

Modernización Estatal e Innovación Pública durante el gobierno de Cambiemos en la Argentina.

Notas desde una perspectiva crítica

State Modernization and Public Innovation in Argentina during Cambiemos' Administration.
Notes from a Critical Perspective

Por **Claudia Jorgelina Daniel*** y **Jimena Caravaca****

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2021.

Fecha de Aceptación: 22 de abril de 2021.

RESUMEN

En este artículo de investigación examinamos la concepción gerencialista del gobierno de Cambiemos a través del análisis de su política de modernización estatal a cargo del otrora Ministerio de Modernización de la Nación (en adelante, MMN). El aporte de este trabajo radica en observar la mentalidad managerial en el orden de las prácticas, es decir, al nivel de los dispositivos e instrumentos que diseñó e implementó la gestión Cambiemos con el propósito de regular la vida interna del Estado argentino. Partiendo de un enfoque pragmá-

tico, estudiamos esa cosmovisión tal como se encuentra arraigada en un repertorio de prácticas y un menú de herramientas. Procuramos develar así una serie de mecanismos que buscaron regular a los individuos, su subjetividad y sus comportamientos hacia adentro de esa organización compleja que llamamos Estado. Inscrimos esta política de modernización administrativa en un proyecto político neoliberal que buscó incidir en la relación entre individuos, Estado y sociedad. Para llevar adelante esa propuesta modernizadora, sostenemos, Cambiemos aplicó un modelo gerencial al

* Licenciada en Sociología y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Centro de Investigaciones Sociales/Instituto de Desarrollo Económico y Social. Correo electrónico: cdaniel@ides.org.ar

** Licenciada en Ciencia Política y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Centro de Investigaciones Sociales/Instituto de Desarrollo Económico y Social. Correo electrónico: jimencaravaca@gmail.com

interior del Estado argentino. En este trabajo analizamos, por un lado, el perfil y las trayectorias de una serie de funcionarios del MMN. En segundo lugar, nos abocamos al estudio de una serie de dispositivos elaborados en el marco de algunas secretarías y subsecretarías, que buscaron oficializar como guías de acción para un estrato específico del funcionariado: los así llamados líderes del cambio. El enfoque pragmático que proponemos se apoya en el análisis de un conjunto de fuentes diversas. Se trata de una serie de documentos oficiales producidos por agencias del MMN, entre 2015 y 2018, como los manuales de inducción al Estado y de buenas prácticas, y los *Kits* de evaluación, de innovación y de gobierno abierto.

Palabras clave: *Modernización Estatal, Innovación Pública, Nueva Gerencia Pública, Management, Argentina.*

ABSTRACT

In this work we examine the managerialist conception of the Cambiemos government through the analysis of its state modernization policy by the former National Ministry of Modernization (MMN by its name in Spanish). The contribution of this work lies in observing the managerial mentality in the order of practices, that is, at the level of the devices and instruments designed and implemented by Cambiemos' management in order to regulate the internal life of the Argentinian State. From a pragmatic approach, we study this worldview as it is rooted in a repertoire of practices and a menu of tools. In this way, we try to unveil a series of mechanisms that sought to regulate individuals, their subjectivity and their behaviors within the State. We inscribe this policy of administrative modernization of the State in a neoliberal political project that sought to influence the relationship between individuals, the State and society. To carry out this modernizing proposal, we maintain, Cambiemos applied a management model within the Argentine State. In

this presentation, we will analyze, on the one hand, the profile and trajectories of a series of MMN officials. In second place, we focus on the study of a series of devices elaborated within the framework of some secretaries and undersecretaries, as action guides for a specific stratum of the civil service: the so-called change leaders. The pragmatic approach that we propose in this work is based on the analysis of a set of diverse sources. These are a series of official documents produced by MMN agencies between 2015 and 2018, such as the State induction and Best Practice Manuals, and a set of tools kits for Innovation, Open Government and Evaluation.

Keywords: *State Modernization, Public Innovation, New Public Management, Management, Argentina.*

Introducción

Desde finales de 2015, y durante toda la presidencia de Mauricio Macri, el Ministerio de Modernización de la Nación (en adelante, MMN), luego convertido en Secretaría, fue la autoridad de aplicación del Plan de Modernización del Estado, aprobado el 1 de marzo de 2016 (decreto 434 del Poder Ejecutivo Nacional, PEN). Desde entonces, el accionar del MMN estuvo orientado por los principios definidos en la política de transformación de las estructuras y los procedimientos del sector público de la gestión Cambiemos –asentados en varios documentos oficiales–, en pos de lo que el gobierno consideraba la construcción de un Estado simple, moderno y eficiente, focalizado en prestar servicios de calidad y orientado al ciudadano. En su diseño original, el Plan de Modernización del Estado contemplaba cinco ejes: 1. Plan de Tecnología y Gobierno Digital, 2. Gestión Integral de los Recursos Humanos, 3. Gestión por Resultados y Compromisos Públicos, 4. Gobierno Abierto e Innovación Pública y 5. País Digital.

Desde el punto de vista del gobierno, la modernización del Estado buscaba revertir há-

bitos y prácticas que asumía afianzadas en la administración pública nacional –y que, a su entender, hacían del Estado una maquinaria burocrática rígida, oscura e ineficiente–. Además, se proponía inculcar nuevas formas de gestión de lo público y modificar los códigos de la cultura organizacional de la administración pública nacional (en adelante, APN), lo que suponía incrementar la productividad de sus empleados. Desde esta perspectiva, el ingreso de gerentes y empresarios a los cargos más altos del sector público que promovió el entonces presidente Macri constituía por sí mismo una infusión de “modernidad” a la gestión estatal, dado que se entendía eran quienes estaban en condiciones de aportar una dosis de “expertise” y “eficiencia” al Estado. Sin embargo, investigaciones recientes han subrayado que, por el contrario, el involucramiento de gerentes en la administración pública trajo aparejado una serie de conflictos de intereses (Canelo y Castellani, 2016a y b). Así, el sesgo antiestatal, antipolítico y pro-mercado que le suele ser asignada a la ideología de los CEOs en la Argentina habría impregnado las políticas públicas durante la gestión Cambiemos en el PEN (2015-2019). Pero, más allá de esas cúpulas y por debajo de ellas, el MMN estaba conformado también por un núcleo de funcionarios que provenía de sectores clave de empresas o cuyas carreras profesionales mostraban pasajes por organismos internacionales o fundaciones globales, que eran portadores de lo que se ha convertido en una *lingua franca* con el mundo –el vocabulario del *New Public Management*– y estaban convencidos de las metas y herramientas que este encuadre ofrece. Su creencia en los principios de eficiencia, agilidad, productividad, aplicados a la administración pública se daba por sentada. Su compromiso con esos principios resultaba fundamental para movilizar el proceso deseado de cambio al interior del Estado. Ese cambio no era solo tecnológico, sino también cultural, y se presentaba como una “innova-

ción” en los procesos de toma de decisiones, de gestación e implementación de políticas públicas, así como en los estilos de gestión de los recursos humanos del Estado, mediante su profesionalización y “nuevas” propuestas de capacitación, premios e incentivos.

En este artículo de investigación analizamos el gobierno de Cambiemos (2015-2019) como un intento de instalar en el Estado argentino una forma de dominación managerial que es ejercida a través de toda una red de principios de acción y de técnicas organizacionales (Bruno y Didier, 2013). En la medida en que el sesgo CEOcrático del gabinete del presidente Macri fue abundantemente estudiado en los últimos años, en este trabajo nos interesa dar cuenta de la concepción gerencialista del gobierno de Cambiemos en un terreno específico como fue su política de modernización estatal. El aporte de este trabajo radica en examinar la mentalidad managerial en el orden de las prácticas, es decir, al nivel de los dispositivos e instrumentos que diseñó e implementó la gestión Cambiemos con el propósito de gobernar la vida interna del Estado. Partiendo de un enfoque pragmático, nos interesa estudiar esa cosmovisión tal como se encuentra arraigada en un conjunto de principios de acción, un repertorio de prácticas y un menú de herramientas. Procuramos develar así una serie de mecanismos que buscaron regular a los individuos, su subjetividad y sus comportamientos hacia adentro de esa organización compleja que llamamos Estado.

Algunos analistas han planteado que el manejo administrativo general del Estado del presidente Macri tuvo más bien un carácter errático, si se tienen en cuenta sus idas y vueltas respecto de la estructura estatal (movimientos transitorios en el organigrama) y sus (magros) resultados en el frente fiscal (Etchemendy, 2018). Sin embargo, creemos que es posible esclarecer algunos de sus objetivos políticos de índole más estratégica si partimos de analizar los dispositivos que movilizó la

gesta de modernización estatal que se propuso Cambiemos. En este sentido, es necesario inscribir su política de modernización administrativa del Estado en un proyecto político que buscaba reformular la relación entre individuos, Estado y sociedad, y que para ello necesitaba construir una nueva configuración estatal que implicaba el abandono paulatino de ciertas misiones del Estado (las de protección social, por ejemplo) para adoptar otras más afines a la "racionalidad neoliberal" (Laval y Dardot, 2015).

