

## PERSPECTIVAS

### El Estado, ¿un conjunto de servidores?

Por [Matías Parano](#)

*La digitalización ha permeado a la gubernamentalidad de manera intensa y sostenida. El Estado actual sigue siendo un conjunto de servidores pero, si anteriormente era más un conjunto de servidores públicos, ahora lo es también de servidores informáticos. ¿Qué características asumió esa digitalización de la administración pública en Córdoba desde 1999? El autor no sólo propone un análisis detallado de esa modernización tecnológica en la provincia sino, sobre todo, advierte sobre desafíos y situaciones complejas. “Este proceso de digitalización podría conducir a mejorar las capacidades estatales necesarias para la planificación, ejecución y evaluación de políticas públicas más efectivas y democráticas –plantea Parano- Pero cuando se abandona, al menos por un momento, esta premisa normativa y optimista es menester preguntarse ¿qué es lo que efectivamente ocurre? ¿se condice la misma con la garantía de derechos ciudadanos, con más y mejores respuestas a los problemas públicos?”.*

## “¿Qué hay de nuevo, viejo?”

Tal como proponen Moreira Slepoy y Cao, (2021a) los debates en torno al Estado han cobrado una renovada vitalidad luego del fracaso de las políticas de ajuste estructural que fueron impuestas hacia fines del siglo pasado, a partir de la caída del muro de Berlín en 1989. Más recientemente, la emergencia de la pandemia del Covid-19 se erigió como un nuevo “momento constitutivo” (Moreira Slepoy y Cao, 2021b) que perturbó profundamente el conjunto de las relaciones sociales, a nivel mundial. En este contexto, la situación sanitaria propició nuevamente, parafraseando a Theda Skocpol, el “regreso” del Estado a los primeros planos de la discusión. No obstante, aun dando por sentado este retorno: ¿qué tipo de Estado es el que “vuelve”? ¿Qué características en términos de motivaciones y capacidades presenta? En este sentido, entendemos que la estatalidad actual no puede sino analizarse teniendo en cuenta las dinámicas de la globalización neoliberal, de lo que Brenner et al. (2011) definen como “neoliberalización” de las últimas cuatro décadas<sup>1</sup>. Este proceso “ha condicionado los márgenes de actuación de los Estados y las condiciones de vida de las personas, las cuales, a diferencia de los bienes y del capital, están ligadas social, cultural y afectivamente a sus territorios de origen” (Moreira Slepoy y Cao, 2021b, p. 93). Así, si bien el Covid-19 promovió un nuevo protagonismo estatal, también ha puesto de manifiesto “las imposturas del modelo empresarial que impone el neoliberalismo para la gestión de los asuntos colectivos” (Moreira Slepoy, 2021). Asimismo, entendemos que esta situación pandémica ofició como acelerador o catalizador de un estado de cosas previo, de un proceso de complejización que ya se encontraba transcurriendo y que sometía a la gestión y administración pública a profundos cambios y transformaciones. En este marco vemos que, tal como propone Oscar Oszlak (2020), el Estado no es ajeno a la “era exponencial” en la que nos vemos inmersos y a un marco, el de la llamada “Cuarta Revolución Industrial”, en el cual la aceleración de los cambios tecnológicos y sus disrupciones asociadas tiene y tendrá consecuencias de enorme impacto sobre el mundo del trabajo, la ciencia y las modalidades de gestión de lo público. En este contexto, ha cobrado protagonismo la idea de “tiempos

<sup>1</sup> “Entendida como proceso tendencial, abigarrado, dependiente de las trayectorias (*path-dependency*), discontinuo, híbrido y experimental en donde las tendencias neoliberalizadoras y mercantilizadoras conviven con resistencias y regulaciones contraneoliberalizadoras y desmercantilizadoras y que se expresan en tres dimensiones: (i) una dimensión estructural económica; (ii) una dimensión de la regulación y las políticas públicas y; (iii) la dimensión de la subjetividad donde los problemas públicos son configurados” (Moreira Slepoy y Santiago, 2020, p. 11)

