sino dar cuenta de una cierta argumentación científica: los expedientes están contados; los plazos están

21 En efecto, como señalamos, en la Ley de Emergencia Administrativa y Tecnológica, se afirmó que existía una “crítica situación que afecta a la totalidad de las áreas administrativas”, que ello es “de público conocimiento” y que se debe a “años de desinversión y de administraciones imperfectas”.

calculados; los precios están controlados. Esta legitimidad del cálculo también se complementa con el drama: los expedientes son llevados en carretilla; años de desinversión; los privilegios, etc.

La presentación del problema tiene las notas de dramatismo características de un reclamo y son expuestas en el teatro político por antonomasia: la Legislatura provincial en ocasión de su asunción y apertura de sesiones ordinarias.

Las tecnologías, como actantes (Latour, 2001), aparecen como solución objetiva: las tecnologías son transparentes, agilizan los trámites, generan una gestión activa y fortalecen los organismos públicos. No son las personas las que lo aportan. Este proceso de personificación de las tecnologías no fue exclusivo de esta gestión. Sin embargo, lo que sí aparece como novedoso es que quienes se resisten al cambio, son asociados a la opacidad, a los intermediarios, a estar en contra de los problemas de los vecinos.

En definitiva, explícitamente se reconoce la necesidad de adecuar los procesos administrativos a las buenas prácticas de gestión administrativa vigentes a nivel mundial; en verdad, a los sistemas que se “importarán” desde la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Aparece también la idea de transparencia y eficiencia, pero es el tiempo, la necesidad de hacer más rápido los trámites el argumento que se repite una y otra vez. Aquí creemos ver que la justificación, en los términos de Boltanski y Thévenot (2006) no es la mercantil, como a primera vista puede creerse por la adscripción a algunas líneas de la Nueva Gestión Pública, sino la industrial: no aparece en la argumentación ni la idea de ahorro; ni del beneficio individual, ni la de competencia.

No esperamos que esta investigación sea una apertura completa de la caja negra de la decisión de los actores, sino que busquemos contribuir con algunas claves interpretativas para comprender qué hizo exitoso este proceso de gestión del cambio.

Agradecimientos

El presente artículo es producto de la tesis de doctorado en ciencias de la administración de la Universidad Nacional de La Plata. El autor quiere agradecer a los/as evaluadores del artículo cuyas observaciones y comentarios permitieron ampliar la contextualización y discusión del caso originalmente planteado.

Bibliografía

- Adamini, M. (2014).** *Formaciones identitarias en lugares de trabajo precario: Un estudio sobre pasantes de la administración pública de la provincia de Buenos Aires (2008-2012)* [Tesis de doctorado, Universidad Nacional de La Plata]. <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1014/te.1014.pdf>
- Amorebieta y Vera, M.L. (5-7 de diciembre de 2012).** *Modernización del Estado, política y cultura: Un análisis tentativo a partir de un estudio de caso en la provincia de Buenos Aires* [Ponencia]. VII Jornadas de Sociología de la UNLP. "Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales" Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UNLP), La Plata, Argentina. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.1674/ev.1674.pdf
- Annunziata, R. (2022).** De la participación a la innovación: las instancias de deliberación online promovidas por la Ciudad de Buenos Aires. *Administración Pública y Sociedad (APyS)*, 13, 176-200.
- Annunziata, R., Ariza, A. y March, V. (2018).** "Gobernar es estar cerca". Las estrategias de proximidad en el uso de las redes sociales de Mauricio Macri y María Eugenia Vidal. *Revista mexicana de opinión pública*, 24. <https://doi.org/10.22201/fcps.24484911e.2018.24.61520>
- Ariza, A. y March, V. (2021).** La escucha como mensaje: apuntes sobre los mensajes electorales de Horacio Rodríguez Larreta y María Eugenia Vidal. En R. Annunziata, A. Ariza y V. March (Comp.), *Promesa y negatividad. El mensaje electoral en las redes sociales* (pp. 205-230). Universidad de Buenos Aires.
- Aruguete, N. (2021).** Activación de encuadres en red. Un modelo para repensar la circulación de sentidos en el nuevo entorno mediático. *Profesional de la información*, 2(30). <https://doi.org/10.3145/epi.2021.mar.18>
- Astarita, M. (2018).** Cambiemos y su modelo de Estado: Hacia un orden jerárquico y modernizador. En D. García Delgado, D. Ruiz del Ferrier y B. de Anchorena (Comps.), *Elites y Captura del Estado. Control y Regulación en el Neoliberalismo Tardío* (pp.61-89). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Argentina.
- Badía, G., y Saudino, M. (2019).** La reforma administrativa en la provincia de Buenos Aires (2015-2018): una primera aproximación. *Ec-Revista de Administración y Economía*, 3, 33-59.
- Barthe, Y., Blic, D., Heurtin, J.P., Lagneau, É., Lemieux, C., Linhardt, D., Moreau de Bellaing, C., Rémy, C. y Trom, D. (2017).** Sociología pragmática: manual de uso. *Papeles de Trabajo*, 11(19), 261-302.
- Barzelay, M. (2001).** La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros). *Reforma y Democracia*, 19, 1-35.
- Best, J. (2018).** Constructionist Studies of Social Problems: How We Got Here, and Where We Ought to Go. *Società Mutamento Politica*, 9(18), 53-67.
- Boltanski, L. y Thévenot, L. (2006).** *On Justification. Economies of Worth*. Princeton University Press.
- C5N. (1 de marzo de 2016).** *Política: María Eugenia Vidal abrió el año legislativo* [Archivo de Video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=GmbCKVIVA0A&ab_channel=C5N
- C5N. (1 de marzo de 2018).** *María Eugenia Vidal abrió las sesiones de la Legislatura Bonaerense* [Archivo de Video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=T7wIA6Ckef8&ab_channel=C5N
- Camou, A. y Mateo, S. (2007).** ¿El tiempo vence a la organización? Dinámica política, estructuras estatales y políticas sociales en la provincia de Buenos Aires (1984-2004). *Cuestiones de Sociología*, 4, 129-142.
- Cao, H. (2021).** *Política, estado y administración pública en las provincias argentinas: 1976-2015*. Prometeo.
- Cefaï, D. (2014).** Investigar los problemas públicos: con y más allá de Joseph Gusfield. *La cultura*