En los últimos años, las ciencias sociales han abandonado una concepción restrictiva de neoliberalismo encolumnadas detrás de la propuesta del sociólogo Loic Wacquant (2012) de desestimar la identificación del neoliberalismo con una mera política de reducción estatal, privatización de empresas públicas y búsqueda de eficiencia en el sector público, y en la medida en que observaban que las prácticas neoliberales de gobierno iban expandiéndose en las democracias liberales avanzadas y reorientando el rol de gobiernos (de distinto signo político) hasta verse convertidos en partidarios o defensores de la expansión del mercado, por sobre otros fines políticos. Para Christian Laval y Pierre Dardot (2015), el neoliberalismo es precisamente el despliegue de la lógica del mercado como lógica normativa generalizada, desde el Estado hasta lo más íntimo de la subjetividad. Según la tesis de estos autores, el neoliberalismo antes que una ideología o una política económica es una racionalidad que tiende a estructurar y organizar tanto la acción de los gobernantes como la conducta de los gobernados. En nuestro trabajo, la incorporación de una definición amplia del neoliberalismo nos permite reconocerlo, por ejemplo, en la consideración de la superioridad de la empresa privada; la racionalidad neoliberal convierte a la empresa privada en un modelo para las agencias públicas, lo que conduce a modificar el perfil "requerido" de funcionarios públicos

y los principios orientadores de los programas estatales. Asimismo, implica dejar progresivamente de lado principios afianzados en los servicios públicos como los de universalidad e igualdad. En la Argentina, la gestión de Cambiemos en el gobierno expresó el esfuerzo por universalizar el modelo de la empresa privada al interior del Estado argentino (Canelo y Castellani, 2016b; Vommaro, 2017).

Desde un punto de vista global, esta etapa de capitalismo flexible hegemónico por la financiarización del capital, tiene como característica saliente la incorporación de ciertos lenguajes y herramientas a las organizaciones públicas que hasta hace poco tiempo le eran ajenos; herramientas que no solo estuvieron vinculadas a la búsqueda de eficiencia del gasto, sino que buscaron fomentar una racionalidad competitiva en la organización de los servicios públicos y fueron aplicadas para establecer prioridades entre las acciones del sector público. Promovidas por una amplia red de organismos internacionales (BM, FMI, BID, OCDE), ONG's y fundaciones transnacionales que propagaron el encuadre de la Nueva Gerencia Pública (*New Public Management*) a escala global (López, 2005), esas herramientas fueron presentadas como respuesta a las demandas de transparencia y rendición de cuentas (*accountability*) de las sociedades contemporáneas; sin embargo, eran a la vez portadoras y propagadoras de la normatividad práctica que caracteriza al neoliberalismo (Laval y Dardot, 2015).

En este trabajo entendemos el esfuerzo de modernización estatal de Cambiemos como una etapa de intensificación del tránsito hacia una lógica empresarial-gerencial de funcionamiento de la administración pública que tuvo origen en los años 1990, que está regida por modelos y técnicas propias del sector privado: gestión por resultados, evaluación de desempeño, estímulos individuales al rendimiento, etcétera. El proyecto modernizador de Cambiemos procuró definir los términos y valores

de una nueva cultura organizacional en el Estado basados de ahora en más en la eficiencia, la productividad, el mérito y la competencia. Buscó generar cambios tanto en las rutinas de trabajos, informatizando o aplicando tecnologías a buena parte de las tareas, como en la mentalidad de sus empleados.

El enfoque pragmático que proponemos en este trabajo se basa en el análisis de un conjunto de fuentes diversas. Por un lado, una serie de documentos oficiales producidos por agencias del MMN, entre 2015 y 2018, como los manuales de inducción al Estado y de buenas prácticas, y los *Kits* de evaluación, de innovación y de gobierno abierto. Por otro lado, nos valemos también de una base de datos construida a los fines específicos de la investigación general en la que se enmarca este trabajo¹ que contiene información de 192 funcionarios del MMN que ocupaban los cargos de ministro, secretario, subsecretario, director nacional, director general, director, coordinador y extra-escalafonarios (con o sin rango en su resolución de designación) a principios de marzo de 2018.² Esta base de datos,

que constituye una fotografía de un momento de un ministerio que estuvo sujeto a cambios en su corta vida institucional, pero nos habilita a caracterizar su composición social, es la que nos permite identificar también el perfil específico del grupo de funcionarios que lideró la promoción de valores, estilos de gestión y herramientas propias de la ideología modernizadora de Cambiemos.

En la primera sección de este trabajo intentamos delinear el perfil específico de funcionario que resultó protagonista de la gesta modernizadora de Cambiemos, a partir de sus características sociodemográficas y sus trayectorias profesionales. La segunda sección analiza, en particular, algunas de las herramientas y los dispositivos que fueron implementados con el objeto de impulsar un cambio en la cultura organizacional del Estado. La última concluye.

1. Modernización e innovación al trasluz del organigrama y sus funcionarios

A la hora de presentar al MMN, documentos oficiales describen su misión como la de “modernizar el [sector público nacional]SPN adoptando nuevas políticas de gestión, mo-

1 La investigación para este trabajo fue financiada con fondos del proyecto PUE-CONICET 005: *Prácticas de Estado. Un estudio de los procesos de constitución del Estado argentino en función de las demandas sociales, desde el 2001 al presente.*

2 Agradecemos la colaboración de la asistente de investigación del CIS-CONICET Gabriela Mattina en la elaboración y el análisis de esta base de datos. Esta base contempla más de cien variables referidas a las características socio-demográficas de los funcionarios del MMN (como sexo y edad), la formación académica (nivel educativo alcanzado, título de grado y posgrado, disciplina, tipo de institución educativa, etcétera), la trayectoria laboral (cargos ocupados en el sector público estatal y no estatal, el sector privado y organismos

supranacionales) y los vínculos asociativos (participación en ONGs, fundaciones y partidos políticos, entre otras organizaciones). La información necesaria para construir nuestra base fue recolectada en diversas fuentes online: boletines oficiales nacionales y provinciales, el sitio Infoleg.com, los perfiles de LinkedIn y currículums cargados por los propios funcionarios, perfiles en redes sociales, el sitio Buscardatos.com, sitios Web de organismos gubernamentales, empresas, universidades y organizaciones sociales. Para este artículo de investigación, seleccionamos nada más las dependencias que resultaban estratégicas en relación con nuestra pregunta puntual.

modernizando sus sistemas, desarrollando políticas de gobierno abierto y fomentando la innovación pública, a los efectos de brindar mejores servicios para los ciudadanos” (Presupuesto, 2017). Para perseguir esos objetivos de actualización tecnológica y reconversión de los modos de gestión, así como en función de priorizar la inversión en materia de innovación y gobierno abierto, el diseño del MMN contemplaba tres dependencias que resulta clave desagregar a los intereses de este trabajo. En primer lugar, la Secretaría de Modernización Administrativa (SMA) como responsable de agilizar y hacer más eficiente la gestión a través de la informatización y automatización de procesos administrativos con incorporación de tecnologías (firma digital, gestión documental electrónica, expediente electrónico, trámites a distancia, sistemas de compras y contrataciones, etcétera). Esta secretaría fue asignada por el ministro Andrés Ibarra al Lic. en Administración de Empresas Eduardo Martelli. En segundo lugar, la Secretaría de Gobierno Digital e Innovación Tecnológica (SGDIT) que buscaba mejorar la calidad de los servicios que prestan los organismos estatales y se ocupaba de desarrollar un programa de gobierno digital, sobre la premisa de que éste contribuye a la eficiencia del Estado, tomando como referencias las experiencias del Reino Unido, Canadá y Chile, a cargo de la Lic. en Sistemas María Inés Baqué. Por último, como parte del diagrama inicial del MMN, la Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto (SSIPGA) con dependencia directa del ministro Ibarra –y en manos de un colaborador de su gestión en la CABA, el Lic. en Periodismo Rudy Borrmann– que se encargaba de diseñar herramientas para un tipo de gestión que incorporara transparencia y participación ciudadana. En conjunto, las tres áreas abarcaban algo más de un tercio (36%) del total de funcionarios del MMN.

Ahora bien, desde la perspectiva de Cambiemos, los cambios proyectados en los pro-

cesos de gestión tenían como meta optimizar y hacer más eficiente la gestión interna del Estado. A su vez, “estas mejoras deb[ía]n ser trasladadas a los ciudadanos y (...) transformar [su] experiencia con el gobierno a partir del desarrollo de servicios digitales y la construcción de una cultura de apertura e innovación en el sector público” (Presupuesto, 2017). Por tal razón, aunque en la estructura del ministerio aparezcan como compartimentos estancos, creemos que los propósitos de estas tres dependencias se encontraban articulados entre sí, mientras compartían ciertas premisas y principios de gestión y una idea común del modelo de Estado deseable.

El fortalecimiento de la gestión e innovación pública no era un programa que, en comparación con el resto, tuviera un peso significativo en el presupuesto del MMN.³ Buena parte de los recursos económicos asignados a estos proyectos provenía de un crédito otorgado por el International Bank for Reconstruction and Development (Modernization and Innovation for Better Public Services in Argentina, Proyecto BIRF P157136); un préstamo por 80.000.000 de dólares acordado en 2017 (con desembolsos desde ese año y hasta 2021) que tuvo como objetivos: a) mejorar la prestación de servicios a ciudadanos, empresas y gobierno; b) fortalecer sistemas y plataformas transversales de gestión del sector público y c) habilitar tecnologías y gestionar reformas. La presencia del organismo en el Plan de Modernización no se limitó a la financiación. Junto con el crédito se adoptaron lenguajes y herramientas que vienen siendo promovidas por el financiador como las óptimas para lograr la tan ansiada modernización estatal. Antes que entender este hecho como expresión de un so-

3 Según los datos del presupuesto del MMN que presentan su distribución por programas, es el que recibió proporcionalmente menos recursos del MMN durante todo el período.

metimiento lineal, encontramos aquí un punto de encuentro entre el organismo financiero y los funcionarios en representación del prestatario, y el convencimiento compartido sobre la utilidad de las herramientas promovidas. Dado que esas herramientas habían tenido ya buena acogida en la Argentina en los proyectos anteriores de modernización estatal, no se trató en sí mismo de una novedad. Ahora bien, lo que sí parece novedoso es la comunión ideológica expresa, la cosmovisión compartida entre el gobierno de Cambiemos y los organismos financieros internacionales acerca de qué hace del Estado un Estado moderno.