VICA” (o “VUCA”, por sus siglas en inglés): una caracterización del contexto contemporáneo como Volátil, Incierto, Complejo y Ambiguo (Worley y Jules, 2020), en el cual los problemas públicos se convierten cada vez más en *wicked problems* (“retorcidos” o “enmarañados”), problemas que resultan de gran magnitud, complejos, inmunes a las soluciones lineales y sencillas, que no solo requieren innovaciones tecnológicas, sino también sociales, organizativas y políticas (Mazzucato, 2021). Adecuar la estatalidad a esta complejidad (Pont Vidal, 2016) emerge entonces como una especie de imperativo normativo, postulado como ineludible e impostergable: precisa “modernizarse”, “innovar” (en sentido amplio) y promover la colaboración de actores estatales y de la sociedad civil. De manera complementaria, algunos autores como Nick Srnicek (2018) hablan de la emergencia y predominio de un “capitalismo de plataformas”, un modelo de negocios en el que prevalecen las plataformas de intermediación, donde los datos son la principal materia prima y en el que la economía digital tiende a convertirse en un modelo hegemónico. En el mismo, el imperativo es que “(...) las ciudades tienen que volverse inteligentes, los negocios deben ser disruptivos, los trabajadores tienen que ser flexibles y los gobiernos deben ser austeros y capaces” (2018, p. 13). Y en este punto, uno de los principales cambios tiene que ver con la digitalización de procedimientos y procesos, por lo cual opera una especie de “selectividad estructural” (Jessop, 2019) hacia los mismos, en tanto requerimiento del capital, lo que actualmente es una de sus notas distintivas.

Ante este estado de cosas, mientras que los resultados “positivos” de la innovación pública (Meijer y Thaens, 2020) suelen resaltarse y utilizarse para legitimar tales iniciativas (especialmente en momentos de “estrés” fiscal), no ocurre lo mismo con aquellos “outcomes” negativos o “efectos perversos”, entre ellos, la pérdida de legitimidad. De hecho, hace ya una década Joan Subirats (2012) nos advertía que estábamos atravesando un proceso de interregno, de transición entre dos épocas, en tanto que muchos de los principales parámetros socioeconómicos y culturales que habían servido de base a la sociedad industrial estaban quedando atrás “a marchas forzadas”. Y en este pasaje, tal como sostiene el mismo autor en otro de sus trabajos, los gobiernos se ven en una “encrucijada” en tanto “las formas tradicionales de gobierno se enfrentan a problemas de falta de funcionamiento y de falta de legitimidad simultáneamente” y, ante esta situación,

“por un lado, no se es capaz de dar respuesta a los nuevos retos que se están planteando y por otro lado, cuando intenta una respuesta pierde jirones de legitimidad” (Subirats, 2009, p. 10).

De modo concurrente, el aparente “retorno” del Estado (motivado, principalmente, por la crisis sanitaria) se encuentra en frecuente disputa con su antítesis: el escenario de desplazamiento (nunca absoluto y de grado variable) en la centralidad estatal, propia del gobierno, hacia otros agentes sociales, propio de un modelo de *governance* o gobernanza, que implica una cierta idea de “poder compartido”. Para Jessop (2017), el paso del gobierno a la gobernanza implica simultáneamente: 1) una progresiva desjerarquización del Estado, con su consecuente heterarquización del escenario político internacional; 2) la recalibración del poder estatal (cuando el gobierno procede a un uso más extensivo de redes y otros modos de gobernanza para mantener su eficacia política frente a la creciente complejidad social); 3) la desestatalización de la política; 4) la despolitización del poder; 5) un cambio hacia formas (neo)liberales avanzadas de gubernamentalidad. Y, en sintonía, una tendencia de creciente “internacionalización” de las políticas públicas, la cual deviene en agendas políticas cada vez más estandarizadas e influenciadas por los organismos transnacionales (Jessop, 2006). Ahora bien, no son sólo los Estados nacionales quienes se encuentran en esta situación. A partir de este proceso de “desnacionalización” de la estatalidad, los Estados subnacionales (provinciales y locales) se ven cada vez más implicados en estas complejidades.

### **“¿Y por acá?”**

Hacia fines de los años noventa, con el triunfo de Unión por Córdoba ,en diciembre de 1998, se inicia en la provincia una ambiciosa reforma política que impulsaba una “refundación” del Estado, el “Estado Nuevo” delasotista<sup>2</sup>. En este marco, se promulgaron las leyes 8835/2000, “Carta del Ciudadano”; 8836/2000, “Modernización del Estado Cordobés”; y 8837/2000, “Incorporación de Capital Privado al Sector Público”. La primera de ellas, promovió una reingeniería de la idea de ciudadanía (Ase y Burijovich, 2003) bajo un criterio anclado en la

<sup>2</sup> La fórmula de José Manuel De la Sota y Germán Kammerath (Unión por Córdoba) se impuso con el 49,59%. En segundo lugar se colocó el oficialismo de la Unión Cívica Radical (UCR) de Ramón Mestre y Miguel Ángel Abella (40,78 %). Este resultado le daba fin a una larga hegemonía radical en la provincia, ostentada desde el retorno de la democracia en 1983.