- de los problemas públicos: el mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente* (pp. 11-58). Siglo XXI.
- Cefai, D. (2017a).** Público, problemas públicos, arenas públicas. O que nos insina o pragmatismo (Parte I). *Novos Estudos CEBRAP*, 36(1), 187-213.
- Cefai, D. (2017b).** Público, problemas públicos, arenas públicas. O que nos insina o pragmatismo (Parte II). *Novos Estudos CEBRAP*, 36(2), 129-142.
- Centeno, M. Á. (1997).** Redefiniendo la tecnocracia. *Desarrollo Económico*, 37(146), 215-240.
- Cobb, R. W., Ross, J.K. y Ross, M. H. (1976).** Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Political Science Review*, 70(1), 126-138. <https://doi.org/10.2307/1960328>
- Corcuff, P.H. (2015).** *Las nuevas sociologías. Principales corrientes y debates, 1980-2010*. Siglo XXI.
- Dewey, J. (2004).** *La opinión pública y sus problemas*. Morata
- DiMaggio, P. y Powell, W. (Comps.). (1999)** *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económica.
- Diputados TV Provincia de Buenos Aires. (1 de marzo de 2017).** *Asamblea Legislativa 2017 -Honorable Cámara de Diputados Provincia de Buenos Aires* [Archivo de Video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=DNmSgqqund8&ab_channel=DiputadosTVProvinciadeBuenosAires
- du Gay, P. (2003).** Organización de la identidad: gobierno empresarial y gestión pública. En S. Hall y P. du Gay (Comps.), *Cuestiones de identidad cultural* (pp. 251-280). Amorrortu.
- du Gay, P. (2012).** *En elogio de la burocracia. Weber. Organización. Ética*. Siglo XXI.
- Fiscante, L. (2018).** *La hora de la verdad: el proceso de implementación del sistema de compras y contrataciones públicas electrónicas en la Provincia de Buenos Aires, periodo 1999-2017* [Tesis de maestría, Universidad de San Andrés]. <https://repositorio.udes.edu.ar/jspui/handle/10908/16546>
- Fiscante, L. y Piana, R.S. (2018).** Procesos de reforma en los Organismos de Control: el caso del Registro de Proveedores de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires. *Estudios Sociales del Estado*, 4(7), 214-242.
- Frigerio, A. (1997).** La construcción de los problemas sociales. Cultura, política y movilización. *Boletín de Lecturas Sociales y Económicas Buenos Aires*, 2(6), 12-17.
- Furnari, D. (2023).** Transparencia y participación ciudadana: del dicho al hecho. Un análisis comparado de las políticas y estrategias comunicacionales en los municipios bonaerenses de Avellaneda, Berisso y La Plata 2011-2019 [Tesis de doctorado, Universidad Nacional de La Plata]. <https://doi.org/10.35537/10915/154489>
- Furnari, D. y Piana, R. S. (2022).** El acceso a la información pública en la provincia de Buenos Aires: Un análisis normativo, discursivo y político. *Question/Cuestión*, 3(73). <https://doi.org/10.24215/16696581e757>
- Galinelli, B. y Migliore, A. (2015).** Administración y gestión pública ¿De qué hablamos cuando hablamos de gestión?. En M. L. Pagani, M. A. Payo y B. Galinelli (Comp.), *Estudios Gestión Pública sobre Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial* (pp.11-34). Subsecretaría para la Modernización del Estado, Comisión de Investigaciones Científicas de la provincia de Buenos Aires.
- Gil García, M. (2017).** Relaciones laborales en el sector público. Algunas particularidades del Estado como espacio de trabajo. En A. Camou y M. Pagani (Coords.), *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas* (pp.189-210). Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (10 de mayo de 2018).** *Vidal anuncia la llegada de la jubilación digital para empleados estatales* [Archivo de Video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=SqGQIwK-Ck&ab_channel=GobiernodelaProvinciadeBuenosAires
- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (1 de marzo de 2019).** *La gobernadora Vidal en la*