Para perseguir los objetivos modernizadores, Cambiemos generó una estructura de agencias, con sus respectivos funcionarios, que es claramente distinguible de otra de las grandes áreas que conforman el MMN volcada a su rol como gestor general de los recursos humanos del Estado (en el que podemos incluir a la Secretaría de Empleo Público y a la Subsecretaría de Relaciones Laborales y Fortalecimiento del Servicio Civil). Aunque no podemos entrar aquí en detalle sobre las áreas encargadas de la gestión del empleo público, si podemos decir que, frente a las extensas trayectorias de sus empleados en la APN y sus características más clásicas, en las áreas que ponemos el foco aquí (SMA, SSIPGA, SG-DIT) se destaca, por contraposición, un grupo de funcionarios “modernizadores” (o elite modernizadora), impregnados de un lenguaje *aggiornado* e internacionalizado, que comparte ciertas convicciones y principios valorativos.⁴

Aun cuando el MMN estaba conformado con cuadros relativamente jóvenes, dado que la edad promedio en la cartera era de 44 años, las tres dependencias que nos interesan se destacaban por contar con un funcionariado más

juvenil aun que el resto. En la SSIPGA, el promedio de edad descendía a 33 y la totalidad de sus funcionarios (11 casos) eran menores de 46 años. La SGDIT, con 18 funcionarios, mostraba un promedio de edad de 38 años, mientras 9 de cada 10 eran menores de 46 años. Finalmente, 38 años también era la media de edad de los funcionarios de la SMA (40 casos), y un 82% eran menores de 46 años. El predominio de la población masculina era una característica general del MMN, semejante al resto de las carteras del gabinete del presidente Macri, pero al interior de su estructura, la SSIPGA se destacaba por ser una de las dependencias con más presencia relativa femenina, ya que contenía un 63,6% de mujeres. Al mismo tiempo, se encontraba altamente profesionalizada, dado que contaba con mayor proporción de funcionarios con título de posgrado (66,7%) que el resto. Es cierto que el plantel del MMN, en general, mostraba un alto nivel educativo (prácticamente 9 de cada 10 funcionarios tenían formación universitaria de grado y el 43,9% poseía un diploma de posgrado) característica que –como observamos– se volvía más pronunciada en ciertas dependencias (como la SSIPGA).

Por su lado, la SMA y la SGDIT eran dependencias que sobresalían en la estructura general del MMN por la proporción de funcionarios formados en Sistemas: éstos representaban un tercio en la SMA (32,1%), donde se trataba de la carrera más elegida, y 22,2 % en la SGDIT. Sin embargo, en la SMA también había una presencia significativa de graduados en Administración de Empresas (21,4%). Tanto en el plantel de la SGDIT como en la SSIPGA, el peso de la formación universitaria en Ciencia Política y RRII era importante en términos relativos (33,3% y 44,4%, respectivamente). Aunque en la mayor parte de las dependencias del MMN la formación de grado en universidades públicas nacionales superaba a las privadas y extranjeras, en la SSIPGA (44,4%) y la SMA (48,1%) esta distribución

4 Para un panorama completo del funcionariado del MMN, véase: Caravaca, Daniel, Leonarduzzi y Mattina, 2020.

prácticamente se emparejaba o incluso las universidades privadas junto a las extranjeras llegaban a tener mayor representación que las públicas nacionales. En cuanto a la formación de posgrado, pudimos constatar que la mitad de los funcionarios de la SSIPGA, un tercio de la SGDIT y el 23% de la SMA cuenta con una maestría o diplomatura. Los títulos que resuenan en este universo de funcionarios son de dos tipos: por un lado, los posgrados en negocios, dirección de empresas, MBA o marketing; por el otro, titulaciones diversas orientadas en administración y políticas públicas.

La trayectoria laboral de los funcionarios es otro de los elementos que nos permitió retratar, de manera general, al MMN. En este sentido, observamos que tres cuartas partes del funcionariado del MMN (78,5%) contaba con experiencia en el sector público estatal. Asimismo, un 37,4% de los funcionarios del MMN alguna vez había ocupado un cargo en el Ministerio de Modernización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ahora bien, la SGDIT se distingue en este panorama general dado que casi la mitad de su personal provenía del sector privado al momento de crearse el MMN, mientras que el 81,8% del funcionariado de la SSIPGA venía de desempeñarse en el sector estatal. De manera similar, la experiencia de trabajo inmediata anterior de 7 de cada 10 funcionarios de la SMA había sido en el sector público estatal, sin olvidar que gran parte provenía del Gobierno de la CABA (procedencia que también mostraba su peso entre quienes venían de una trayectoria estatal en las otras dos dependencias).

En cuanto a la SGDIT, alrededor de la mitad de sus funcionarios accedió al sector público estatal a partir de 2016. Esta área contaba con una fuerte presencia de funcionarios procedentes de empresas (44%) y consultoras de IT (28%). En el caso de los funcionarios de la SMA, la experiencia en empresas y consultoras de IT representaba el 32,5% y 22,5% respectivamente; un 15% se había desempeñado

en otras consultoras (de RRHH, impuestos, etcétera). Mientras que las empresas y consultoras de IT eran las que más aparecían en la SGDIT y la SMA, en la SSIPGA prevalecían, en cambio, aquellas consultoras y agencias dedicadas a marketing y publicidad. Si quisiéramos delinear un perfil del funcionariado de la SGDIT sería fundamental señalar en su carrera profesional el paso por alguna empresa de IT, cierta experiencia de trabajo en consultoras especializadas en cambio organizacional, gestión de negocios y/o gestión de experiencia del cliente y el contacto con alguna empresa ligada al Grupo Macri.

Por otra parte, entendemos que la SMA, SSIPGA y la SGDIT pueden ser consideradas expresiones cabales del "trasplante" de equipos que operó Cambiemos a la hora de acceder al PEN en diciembre de 2015, luego de dos gestiones consecutivas de Macri al frente del gobierno de la CABA (de 2007 a 2011 y de 2011 a 2015) (Canelo y Castellani, 2016b: 31). Si un tercio de los funcionarios de la SGDIT tuvo alguna experiencia previa en la gestión pública en CABA, es de destacar que tres de los seis funcionarios de mayor jerarquía, es decir, la mitad de sus referentes pasaron por el ministerio de Modernización de la Ciudad de Buenos Aires. Este ministerio porteño fue cantera en una proporción similar (casi la mitad) de los funcionarios de alto rango de la SMA y de tres cuartas partes de los altos mandos de la SSIPGA. En términos generales, en las tres dependencias, en la medida que se descendía en la escala jerárquica y el área se volvía más densamente poblada, disminuía la proporción de funcionarios y funcionarias con un paso previo por el ministerio de Modernización porteño.

De las tres oficinas analizadas, la SSIPGA se destaca por el hecho de que más de dos tercios de sus funcionarios contaban con experiencia en el sector público antes de ingresar al MMN en distintos niveles de gobierno (nacional, provincial o local). Dos tipos de ex-

perencia o campos de desempeño profesional aparecen más que en las otras áreas y merecen cierta atención. Por un lado, casi la mitad de los funcionarios de la SSIPGA se había desempeñado en docencia o gestión universitaria, en instituciones como USAL, UTDT, UNLP, UBA, UA y Carnegie Mellon University. Por otro lado, es importante tener en cuenta la experiencia en organizaciones supranacionales, think tanks, ONGs y fundaciones, más extendida en los puestos de jerarquía más baja de la SSIPGA.⁵ Esta presencia da cuenta de un funcionariado internacionalizado, conocedor de un lenguaje y herramientas específicas que, como veremos, se plasman tanto en la forma en la que conciben al Estado y a la administración pública como en los dispositivos con que se propusieron realizar un cambio cultural dentro de él.

5 Aunque ha sido un desafío recoger información acerca de la participación de los funcionarios del MMN en redes sociales, políticas y espacios asociativos y debemos ser cautelosas a la hora de analizar estos datos (dada la proporción de valores perdidos y la mengua en la calidad de los datos obtenidos) podemos señalar que la SSIPGA es una de las dependencias que hemos encontrado mayor proporción de funcionarios involucrados en organizaciones como ONGs, asociaciones civiles y fundaciones de voluntariado (36,4%), seguida por la SGDIT (27,8%). En términos cuantitativos, estamos en condiciones de destacar también la participación de los funcionarios de la SSIPGA en *think tanks* (18,2%) y de miembros de la SGDIT en partidos o movimientos políticos (22,2%). En cuanto al funcionariado de la SMA, aunque pudimos reconstruir la participación social y política de sólo un 17,5% de su personal, las ONGs y *think tanks* se presentan como los espacios más convocantes.