idea del ciudadano como cliente/consumidor (Streeck, 2012) de servicios públicos privatizados, así como la aplicación de criterios provenientes del sector empresarial a la gestión de lo público donde las ideas de eficiencia, calidad y transparencia se constituyeron como significantes privilegiados. La segunda de las mencionadas leyes, por su parte, proponía la “modernización” del aparato gubernamental cordobés mediante una reinención de la burocracia del sector público bajo criterios gerenciales como, por ejemplo, mediante la creación de numerosas agencias. Asimismo, las ideas empresariales fueron presentadas como la expresión de un “Estado cristalino”, al cual se accedería a instancias de la incorporación de tecnología y diversas formas “novedosas” de atención de los ciudadanos/clientes. Por último, mediante la Ley de Incorporación de Capital Privado al Sector Público, el gobierno pretendía llevar adelante su agenda de privatizaciones, férreamente resistidas por algunos sindicatos (Closa, 2003).

Estas leyes se vinculan discursivamente con una fuerte propuesta del peronismo cordobés hacia fines de los noventa e inicios de los 2000, la de un Estado “eficiente y transparente” (Reynares, 2017)<sup>3</sup>. En pos de alcanzar este objetivo, se promovía una defensa de la tecnología como herramienta indispensable para alcanzar este Estado “cristalino”. En este sentido, además de por cuestiones financieras vinculadas a las cuentas públicas provinciales, la transformación intentaba ir más allá y pretendía vincularse con un proceso de modernización signado por la llegada del nuevo siglo ya que “en 1999 Córdoba vive, en las palabras de los portavoces de Unión por Córdoba, un atraso tecnológico que no permite incluir a la provincia en el tránsito inevitable de la globalización” (Reynares, 2017, p. 182)<sup>4</sup>. En este sentido, proponía una redefinición integral del Estado, en general, y del sector público, en particular, como marco de acción, más allá de la coyuntura de la emergencia económica (Natalucci, 2009). Así, el equipo del gobernador y los miembros de los bancos

<sup>3</sup> En este sentido, tal como propone Mabel Thwaites Rey (2005) es prácticamente una regla que los gobiernos, sea al asumir o a lo largo de su gestión, se tracen como objetivo producir una “reforma del Estado” que implique adecuar los aparatos de gestión y de dominación pública a las contingencias cambiantes. Sin embargo: “(...) con la palabra “reforma” y con la palabra “Estado” es usual que se denominen las cosas más disímiles y los objetivos más incompatibles” (Mabel Thwaites Rey, 2005, p. 4).

<sup>4</sup> En este discurso parece que la modernización se constituye como un requisito para la fase en curso del capitalismo.

multilaterales de desarrollo diseñaron desde Washington lo que se dio a conocer bajo el rótulo de “Estado nuevo” (Manzo, 2011)<sup>5</sup>.

Por otra parte, la noción sobre la ciudadanía era articulada con la figura “de individuos en una relación mercantil con el Estado, como contribuyente, como usuario, como consumidores o clientes, es decir, con categorizaciones propias del mercado, y por consiguiente de aquellos que poseían bienes suficientes para ingresar en él. No solo el ciudadano adquiría sentido como tal desde su inserción en el mercado, sino que además se suponía su comportamiento desde una lógica de mercado que el mismo Estado promovía” (Reynares, 2017, p. 149). Dicho esto, en el último tiempo se produjo una reactualización de la discusión sobre la modernización estatal a partir de la Ley de Simplificación Administrativa, sancionada y promulgada en marzo de 2019. En su primer artículo, la ley establece que su objeto es el de establecer “las bases para la simplificación, racionalización y modernización administrativa, con la finalidad de propender a la economía, celeridad, eficacia y espíritu de servicio de la Administración, garantizando una pronta y efectiva respuesta a los requerimientos de la ciudadanía y una eficiente gestión de los recursos públicos” (art. 1). Vemos aquí la permanencia y reedición de significantes privilegiados en los paquetes de leyes anteriores: racionalización, modernización, eficacia (asociado ahora a la “simplificación” y la “celeridad”), entre otros. Asimismo, entre sus puntos principales, la normativa establece la implementación de la administración electrónica por la cual “toda la actividad cumplida en ejercicio de la función administrativa se desarrollará mediante las tecnologías de información y comunicaciones (TIC)” (art. 3); el uso de expediente digital para promover la despapelización (art. 4); el uso de la identidad digital y firma electrónica (art. 5); el registro obligatorio de domicilio administrativo electrónico (art. 6); la gestión a distancia (art. 7); las audiencias públicas digitales (art. 8); la interoperabilidad e interconectividad, vía unificación de datos (art. 9). De este modo, vemos que uno de los ejes de la mencionada Ley de Simplificación Administrativa es la digitalización que, al menos discursivamente, pareciera configurarse como un elemento