- apertura de la Asamblea Legislativa 2019* [Archivo de Video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=cRuKdW11Bvo&ab_channel=GobiernodelaProvinciaDeBuenosAires
- Goertz, G. (2017).** *Multimethod Research, Causal Mechanisms, and Case Studies: An Integrated Approach*. Princeton University Press.
- Gusfield, J. (2014).** *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Siglo XXI.
- Hilgartner, S. y Bosk, C.L. (1988).** The rise and fall of social problems: a public arenas model. *American Journal of Sociology*, 94(1), 53-78.
- Kessler, G. (2015).** El Gran Buenos Aires. En J. M. Palacio (Coord.), *Historia de la Provincia de Buenos Aires* (pp.11-20). Universidad Pedagógica Nacional.
- Latour, B. (1998).** La tecnología es la sociedad hecha para que dure. En M. Domènech y F. Tirado (Comp.), *Sociología Simétrica. Ensayos sobre Ciencia, Tecnología y Sociedad* (pp. 109-142). Gedisa.
- Latour, B. (2001).** *La esperanza de Pandora. Ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia*. Gedisa.
- Ley N° 14.815 de 2016.** Declara la emergencia administrativa y tecnológica en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires. 20 de mayo de 2016. B.O. No.27791
- Ley N° 14.828 de 2016.** Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia. 7 de julio de 2016. B.O. No. 27834
- Meynaud, J. (1968).** *La tecnocracia; ¿mito o realidad?*. Tecnos.
- Mustapic, A. M. (2002).** Del Partido Peronista al Partido Justicialista. Las transformaciones de un partido carismático. En M. Cavarozzi y J. M. Abal Medina (Comps.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Homo Sapiens.
- Nardacchione, G. (2018).** De un problema sectorial a un problema ciudadano. La reconfiguración de la cuestión educativa-docente en Argentina (1997-1999). En J. C. Guerrero B.A, Márquez M., G. Nardacchione y S. Pereyra (Coords.). *Problemas públicos: aportes y controversias contemporáneas* (pp. 376-413). Instituto de Investigaciones Dr. Jose Maria Luis Mora.
- Nardacchione, G. (2021).** El pragmatismo americano y la sociología pragmática francesa: ¿afinidad tardía?. *Revista Mexicana de Sociología*, 83(4), 961-986. <https://mexicanadesociologia.unam.mx/index.php/v83n4/500-v83n4a6>
- Nardacchione, G. y Tovillas, P. (2017).** Otra controvertida relación maestro-discípulo: Pierre Bourdieu y Luc Boltanski. *Cuestiones De Sociología*, 16. <https://doi.org/10.24215/23468904e024>
- Ollier, M.M. (2010).** *Atrapada sin salida. Buenos Aires en la política nacional*. UNSAM Edita.
- Ortiz de Rozas, V. (2016).** Los estudios sobre política subnacional en Argentina: un recorrido por diferentes disciplinas y perspectivas. Sobre los aportes de una escala de análisis y su afinidad con un enfoque centrado en los actores políticos y sus prácticas. *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales*, 50, 57-80.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994).** *La reinventión del gobierno. La influencia del espíritu empresarial*. Paidós Ibérica.
- Pagani, M. L. y Arce, M. E. (2017).** El análisis de las organizaciones estatales. Un recorrido por distintos enfoques teóricos y metodológicos. En A. Camou y M. L. Pagani (Coords.), *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas* (pp.53-92). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Pagani, M. L. y Pau, M. V. (3-5 de diciembre de 2014).** *NTIC y modernización en los municipios de la provincia de Buenos Aires: resultados de un estudio sobre sus portales web* [Ponencia]. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, Ensenada, Argentina. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/54702>
- Pagani, M. L., Quintans, N., Migliore, A. y García M.E. (5-7 de diciembre de 2012).** *Modernización en la provincia de Buenos Aires: presentación de casos* [Ponencia]. VII Jornadas de Sociología de la UNLP. "Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales, La Plata, Argentina. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/30933>