Ahora bien, una mirada de corte más cualitativa que atienda al seguimiento del caso —y abandone cierta pretensión generalizadora— es la que nos permite acceder a aspectos significativos mediante el análisis de las trayectorias laborales de ciertos funcionarios. Por ejemplo, vale la pena recorrer la trayectoria de quien fuera directora nacional de Innovación Cívica en el marco de la SSIPGA (2019-2020), que tuvo a su cargo el equipo que produjo los materiales que analizamos en el apartado siguiente. Ingresó al Estado en enero de 2016, recién iniciada la gestión Macri, como directora de proyectos de Laboratorio de Gobierno (LabGobAr), un equipo que dentro de la SSIPGA —liderada por Rudi Borrmann— “brinda servicios de consultoría y co-crea soluciones de política pública centradas en las personas, basadas en la evidencia y orientadas a la colaboración” (Innovación Pública [LabGobAr], 2019). Es diseñadora industrial, con formación de posgrado en política pública (FLACSO Argentina) y organizaciones sin fines de lucro (Universidad de San Andrés); y con un paso profesional por estas últimas (fue directora de Construcciones en la organización internacional TECHO). Previamente, había sido, además, directora de Innovación en Socialab, una consultora regional de innovación social, estrategia y operaciones (Socialab, 2019). Es decir, conocía y manejaba el lenguaje internacionalizado que utilizan tanto la consultoría como los organismos de escala global. Un repaso rápido por los tres sitios webs donde esta funcionaria desarrolló su vida profesional (la consultora regional, la organización sin fines de lucro de escala global y la oficina dentro del MMN) permite vislumbrar la pervenencia de cierto lenguaje común en todos ellos: se apela a la rendición de cuentas, a la innovación y a la creatividad, entre otros, como herramientas y valores capaces de ser aplicados en cualquier ámbito y de conseguir, por su intermedio, los mejores resultados. Como muestra de esto puede mencionarse que, ante

su desvinculación con el Estado dado el cambio de gestión presidencial en diciembre de 2019, se ubicó rápidamente como Diseñadora de Servicios en Globant, una compañía que se define como nativa digital, que se propone potenciar organizaciones a través de procesos de transformación digital. Esta trayectoria particular puede ser considerada un tipo de derrotero laboral que resultó atractivo al momento del reclutamiento y conformación del MMN porque lo que parece haberse valorado fueron las herramientas y el lenguaje que las personas manejaban, no el lugar en el que los mismos hubieran sido puestos en práctica hasta entonces. Es decir, pareciera que primó entonces la adhesión a una combinación de herramientas, lenguajes y prácticas que se presentan como universales, que forman parte de una suerte de cosmovisión según la cual las organizaciones sociales son equiparables, fueran pequeñas comunidades, Estados nacionales u organizaciones sociales y, por ende, las prácticas consideradas adecuadas para operar sobre ellas son las mismas. Esto supone, entre otras cuestiones, concebir al Estado como una más de las formas organizacionales posibles, anulando su especificidad. De acuerdo con el sociólogo Diego Szlechter, la simplificación de la complejidad de la noción de organización en una definición común a cualquier grupo de personas con objetivos comunes omite que "el concepto de organización se define en función del contexto histórico, el paradigma desarrollado por la comunidad académica embebida en ese contexto histórico y sus clases dominantes, que fuerzan el sentido de este concepto en pos de sus objetivos" (Szlechter, 2018: 14). Es decir, asimilar al Estado a cualquier otra organización es despojarlo de sus características esenciales, lo que significa despolitizarlo y descontextualizarlo; es en realidad un acto de carácter político que, sin embargo, queda encubierto por un vocabulario técnico y aparentemente neutral.

Quienes comparten esa cosmovisión global, es decir, quienes hablan ese idioma trans-

nacionalizado⁶ y manejan las herramientas que consideran válidas de aplicación en diversos espacios, poseen un capital que es académico, pero sobre todo simbólico, que parece haber sido valorado por Cambiemos al momento del armado del plantel del MMN. Se trató de una apuesta por la internacionalización; la adopción de un modelo de gestión que actualmente es considerado como el válido por las gerencias tanto de los organismos internacionales como de empresas multinacionales y organizaciones de escala regional o global. Es decir, el "volver al mundo" que Cambiemos propuso como consigna implicó, también, la adopción de un lenguaje considerado como lengua franca: el de la elite multiposicionada a escala internacional. La adhesión a esta cosmovisión puede entenderse, también, como parte de la estrategia encarada por Cambiemos para abrir el diálogo y la cooperación con el mundo económico internacional.

Otra cara de la internacionalización buscada por Cambiemos se manifestó en la adhesión a rankings y el intento de convertir al país en un actor clave en el escenario de organizaciones dedicadas a gobierno abierto y datos abiertos. Como ejemplo puede mencionarse la organización a cargo del MMN de la 5ª Conferencia Internacional de Datos Abiertos en septiembre de 2018, como parte de una iniciativa en la que participaron tanto organismos internacionales (BM) como organizaciones globales (*Open Data Institute*, con sede central en el Reino Unido). En la misma línea, durante 2019 la Argentina asumió la co-

6 En relación con la circulación y apropiación de cierto lenguaje transnacionalizado, cabe tener en cuenta que, según arroja nuestra base de datos, el 61% de los funcionarios de las tres dependencias analizadas manejaba uno o dos idiomas, además de su lengua materna; todos ellos inglés, al que se solía sumar francés o portugués.

presidencia de *Open Government Partnership* (OGP), una “organización de reformadores dentro y fuera del gobierno, que trabaja para transformar la forma en que el gobierno sirve a sus ciudadanos” (OGP, 2019). La adhesión a estándares, redes y rankings internacionales tenía para el gobierno de Cambiemos una doble utilidad: mientras que se presentaba públicamente como una de los medios de lucha contra la corrupción –una de las banderas más cercanas a la cosmovisión política de Cambiemos y de los gobiernos identificados por García Delgado y Gradin como *neoliberalismo tardío* (2017: 18)–, se usó como medida “objetiva” de los avances que supuestamente achicaban la brecha que separaba al país del “mundo” del que se pretendía formar parte. De allí la importancia concedida en los portales oficiales a publicaciones del estilo: “La Argentina ascendió 34 puestos en el Ranking Mundial de Transparencia y Gobierno Abierto” (Innovación Pública, 3 de mayo 2017). A su vez, la adhesión a rankings y la adscripción a redes internacionales implicó tanto un condicionamiento como una apuesta política que quedaba resguardada de la crítica al verse envuelta en ropajes técnicos, sin explicitar sus supuestos. En términos de condicionamiento, como indicó una ex funcionaria del MMN en una entrevista realizada en el marco de esta investigación, las organizaciones internacionales y redes temáticas “marcan una agenda que los países tienen que seguir”. Para mostrar progresos en un *ranking*, los gobiernos deben poner en marcha las tareas que, justamente, las organizaciones que promueven esos rankings establecen como medida. Es decir, la forma estandarizada de medir termina definiendo las prioridades de la acción pública en la materia. Por otro lado, adherir a estos estándares implica desconocer las particularidades políticas de cada país cuando se admite que es posible establecer técnicamente cierto estándar a nivel global. La apuesta política, entonces, es res-

guardada en la pretendida apoliticidad de los instrumentos que promueven los *rankings*.

2. El camino del cambio cultural al interior del Estado

2.a. La importación de tecnologías de gestión

Como señaló el sociólogo Gabriel Vommaro en términos más bien generales, para Cambiemos, uno de los sentidos que tenía el ingreso de CEOs al Estado era el de impregnar la gestión de lo público de ciertos saberes, destrezas y técnicas, e incluso de una ética propia del mundo de los negocios, asumiendo que esos recursos mejorarían “naturalmente” el desempeño del accionar estatal (2017: 265). La transformación de la cultura organizacional de la administración pública requería ser encauzada mediante la aplicación de técnicas manageriales, fin para el cual estaba allí el grupo de managers que había arribado al Estado, portando un saber generalista, su destreza en movilizar y conducir procesos, y su compromiso con la aplicación de la lógica del sector privado a los problemas del sector público.

Lograr el cambio cultural en el funcionamiento de la organización estatal que pretendía Cambiemos, no descansaba ni dependía de la adopción universal de los criterios de gestión y los valores manageriales por parte del vasto conjunto de empleados públicos. Para realizar tal transformación, el MMN depositaba su confianza en “líderes del cambio”, “líderes ágiles” o “actores del cambio ágiles”, según sus distintas denominaciones en los documentos oficiales, funcionarios que encarnaran los valores “modernos” y los trasmitiesen a sus equipos de trabajo (SSIPGA, “Kit de evaluación”: 33).

Los “semáforos” o los “tableros de control” monitoreados en la jefatura de Gabinete de Ministros, pero que se hicieron extensivos a los 21 ministerios que tenía el diseño inicial del gabinete del presidente Macri, fueron

expresión de la importación de ciertas tecnologías de gestión del mundo de los negocios privados a la administración pública, apoyada, como dijimos, en el presupuesto de que gerenciar una empresa o administrar el sector público implica una misma racionalidad organizacional (Vommaro, 2017: 265).

La introducción del lenguaje y los valores gerenciales globales quedó también en evidencia desde el ángulo de la política de jerarquización del empleo público que propuso Cambiemos y que se componía de varias piezas: el acceso por concurso⁷; la promoción por mérito (luego de la evaluación de desempeño) y la capacitación continua en el marco de la idea de generar itinerarios formativos para cada uno de los empleados públicos. Con miras en la política de formación, mediante el Decreto 170/2017 Macri ascendió de jerarquía al INAP al nombrarlo Subsecretaría. Según declaraciones públicas del ministro Ibarra, el INAP contaba con una currícula "anticuada" y no llegaba a todas las provincias. "Sólo uno de cada 10 empleados se formaba" (*La Nación*, 25 de abril de 2017). La propuesta de Ibarra contemplaba extender la capacitación, modificar el modo de gestionarla (volcándose a dar mayor relevancia a los cursos virtuales) e introducir nuevos contenidos. Como sostiene uno de los documentos que forma parte de la capacitación de los empleados públicos, "Los proyectos desarrollados por el Estado argentino en relación al empleo público, favorecen la transformación de la cultura organizacional

revalorizando al servidor público, actualizando y desarrollando sus habilidades conductuales y humanas en un entorno de trabajo colaborativo y participativo. Ello por medio de herramientas como ser: capacitaciones y cursos en liderazgo, coaching, talleres, jornadas de integración e intercambio, encuesta de clima y de valores, etcétera". (INAP, Gestión Integral de Recursos Humanos: 9) Si bien los cursos de capacitación que el INAP ofrecía estaban orientados a toda la planta de empleados públicos, la estrategia de formación de Cambiemos tuvo como rasgo característico la introducción de un foco particular en la Alta Dirección Pública (ADP), los encargados de la conducción del Estado, a quienes apuntó a moldear su perfil. El INAP presentó una línea de cursos destinados al itinerario formativo de la ADP que se identificaba con la formación requerida para las gerencias del ámbito privado: Oratoria; Liderazgo y motivación; Estrategias para generar cambios internos; Comunicación verbal, no verbal y actitudinal; Gestión eficiente de equipos de trabajo, entre otros.⁸ Una oferta de capacitación muy similar a una currícula tipo de las Escuelas de Negocios de las universidades privadas.