<sup>5</sup> Las reformas fueron presentadas utilizando la técnica del “empaquetamiento”, consistente en “aunar en un mismo proyecto legislativo un conjunto de políticas que podrían/deberían ser tratadas por separado. En dicho paquete se incluyeron una serie de transformaciones —v. gr. Carta al ciudadano y Privatización de la Lotería de Córdoba— que escapaban a las acordadas con los BMD, pero que se introdujeron como si así lo fuesen” (Manzo, 2011, p. 25).

central para la obtención de capacidades estatales y es un significativo recurrente de los proyectos políticos.

Este breve *racconto* resulta importante dada la continuidad en la gestión provincial del proyecto iniciado por la coalición Unión por Córdoba (actual Hacemos por Córdoba) y la permanencia de sentidos y prácticas, que devinieron hegemónicos desde fines de los noventa y que aún perduran en la estatalidad provincial, como veíamos entre las leyes del “Estado nuevo” y la de “simplificación”, sancionadas con casi dos décadas de diferencia. De hecho, así lo remarcaba en una entrevista periodística la ministra de Coordinación provincial, Silvina Rivero, algunas semanas atrás: “Desde hace más de 20 años, Córdoba viene impulsando la digitalización como una política de Estado, realizando grandes inversiones en infraestructura tecnológica, incorporando herramientas y generando normativas acordes para impulsar estos avances. Apostamos a la innovación y a la digitalización porque entendemos que son claves para mejorar la calidad de vida de las personas, brindar respuestas rápidas a los ciudadanos y acompañarlos en su realización personal y profesional, alcanzando de manera equitativa y transparente a todos los cordobeses”<sup>6</sup>. En este sentido permite observar cómo estos cambios de procesos y el avance de la digitalización, si bien reviste de una cierta “novedad”, se enmarcan en un proyecto político de larga data y con continuidad en el escenario actual provincial.

### **“Pero al final, siempre es hoy”**

En función de lo dicho, en materia de digitalización de la administración pública cordobesa vemos que la plataforma Ciudadano Digital (CiDi) ha sido uno de los principales desarrollos en esta materia (sino el principal). En tanto plataforma, este desarrollo propone articular al resto. Si bien la plataforma nació en 2014 y se desarrolló originalmente bajo la órbita del Ministerio de Finanzas, actualmente es el Ministerio de Coordinación el que se encarga de su administración. En la ya mencionada nota periodística, la ministra de esa dependencia declaraba que: “La plataforma fue pensada para la ciudadanía, por lo que la gente la adoptó como suya”. Esta afirmación surge del número de usuarios que posee CiDi (actualmente se estima en unos tres millones de ciudadanos digitales activos), lo que puede interpretarse en

<sup>6</sup> Nota periodística publicada el 27 julio 2022. Disponible en: [https://elauditor.info/actualidad/-nuestra-plataforma-se-penso-para-la-ciudadania--\\_a62d1ca7ab5486756c501ed83](https://elauditor.info/actualidad/-nuestra-plataforma-se-penso-para-la-ciudadania--_a62d1ca7ab5486756c501ed83)

los términos de que existe una alta adopción por parte de la ciudadanía cordobesa. Sin embargo, resulta cuanto menos cuestionable si el registro de una cuenta o perfil garantiza una apropiación efectiva y el desarrollo de las capacidades necesarias para el uso en la plataforma. Así, por caso, basta ver cómo durante la campaña de vacunación Covid-19 se generaron múltiples inconvenientes para la gestión de turnos por esta plataforma, inconvenientes que afectaron, principal pero no exclusivamente, a la población más vulnerable durante esta situación sanitaria crítica: los adultos mayores. Esto obligó a que, finalmente, la provincia debiera quitar el requisito de gestión mediante CiDi<sup>7</sup>.