- Pagni, C. (2023). *El nudo: Por qué el conurbano bonaerense modela la política argentina*. Planeta.
- Paredes, J. y Cáceres, D. (2023). La sociología de los problemas públicos *Cinta de Moebio*, 76, 37-49. <https://doi.org/10.4067/S0717-554X2023000100037>
- Pereyra, E. (2018). Recursos y saberes en la construcción de poder en el nivel subnacional: la experiencia del equipo del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires (1987 - 2007). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 8(15), 41-65.
- Peters, P. (1993). *Re-inventando la excelencia: el management liberador*. Ediciones B.
- Piana R. S. (2012). Planes de reforma de la Administración Pública en la Provincia de Buenos Aires (2002-2007): un mapa con distintas rutas a distintos caminos. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja"*, 8, 91-119.
- Piana, R. S. (2017). El Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública bonaerense. Un análisis de los principios, presupuestos y los modelos. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6(12), 245-274.
- Piana, R. S. (2022). La irrupción de GDEBA-PBAC-SiAPe-SIGAF en la provincia de Buenos Aires (2007-2022). *Perspectivas. Revista de Ciencias Jurídicas y Políticas*, 7, 171-185.
- Piana, R. S. (2024). La implantación del SIGAF en la provincia de Buenos Aires (2007-2018): Aspectos tecnológicos, organizacionales y contextuales. *Ciencias Administrativas*, 24. <https://doi.org/10.24215/23143738e151>
- Piana, R. S. (2025). *El proceso de gestión del cambio en la implementación de sistemas informáticos en la provincia de Buenos Aires (2015-2019)* [Tesis de doctorado, Universidad Nacional de La Plata]. <https://doi.org/10.35537/10915/177705>
- Piana, R. S. y Lares, M. (2023). Introducción de sistemas informáticos de gestión administrativa en el nivel subnacional. *Estado Abierto. Revista Sobre el Estado, la Administración y las políticas públicas*, 7(2), 107-139.
- Piana, R. S. y Patiño Jaramillo, D. J. (2021). Las estructuras organizativas en la Provincia de Buenos Aires durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019). Estudio de caso. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 10(20), 299-327. <https://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/3640>
- Piana, R. S. y Solano, M. (2016). Modernizando la modernización: planes y políticas de modernización tecnológica en la Provincia de Buenos Aires. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4(7), 83-102. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/10833>
- Randazzo, A. F. (2004). *Modernización el estado para fortalecer la democracia. El proceso de modernización del Estado de la primera provincia argentina*. Prometeo.
- Rodrigo, C. (2018). Convertirse en representante: trayectorias y carreras políticas de diputados nacionales bonaerenses. *Revista de Sociología e Política*, 26(57), 91-105. <https://doi.org/10.1590/1678987318266705>
- Rodríguez, L. G., y Petitti, M. (2017). Estado, política y educación en la provincia de Buenos Aires: Trayectorias de los directores generales y ministros (1875-2015). *Anuario de Historia de la Educación*, 18(1), 41-65.
- Rosso, G. (2022). Inocencia, pureza y abnegación. La construcción de la imagen de María Eugenia Vidal en las elecciones de la provincia de Buenos Aires, Argentina (2015). *Revista Sociedad*, 45, 153-179.
- Rotman, S. y Varetto, C. (2015). Se hace camino al andar. Las carreras políticas en la Provincia de Buenos Aires (1983-2011). En M. Escolar y J. Abal Medina (Eds.), *Modus vivendi. Política multinivel y Estado federal en Argentina* (pp. 283-324). Prometeo.
- Schweinheim, G. (2018). *Ethos técnico desarrollista y construcción de sistemas de administración pública en América Latina. Del espíritu de la planificación para el desarrollo al ensamblaje social de sistemas de administración financiera* [Tesis de doctorado, Universidad de San Martín]. <https://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/769>

Spector, M. y Kitsuse, J. (2001). *Constructing Social Problems*. Routledge.

Televisión Pública. (10 de diciembre de 2015). *Visión 7 - María Eugenia Vidal asumió como Gobernadora* [Archivo de Video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=2VdNeAFpSeA&ab_channel=Televisi%C3%B3nP%C3%ABlica

Topalov, C. (1990). De la 'cuestión social' a los 'problemas urbanos': los reformadores y la población de las metrópolis a principios de siglo XX. *Revista internacional de ciencias sociales*, 125(3), 319-336.

Valencia, A. (1995). La teoría política en la era de la tecnocracia. En F. Vallespín (Ed.), *Historia de la Teoría Política* (Vol. 6, pp. 433-453). Alianza.

Woolgar, S. y Pawluch, D. (1985). Ontological Gerrymandering: The Anatomy of Social Problems Explanations. *Social Problems*, 32(3), 214-227.