A su vez, emulando a las empresas privadas donde son una práctica habitual, el ministro Ibarra incorporó el "proceso de inducción" para el ingreso a la administración pública. La forma de denominar el proceso de ingreso al Estado, tanto como los dispositivos seleccionados para ello, muestran la pregnancia de

7 Según indicaba el tablero de gestión del MMN, para mayo de 2019 (a 6 meses de terminar la gestión), se había completado el 46% de la meta de concursos fijada entre enero de 2017 y diciembre de 2019 (10.499 cargos). Jefatura de Gabinete de Ministros, Secretaría de Modernización, Tablero Ciudadano. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/tablero-ciudadano>.

8 Presentación de Gonzalo Straface, Director Nacional de Formación en Políticas Públicas del Ministerio de Modernización de la Nación, sobre la gestión INAP en las XII Jornadas Nacionales del Sector Público "Nuestros aportes ante los desafíos del futuro" organizadas por el Consejo de Profesionales en Ciencias Económicas. CABA, 30, 31 de agosto y 1° de setiembre de 2017.

cierto lenguaje al interior del Estado. En esta inducción también participaba el INAP a través de cursos virtuales que se complementaban con una serie de publicaciones como la Guía del Servidor Público y la Guía de Bienvenida al Estado (resolución de la Secretaría de Gobierno de Modernización 135/2019).⁹ El contenido normativo de estas guías es significativo y más que atribuirle la intención de moldear la conducta de quien ingresa o ya se desempeña en el sector público, su sentido radica en proyectar una identidad o construir una imagen de lo que se consideraba que el Estado debía ser. “Compromiso”, “servicio”, “integridad y transparencia”, “equipo”, “aprendizaje”, “cercanía”, “hacer la diferencia” e “innovación” son los principios y valores que eligió destacar y promocionar la Guía de Bienvenida al Estado del MMN. Por su parte, la Guía del Servidor Público, luego de presentar la normativa del régimen laboral vigente en el Estado, resumía las principales obligaciones de empleados y funcionarios públicos, establecía lo que debían o no hacer, delimitando los contornos de la “conducta ejemplar” de los “servidores públicos”. Al consagrar lo que es correcto y deseable, de algún modo buscaban guiar las prácticas cotidianas, reforzando determinadas lógicas de funcionamiento institucional y opacando otras. Las guías constituían instrumentos de ese cambio cultural que se gestionaba, desde las autoridades políticas hacia sus subordinados, apelando al compromiso individual, la honestidad y la vocación de servicio de los segundos, pero sin reconocer ni revisar las jerarquías, reordenamientos y mecanismos de

9 En estas guías se presentan objetivos, misión y visión del área de Modernización, junto a derechos y obligaciones que corresponden a los empleados públicos. También se presenta una lista de contactos y direcciones útiles para transitar satisfactoriamente la relación laboral con el Estado.

ejercicio del poder que se querían instalar en la cultura de la “nueva” administración pública.

2.b. La modernización como estrategia de disciplinamiento

Desde la visión del ministro Ibarra, la modernización del sector público implicaba, por un lado, una transformación material de la administración, que tenía que ver con la implementación de tecnología en la gestión diaria y los procesos rutinarios del Estado, y, por otro, una modificación tanto o más profunda, si se quiere, de tipo “espiritual” ligada a moldear la visión y las conductas de los agentes estatales. En cuanto a la actualización tecnológica, la modernización de Cambiemos implicó la ampliación del uso de instrumentos ya presentes en la administración pública como la firma digital y el expediente electrónico. Pero, la aplicación de tecnología fue valorada por la gestión de Macri como una de las claves para lograr la transformación de la “vida interna” del Estado, de las conductas y las costumbres administrativas, y de los valores con que comulgan los agentes estatales. En sus propias palabras:

las tecnologías no solo generan en sí mismas la modernización de procesos y herramientas, sino que son un potente agente cristizador del cambio cultural(...) Una vez que una tecnología ha sido implantada con éxito, y a través de ella se han formalizado nuevos procesos y prácticas de trabajo, se torna difícil retroceder, pues las organizaciones las incorporan a sus comportamientos y forma de operar. De esta forma, la gestión documental electrónica aspira a establecer un cambio de raíz en la administración pública, que implica una profunda modificación de hábitos tanto en el empleo estatal, en su forma de gestionar cualquier tipo de documento (...) como en la sociedad toda... (INAP, Gestión Documental Electrónica: 7)

La introducción de herramientas de este tipo se apoyaba también en el convencimiento de

que la tecnología, considerada ágil, transparente y neutral, venía a reemplazar los vicios de un funcionariado que hacía del contacto de los ciudadanos con el Estado “una tortura periódica” (*La Nación*, 20 de febrero de 2017). Sin embargo, la modernización de la administración pública tenía, al mismo tiempo, una faceta disciplinadora basada en el control del presentismo y la medición del rendimiento de los empleados públicos a nivel individual. El “plan integral de transformación” propuesto por Ibarra apuntó a incrementar en el Estado las capacidades de control del presentismo por medio de datos biométricos, buscó esclarecer los objetivos de todas las áreas y puso énfasis en el control del cumplimiento de esas metas. En esta línea, el gobierno elaboró un nuevo reglamento de presentismo para empleados públicos, instruyendo a cada carterista para que nombrara a un responsable del control de la asistencia. En paralelo, el MMN llevó adelante una campaña interna que, a través de carteles y piezas digitales que tendían a infantilizar al sujeto al que se dirigían (el empleado público) a través de la imagen que se proyectaba de él, remarcaba el valor positivo del presentismo: “Estar presente hace la diferencia. Por tu equipo, por vos y por todos los ciudadanos”; “Tu compromiso hace la diferencia”. Una segunda etapa de la campaña reforzaba: “No te olvides de fichar”; “Tu compromiso vale”; “Tu presencia vale”. Su valor era tanto simbólico como material, ya que, en paralelo a la valorización discursiva de la presencia del empleo público en su lugar de trabajo que circulaba al interior del Estado, el presentismo era premiado económicamente como un componente adicional del salario. Al mismo tiempo, y paradójicamente, la imagen ofrecida hacia afuera del Estado, en los medios de comunicación, era la de un empleo que aportaba poco valor, que atrasaba y que incumplía la normativa laboral. La campaña se completaba con un Manual de Buenas Prácticas de Presentismo (MBPP) que, entre otras cuestiones, presentaba a todos los

actores involucrados en el proceso de control del presentismo. Al momento de referirse a quien se dirigía, la campaña nombraba al empleado público como “Colaborador o servidor público” (ONEP, MBPP: 5). El concepto de colaborador es también heredero del repertorio que circula en el management de las grandes empresas transnacionales que tiende a la eliminación discursiva de las jerarquías, tal como destacó Diego Szlechter. La igualdad entre colaboradores, a su vez, es otra de las nociones incluidas en la campaña por el presentismo: la construcción de esta imagen igualitaria (que licua las jerarquías realmente existentes en la estructura de la organización) hace posible que se apele al compromiso, al “ponerse la camiseta” porque “todos remamos para el mismo lado” (Szlechter, 2015: 207). En cuanto a la noción de “servidor” así lo definía Ibarra públicamente: “el empleado público es un servidor público antes que un integrante de una corporación o una organización gremial” (*La Nación*, 18 de enero de 2018). El rol del empleado estatal adquiriría este sentido específico en la medida que el gobierno consideraba que la función principal del Estado era brindar servicios.

A un año de transcurrida la gestión, y vinculado a los objetivos perseguidos de mayor eficiencia y productividad de la administración pública, el ministro Ibarra aclaraba públicamente que el proceso de modernización estatal contemplaba “otorgar mejoras salariales acorde a la productividad” así como hacer más atractiva la función pública mejorando el nivel salarial, pero, sobre todo, “aplicando (...) el salario variable” (*La Nación*, 10 de diciembre de 2016). Según explicaba Ibarra, se trataba de fijar “pautas de rendimiento cuantificables, mediciones duras que, una vez obtenidas, pueden mejorar el ingreso de uno o dos sueldos suplementarios por año”. (*La Nación*, 10 de diciembre de 2016) El ministro apuntaba a incorporar en el sector público premios o plus salariales por el cumplimiento de objetivos,

idea que no era novedosa en la Argentina¹⁰ (*La Nación*, 6 de febrero de 2017). En abril de 2017, la discusión sobre “productividad” y “presentismo” se introdujo en la negociación paritaria con los gremios estatales. La introducción del imperativo de eficiencia, así como el modelo del empleado productivo, formaban parte del “camino de cambio cultural en lo que es el funcionamiento del Estado” que empujaba Cambiemos (*Clarín*, 18 de abril de 2017). En los hechos, sin embargo, durante los 4 años de gestión del presidente Macri, los bonos o ingresos suplementarios se resolvieron por mecanismos más bien “tradicionales” de la política argentina: cada fin de año, la situación económica recesiva, las urgencias sociales y el riesgo de ver afectada la paz social, llevaron al presidente a decretar bonos generalizados para la administración pública, sin estar atados a una evaluación del desempeño individual y en respuesta a la demanda de los gremios.

Aun cuando caben dudas acerca de sus logros concretos, la gestión Cambiemos procuró establecer una cultura del resultado o del rendimiento individual de manera transversal a la administración pública. La evaluación de desempeño del empleado público y los indica-

dores de resultados de cada sector del Estado formaban parte de la cosmología de esa nueva cultura pública. Se apostaba al establecimiento de un “sistema de información que constantemente [diera] cuenta de su avance hacia las metas de gobierno” (INAP, Gestión por Resultados: 6). La evaluación por desempeño formaba parte de los instrumentos del repertorio modernizador y managerial que desde 2001 orientó los planes de modernización de la administración pública en la Argentina, pero que había encontrado obstáculos a su implementación. A partir de 2015, la generación de información en base a la cual evaluar el desempeño del empleado público formaba parte de las funciones del MMN como el gerente general de los recursos humanos del Estado. Al momento de implementar el plus salarial por presentismo y productividad Ibarra sostuvo: “lo que va a dar un cambio importante y que sea visible para la sociedad es que el Estado tenga objetivos. Y que, si se cumplen, tengan premio” (*Télam*, 28 de mayo de 2017). En síntesis, no se trataba solo de fijar ciertas prioridades para la acción pública, sino de fomentar ciertos principios y valores en la administración pública, en general.

La introducción de instrumentos de evaluación de la performance de los agentes estatales está encadenada a la idea de mérito individual. La noción de mérito desprende el resultado individual de las condiciones objetivas y materiales de trabajo en el sector público. Podemos decir que poner el acento en el mérito corre el centro de atención respecto de las condiciones en las que se desempeña ese/a trabajador/a público/a. El nivel salarial, disponer de los recursos necesarios para realizar la tarea, o las condiciones laborales, en general, no resultan tan importantes –en la cosmovisión de Cambiemos– como la vocación, la buena voluntad y el esfuerzo personal. La evaluación individual de desempeño es uno de los instrumentos que dispone una autoridad central para juzgar a actores dispersos y

10 Vale la pena recordar que a partir de la creación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), puesto en vigencia en 1991, se organizó en la APN un sistema de valorización de puestos jerárquicos que incluyó, entre otras cuestiones, la evaluación individual, la capacitación y la jerarquización salarial. Al respecto ver, por ejemplo, Bonifacio, 1995. Hacia el final de la década de 1990, en el proyecto de modernización del Estado impulsado en el gobierno de la Alianza por el contador Marcos Makón, también estuvo vigente la idea de premio por desempeño. Unos años más tarde, la bonificación por desempeño e incentivo por productividad aparecen reglamentados en el decreto 2098 del año 2008.

comprometerlos con un proyecto común, para orientar las conductas de una población heterogénea, como la de los empleados públicos, a través de incentivos (antes que mediante coerciones). Lo que Isabelle Bruno (2009) entiende –basándose en el filósofo Michel Foucault– como el ejercicio de una “disciplina indefinida”. Este modo de ejercicio del gobierno de las conductas (en este caso de los agentes estatales) se basa en apelar a la iniciativa individual, el compromiso personal, la autoevaluación, la responsabilización y el voluntarismo. Por un lado, opera con ciertos medios coercitivos (como los controles biométricos) que complementa, por otro, con la promesa de premios y recompensas futuras, en un contexto en que el poder adquisitivo del salario del empleado público se vio continuamente erosionado por una inflación en ascenso.¹¹ La implementación de evaluaciones es, por tanto, una apuesta de poder por parte de Cambiemos, porque esta práctica supuestamente neutra de evaluación comparativa guarda en sí efectos políticos. Primero, individualiza y resquebraja solidaridades al interior del colectivo de empleados públicos. Segundo, promueve la conformación de una organización basada en la lógica de la competencia, tal como la que podemos encontrar en el mercado. Tercero, promueve que aquello que es medible y forma parte de la evaluación, se convierta en el propósito y contenido central de la acción del empleado público.

11 Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), la inflación anual durante la presidencia de Macri fue de 40.9% en 2016; 24.8% en 2017; 47.6% en 2018 y 53.8% en 2019. Se ha estimado que la pérdida del poder adquisitivo del salario en el mismo periodo fue, en promedio, mayor al 20%.

2.c. ¿Innovación o imitación? Acerca de la versatilidad de las herramientas

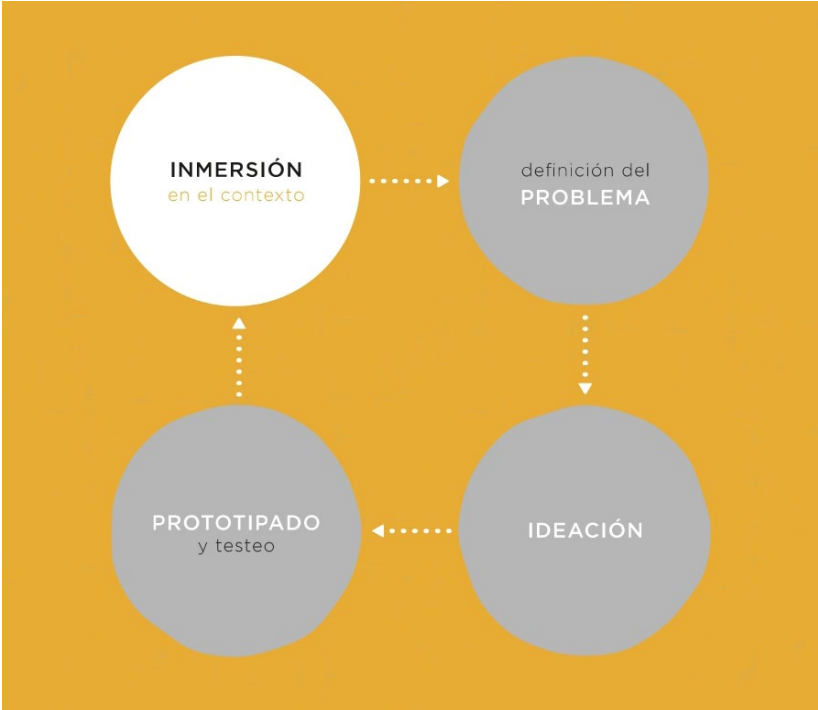
Por su parte, los *Kits* de Innovación eran presentados por la SSIPIGA como una caja de herramientas “universales” y “neutrales” aplicables a cualquier ámbito de la administración pública. A los fines de nuestra investigación, resultan interesantes en varios sentidos. En primer lugar, su batería de consejos e instrucciones reflejan una concepción de la cultura organizacional como algo pasible de ser moldeado de arriba hacia abajo (con folletos, instrucciones, manuales, etcétera). Un cambio concebido de manera verticalista en el que impera la visión de las elites políticas y técnicas (por sobre las propuestas y demandas de los empleados públicos). La administración pública se concibe además como un terreno llano, exento de conflictos o tensiones, vaciado de intereses, experiencias previas e incluso de una historia, como si el entramado estatal no estuviera atravesado por relaciones de poder. Al mismo tiempo, la “validez” y la “superioridad” adjudicadas a esas herramientas garantizaría la efectividad del cambio, por su sola introducción e incorporación al repertorio de prácticas del Estado.

En segundo lugar, la emulación de las herramientas es tan fuerte que por momentos esos documentos pierden las huellas de su procedencia (una agencia del propio Estado como es el MMN) y diluyen su identidad estatal. En los índices de estas publicaciones no hay nada que las identifique fácilmente con un documento público, ni contenido que las vincule, en particular, con su aplicación en la administración pública (Ver IMAGEN 1 y 2); lo que habilita una vez más, pero desde otro lugar, a vaciar al Estado de su historia, relaciones e impronta propias. Secciones tales como “El proceso de innovación y sus herramientas”; “Ideación: Taller creativo y generador de ideas rápidas”; “Prototipado y testeado” o “Registrando el proceso: La tabla de iteración”, entre otras, son asimilables a cualquier orga-

nización compleja, fuera pública o privada, haciéndolas indistinguibles. (SSIPGA, “Kit de Innovación”: 5) El diseño es central en los documentos; el texto es más bien escaso, priman los gráficos, diagramas y formularios estándar que intentan servir como guía para la acción. También en este sentido los *Kits* replican el lenguaje habitual del mundo gerencial a nivel internacional; un diseño moderno, colorido y entretenido, que apunta al ahorro: de tiempo de lectura, de tiempo de reuniones, de recursos materiales. Se estipulan tiempos máximos para cada momento del proceso, mientras que cuando se llega a la etapa en la que interviene la asignación de recursos económicos se repite insistentemente la pregunta acerca de la justificación de la inversión y se incluyen nociones de *management* como estructura de costos, métricas, propuesta de valor, etcétera. Lo que hacen estos *Kits* de herramientas es transportar al Estado y a las políticas públicas un lenguaje ajeno, podríamos decir, casi extranjero. Sin embargo, resulta familiar para el “líder del cambio”, aquel que llegó a la función pública

acompañando a esta gestión, que proviene del mundo privado de los negocios, de organismos, consultoras o fundaciones internacionales donde esta terminología es usual. (Boltanski y Chiapello, 2007: 114) Lo que procuran estos *Kits* es una especie de implantación de un universo de sentidos a otro. Por un lado, como ya dijimos más arriba, tal traslación responde al supuesto de que esos espacios (el mundo económico privado y el espacio internacionalizado de las elites y el del Estado) comparten en el fondo algunas características esenciales en tanto organizaciones. Por el otro, expresa una fuerte confianza en esos instrumentos y procedimientos, a los que considera útiles *per se*, capaces de lograr resultados independientemente de donde se los aplique. Pero, pese a su pretendida universalidad, las herramientas de gestión managerial rara vez tienen en consideración las necesidades diferenciales de las regiones de un país con características heterogéneas como la Argentina o los conflictos sectoriales y sociales que las propias acciones del Estado puedan despertar.

IMAGEN 1



Fuente: SSIPGA, “Kit de Innovación”: 10.

IMAGEN 2

Taller Creativo y Generador de Ideas Rápidas

¿De qué se trata y por qué debería utilizarlo?

El Generador de Ideas Rápidas es una herramienta que nos permitirá proponer ideas al observar un problema u oportunidad desde diferentes perspectivas.

Nos ayudará a concebir nuevas ideas para soluciones potenciales mientras fortalecemos las propuestas con las que contamos, ya que podemos ponerlas a prueba desde diversos enfoques.

La herramienta está compuesta por siete acercamientos o retos y podemos elegir aquellos

que consideremos más aplicables para llevar el tema en cuestión.

El Generador de Ideas Rápidas nos ayuda a enmarcar ideas, problemas y oportunidades en relación con distintos escenarios. Extiende el pensamiento en torno a un concepto en diferentes direcciones, proporcionando una estimulante discusión que fortalecerá dicho concepto. Para utilizar la herramienta de forma efectiva, el punto de arranque (problema, oportunidad, idea conceptual o propuesta existente) debe ser claramente definido.



Fuente: SSIPGA, “Kit de Innovación”: 28.

Los *Kits* que promocionaba el MMN al interior del Estado estaban inspirados en un modelo internacional. Esas propuestas suelen ser producidas y difundidas por organizaciones globales que se basan en la innovación aplicada para la resolución de problemas diversos del estilo de Nesta, una de las más citadas como referencia en los *Kits* producidos por el MMN. Nesta propone "hacer realidad ideas audaces a través de la innovación para mejorar el mundo". El sitio web de Nesta (www.Nesta.org.uk) ofrece ejemplos de los pasos a seguir, muchos de los cuales se retoman en los *Kits* diseñados por la SSIPGA: para comenzar, pensar fuera de los límites, desde diferentes perspectivas, haciendo nuevas preguntas. En este proceso de ideación pueden intervenir diversos actores. Es decir, ese cambio no es asunto exclusivo del Estado o de agentes estatales. Nesta apoya a organizaciones de la sociedad civil y a activistas que se propongan llevar adelante cambios significativos a través de pensar distinto. En este sentido, la apuesta de Nesta es similar a la de la empresa Globant antes mencionada. Ahora bien, este espacio de creación y libertad que propone esta suerte de metodología se replica en los *Kits* de una forma que logra diferenciar claramente quiénes pueden acceder a esos márgenes de libertad. Existe una distinción clara, generadora de una distancia y reafirmadora de una jerarquía, entre una "alta burocracia", creativa y libre, y una "burocracia llana", controlada y acatadora; entre una "élite" y el "ñoqui". Una distinción que dialoga de manera directa con la concepción de la sociedad argentina (anti-plebeya) y el principio político de meritocracia al que apeló Cambiemos, según lo destacó la socióloga Paula Canelo (2019).

Por ejemplo, al describir la etapa de Ideación, momento que supone pensar soluciones posibles a un problema determinado, los *Kits* exponen la libertad que se ofrece a algunos agentes: "Para esta etapa es fundamental poder elaborar una gran cantidad de ideas y pensar

de manera creativa sobre múltiples alternativas de acción. Se trata de un momento de divergencia donde todo es válido, por ende, es importante recordar que no existen absurdos al comienzo de un proceso creativo" (SSIPGA, "Kit de Innovación": 9). Este documento se dirige claramente a los "agentes públicos del cambio", funcionarios de nivel gerencial que por su trayectoria profesional previa están familiarizados con las herramientas que se les propone utilizar.¹² Esta batería de herramientas, por otro lado, vuelve a dejar en evidencia la despolitización con la que se procura revestir a la empresa modernizadora; ya sea por el lenguaje que se utiliza, que, como vimos, no alude específicamente a las particularidades del sector público, como por la propuesta de excluir juicios valorativos del proceso de diseño e implementación de las políticas públicas: "El objetivo de esta etapa es pensar en un sinfín de soluciones de todo tipo: las obvias, las inesperadas y las que aún no han sido exploradas. Trabajaremos con el fin de que se puedan interconectar ideas, indagar preferencias y examinar opciones para pensar "fuera de la caja", es decir, pensar de manera expansiva y eliminar los juicios de valor" (SSIPGA, "Kit de Innovación": 9).

Instrumentos como los *Kits* de herramientas diseñados por la SSIPGA hacen de cierto lenguaje y herramientas (flexibles, innovadores e internacionalizados) un modelo para las agencias públicas. Se procuraba así que los

12 En este sentido, en otro de los *kits* se afirma: "no es imprescindible contar con equipos grandes ni especializados. La clave está en contar con líderes de cambios con la apertura necesaria para promover ambientes de trabajo diferentes, donde se involucra a los equipos, se les da el espacio para aportar sus perspectivas, explorar nuevos caminos e instrumentos y equivocarse". (SSIPGA, "Kit de evaluación": 7).

agentes estatales incorporaran principios como los del *agilismo* a la gestión diaria y a sus hábitos administrativos. El *agilismo* forma parte de un enfoque para la gestión dinámica de proyectos –surgido en los años 1990 en el seno de la comunidad de desarrolladores de software¹³ que promueve una serie de valores: jerarquiza a los individuos y sus interacciones por sobre los procesos y las herramientas, alienta la búsqueda de soluciones viables que beneficien al ciudadano por sobre los papeles y la documentación, prioriza la investigación acerca de las necesidades de los usuarios y beneficiarios por encima de la burocracia, valora la capacidad de adaptación al cambio de los agentes estatales por sobre el seguimiento estricto de planes. (SSIPGA, “Kit de evaluación”:10) El lugar de los especialistas en informática es central, tanto, como vimos, en el armado de la estructura del MMN, dado su peso en algunas dependencias, como por la pregnancia de su forma de comprender el mundo y concebir vías de acción para cambiarlo. Esto excede al caso nacional. Nociones como organización, proyecto y gestión han sido apropiadas y redefinidas por esos profesionales hasta conver-

tirlas en algo capaz de explicar prácticamente cualquier situación. Claro ejemplo de ello es la referencia al *Project Management Institute* que aparece en los manuales que preparó el INAP (INAP, Gestión por Resultados: 28). Se trata de una organización internacional fundada en 1969 en los Estados Unidos por un grupo de expertos en informática que se ha convertido en referencia por el establecimiento de sistemas para la resolución de proyectos. Un alto nivel de abstracción parece haber permitido su dominio global en diversos espacios. Si en las décadas de 1960 y 1970 la reforma del Estado fue tributaria del dominio de la ingeniería industrial en cuestiones relativas a la organización y racionalización de la producción (Szlachter, 2015: 63-64), podríamos sostener que la idea de modernización vigente desde los años noventa en adelante, y que Cambiemos promovió con un énfasis inusitado, estuvo relacionada con el imperio internacional de la ingeniería informática como la disciplina considerada capaz de explicar la forma en la que diversas organizaciones, entre ellas el Estado, deben enfrentar sus desafíos.

En cierto sentido, se trata de algo que va más allá de nociones sueltas, vocablos o formas de expresión. Antes bien, podemos sostener que es una nueva forma de comprender el mundo. Un mundo al que se concibe unificable desde características que se asumen comunes más allá de las múltiples formas organizacionales en las que puede presentarse. Se trata, entonces, de una suerte de paradigma, vigente en el escenario de los organismos internacionales, en el mundo económico globalizado y, últimamente, también en el Estado. A partir del análisis de los documentos creados por el MMN durante la era Cambiemos, vemos que no se trató solo de un lenguaje, sino de una serie de prácticas que buscaron, en palabras del propio Macri, propiciar un “cambio cultural” en el “espíritu” de la administración pública. (*La Nación*, 18 de abril de 2017).

13 Proveniente del terreno del diseño de software, el enfoque del *agilismo* para la gestión pública adopta toda una jerga específica (*sprint*, *lean start-up*, *agile scrum*). Lo que los desarrolladores plantearon entonces como la necesidad de colaboración estrecha con el cliente (frente al modelo cuestionado en el que el cliente solo se reencontraba con el equipo de desarrollo en el momento de la entrega de un producto final ya cerrado), fue retomado en gestión pública y traducido como la necesidad de contacto con la población objeto de la intervención. Esto supone darle voz a la población en el diseño y redefinición de una política pública, pero también otorgarle una responsabilidad en la consecución de sus objetivos.

Reflexiones finales

El proyecto de modernización estatal de Cambiemos apuntaba a lograr una transformación de las prácticas y los valores de los agentes que constituyen la administración pública nacional. Se trataba de impulsar el pasaje de una cultura de administración de reglas a "una cultura de la performance" (Bruno, 2000); el mérito individual y la competencia fueron los principios fundamentales que se quisieron introducir en la cultura organizacional del Estado.

En este artículo de investigación pudimos establecer con claridad que el lenguaje internacionalizado del *management*, presente en el sector privado de los negocios, pero también en la consultoría y en los organismos internacionales de crédito, resultó fuente de inspiración de todo un conjunto de herramientas manageriales promovidas por la gestión de Ibarra al interior del Estado. La apelación a esta suerte de supra lengua, y la validez asignada a la misma sin problematización, están estrechamente vinculadas al desdén que Cambiemos mostró, en general, por la política. Asociar la idea de un Estado moderno con un Estado estándar, ajustado a rankings, con herramientas y formularios externos, lleva implícita la negación de la política, porque asume esas herramientas estandarizadas y globales como políticamente neutrales, y construye la imagen de un Estado orientado por la técnica. En la cosmovisión sobre el Estado que Cambiemos plasmó a partir del MMN había poco espacio para la política. Sí existía un gran optimismo por la posibilidad de cambio cultural al interior del Estado que estas herramientas traerían consigo por su sola aplicación.

El análisis de los instrumentos y lenguajes utilizados por el MMN nos permitió dar cuenta del arraigo de ciertas prácticas e ir un paso más allá de la descripción del perfil sociológico de los miembros de la dependencia dedicada a la modernización estatal. Sin embargo, entendemos que la potencia de este trabajo radica,

justamente, en la mirada transversal que hilvana las características distintivas de un grupo de funcionarios (los llamados "líderes del cambio") con los dispositivos producidos por ese equipo. Teniendo en cuenta el perfil de los funcionarios de mayor jerarquía y el estilo de actividades que desarrolló, podemos decir que el MMN, particularmente en las áreas analizadas, adoptó formas de reclutamiento fundadas en el valor asignado a un paradigma de vigencia global que se manifiesta en ámbitos diversos: en el mundo de los negocios privados, en la consultoría y las organizaciones sin fines de lucro de escala global. El lenguaje quedó plasmado en los documentos del MMN creados para la diseminación de herramientas del management en ciertos sectores medios y altos del funcionariado. Pero esa jerga también se advierte en los programas de inducción que preparó el INAP para ser brindados, a través de su campus virtual, al conjunto de empleados públicos de la APN, es decir, permeó dependencias y, a través de ellas, tuvo potencialmente un amplio alcance.

Sin embargo, la extensión de esas herramientas y ese lenguaje no implica, por un lado, que los mismos hayan sido realmente efectivos en cuanto a su objetivo de transformar la cultura institucional de la APN. Tal evaluación excede los propósitos de este trabajo. Por otro lado, no quiere decir tampoco que no hayan existido resistencias internas a los valores de la cultura organizacional managerialista que se quiso imprimir al Estado, basada en principios tales como eficiencia, agilidad, mérito, o competencia.¹⁴ Hacia adelante, queda aún por estudiar con mayor profundidad la relación entre esta lógica impulsada por el MMN

14 Desde temprano, otros trabajos evaluaron las dificultades de introducir, sostener e implementar una estrategia abarcadora de reforma estatal basada en las premisas de la NGP (López, 2005).

con otras, se trate de otras dependencias del mismo organismo o de otras áreas del APN, que sin dudas afectaron los resultados globales alcanzados por la política de modernización que buscó generar un cambio cultural general dentro del Estado.

El cambio de gestión política ocurrido en diciembre de 2019, por otra parte, abre una serie de interrogantes en torno a la agenda modernizadora: mientras que, por un lado, no parece haber una figura que, como fue Andrés Ibarra, encarne y defienda públicamente el proceso de modernización estatal asociado a los valores descriptos en este trabajo con un convencimiento genuino de sus ventajas, por otro lado, la agenda modernizadora, sus herramientas y lenguajes continúan de algún modo vigentes en una gestión que pone fronteras ideológicas claras con su antecesora. Tanto porque en este corto período se mantuvieron prácticas de adhesión a estándares y rankings internacionales,¹⁵ como por el hecho de que, como fue mencionado, se trata de una cosmovisión transversal, externa al caso nacional, para la que abundan indicios de su supervivencia y aceptación generalizada entre la dirigencia política nacional.

Referencias bibliográficas

- Bernazza, C. (2016). Bienvenidos al pasado. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*. Núm. 6 (11), 23-37.
- Bonifacio, J. A. (1995). La experiencia argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. (4), 1-13.
- Boltanski, L. y Chiapello, E. (2007). *The New Spirit of Capitalism*. London/New York: Verso.
- Bruno, I. y Didier, E. (2013). *Benchmarking. L'Etat sous pression statistique*. París: Zones.
- Canelo, P. y Castellani, A. (2016a). *Empresarios en el Estado. Radiografía del gabinete nacional. Documento de Trabajo Observatorio de las Elites*. IDAES/UNSAM. Disponible en: <http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2016/12/Empresarios-en-el-Estado.pdf>. (Fecha último acceso: 29 abril 2021).
- Canelo, P. y Castellani, A. (2016b). *Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri. Informe de Investigación Núm. 1, Observatorio de las Elites Argentinas*. Buenos Aires: IDAES, UNSAM.
- Caravaca, J, Daniel, C., Lenarduzzi, J. y Mattina, G. (2020). Modernizar el Estado. Plan y agentes del cambio en la era cambiamos. Argentina, 2015-2019. *Revista de Gestión Pública*. Núm. 9 (1), 5-42.
- Etchemendy, S. (2018). El asalto a las capacidades estatales PRO: el desmanejo administrativo contra el Estado de Bienestar y el desarrollo. *Artepolítica.com*. Disponible en: <http://artepolitica.com/articulos/el-asalto-a-las-capacidades-estatales-pro-el-desmanejo-administrativo-contra-el-estado-de-bienestar-y-el-desarrollo/>. (Fecha último acceso: 29 abril 2021).
- FLACSO-CIFRA/CTA. (2016). *La naturaleza política y económica de la alianza Cambiamos. Documento de Trabajo*. Nro. 15. Disponible en: <http://www.centrocifra.org.ar/docs/DT%2015.pdf> (Fecha último acceso: 29 abril 2021).
- García Delgado, D. (2017). *Modernización y re-forma del Estado en el neoliberalismo tardío. Documento de Coyuntura*. Núm. 3. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- García Delgado, D. y Gradín, A. (Comps.). (2017). *El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis*. Documento de Trabajo. Núm. 5. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- García Delgado, D., Ruiz del Ferrier, C. y De Anchorena, B. (Comps.). (2018). *Elites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

15 Véase, por ejemplo, *Innovación Pública*, 23 de enero 2020.

- Laval, C. y Dardot, P. (2015). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: Gedisa.
- López, A. (2005). *Los fundamentos de la nueva gestión pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo*. En Thwaites Rey, M. y López, A. (Comps.). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas* (pp.70- 88). Buenos Aires: Prometeo.
- Szlechter, D. (2015). *Consentir y resistir. Las contradicciones del mundo del management de empresas transnacionales en la Argentina*. Los Polvorines: UNGS.
- Szlechter, D. (2018). *Teoría de las organizaciones. Un enfoque crítico, histórico y situado*. Los Polvorines: UNGS.
- Vommaro, G. (2015). *Contribución a una sociología política de los partidos. Los mundos sociales de pertenencia y las generaciones políticas de PRO*. En G. Vommaro y S. Morresi (Orgs.). “Hagamos equipo”. *PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina* (pp. 111-161). Los Polvorines: UNGS.
- Vommaro, G. (2016). *Los partidos y sus mundos sociales de pertenencia: repertorios de acción, moralidad y jerarquías culturales en la vida política*. En G. Vommaro y M. Gené (Comps.). *La vida social del mundo político* (pp. 35-62). Los Polvorines: UNGS.
- Vommaro, G. (2017). *La larga marcha de Cambiemos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Wacquant, L. (2012). Tres pasos hacia una antropología histórica del neoliberalismo real. *Herramienta*. (49). 1-18.
- Laval, C. y Dardot, P. (2015). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: Gedisa.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), “Programa de Inducción: Introducción a la gestión del Estado: Gestión por Resultados”.
- Innovación Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros, 23 de enero de 2020. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-argentina-ascendio-34-puestos-en-el-ranking-mundial-de-transparencia-y-gobierno-abierto> (Fecha último acceso: 29 abril 2021).
- Innovación Pública (2019), Laboratorio de Gobierno LabGovAr. Sitio Web institucional. <https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/gobiernoabierto/laboratoriodegobierno> (Fecha último acceso: 29 abril 2021).
- Nesta. Sitio Web institucional. <https://www.nesta.org.uk/> (Fecha último acceso: 29 abril 2021).
- Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP). Manual Buenas Prácticas de Presentismo (MBPP):<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/empleadopublico/manualdepresentismo> (Fecha último acceso: 29 abril 2021).
- Open Government Partnership (OGP). Sitio Web institucional. <https://www.opengovpartnership.org/es/about/> (Fecha último acceso: 29 abril 2021)
- Presupuesto del Ministerio de Modernización de la Nación correspondiente al año 2017 consultado en: <https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/transparencia/presupuesto> (Fecha de último acceso: 29 abril 2021).
- Secretaría de Modernización, Tablero Ciudadano. <https://www.argentina.gob.ar/tablero-ciudadano> (Fecha último acceso: 11 mayo 2019).
- SOCIALAB. Sitio Web institucional. www.socialab.com (Fecha último acceso: 29 abril 2021).
- Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto (SSIPGA) (2019). “Kit de evaluación. Herramientas para una gestión ágil: Teoría de cambio y pensamiento evaluativo”. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/6._kit_de_evaluacion_-_

herramientas_para_gestion_agil.pdf (Fecha último acceso: 29 abril 2021).

Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto (SSIPGA) (2019). “Kit de Innovación. Herramientas prácticas para impulsar la innovación pública. Diseño centrado en el ciudadano”. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/4._kit_innovacion_-_herramientas_practicas_para_impulsar_la_innovacion_publica.pdf (Fecha último acceso: 29 abril 2021).