Además de un aspecto etario (como el que se veía con el ejemplo de la vacunación), también se observan disparidades a partir del nivel socioeconómico, dado que grandes porciones de la población provincial carecen de un óptimo acceso a conexión de internet o a dispositivos adecuados. Por caso, para tomar como ejemplo la capital de Córdoba (donde habita 41% de la población total de la provincia, según el censo 2010) los resultados del proyecto *¿Qué pasa en Córdoba?: Acceso a derechos y desigualdades, impacto de la pandemia y estrategias para afrontarla*<sup>8</sup> daban cuenta de que existen limitaciones de acceso a bienes como computadoras (de escritorio y portátiles)<sup>9</sup> y celulares y a servicios

<sup>7</sup> Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/eliminan-requisito-del-cidi-para-sacar-turnos-de-vacunacion/>; <https://www.youtube.com/watch?v=L6wi4ytuNgw>

<sup>8</sup> Disponible en: <https://cdc.sociales.unc.edu.ar/la-cordoba-de-las-desigualdades/>

<sup>9</sup> En materia de disponibilidad de computadoras de escritorio la misma: "(...) es proporcional al nivel socioeconómico: mientras en promedio 41,1% de los hogares accede a ese dispositivo, en los de NSE Bajo ese acceso se reduce a 21,1% de los mismos y en el NSE Alto alcanza a 61,2%. La diferencia en el acceso es aún mayor en lo que respecta a notebooks: el promedio indica que 49,9% dispone de ese dispositivo en el hogar, pero en el NSE Bajo esa disponibilidad se reduce a 13,5%, mientras que en el NSE Alto es de 85,1%" (Informe ejecutivo, 2021, p. 4). Respecto al promedio de celulares por persona mayor de 13 años en los hogares disminuye junto con el nivel socioeconómico: "(...) mientras que en el NSE Alto hay más celulares que integrantes del grupo familiar (1,15 dispositivos por persona), en todos los otros NSE hay menos teléfonos que personas mayores de 13 años en el hogar y la proporción disminuye junto con los niveles de ingreso: en los niveles medio bajo y bajo el promedio es de 0,84 y 0,80 por persona. El promedio de celulares por persona en todos los NSE es 0,94" (Informe ejecutivo, 2021, p. 5).



(internet)<sup>10</sup> en los hogares de NSE Bajo fundamentalmente, pero también en los de NSE medio bajo<sup>11</sup>.

Así, si bien este proceso de digitalización *podría* conducir a dotar a la estatalidad de las capacidades necesarias para la planificación, ejecución y evaluación de políticas públicas más efectivas y democráticas, esta premisa normativa y optimista muchas veces no se condice con lo que efectivamente ocurre. No hay garantía de ello ni de una inclusión efectiva de todos los sectores poblacionales. Tal como veíamos en el ejemplo anterior, dado que las cargas administrativas se distribuyen de forma desigual, imponiendo costes mayores y barreras a algunos sectores sociales, algunos autores advierten del peligro que podrían representar estas transformaciones digitales en términos de un incremento del *administrative burden* (agobio administrativo) (Chudnovsky y Peeters, 2020). Muchas veces, más que “simplificar”, la digitalización vuelve los procedimientos más complejos desincentivando o “agobiando” al ciudadano. Así, los sectores más vulnerables y de menores ingresos poseen, frecuente y desafortunadamente, no solo menores competencias económicas sino también un déficit de “competencias burocráticas” (*bureaucratic competence*). Esto habilita a poner en tensión estas declaraciones e interrogarse sobre ¿a qué perfil de ciudadano se dirigen? ¿A qué segmentos poblacionales o económicos?

Otra situación que tomó relevancia en materia informática, a partir de sucesos recientes (agosto pasado), fue el ciberataque sufrido por el Poder Judicial de Córdoba (que se encuentra completamente digitalizado) en el que los sistemas electrónicos quedaron comprometidos por brechas de seguridad y la disponibilidad de los servicios informáticos debió ser suspendida<sup>12</sup>. Según fuentes periodísticas, aparentemente se trató de la

10 En lo que respecta al acceso a internet: “(...) se advierten diferencias amplias de calidad y precio según el NSE. Si bien en promedio 74,8% de los hogares accede a internet mediante cableado (un mejor servicio y relativamente más barato), en los de NSE Alto ese acceso alcanza a 95% de los mismos, en tanto que en el NSE Bajo a 45,9%. Por otra parte, el acceso a internet mediante el uso de datos, si bien en promedio alcanza al 15,1% de los hogares, es una modalidad que se advierte principalmente en los hogares de NSE Bajo (40,6%) y Medio Bajo (19,5%), lo que implica menor calidad del servicio y relativamente mayor costo” (Informe ejecutivo, 2021, p. 5).

11 Disponible en: <https://sociales.unc.edu.ar/sites/default/files/QU%C3%89%20PASA%20EN%20C%C3%93RDOBA%20-%20Informe%20Completo.pdf> (Informe ejecutivo, 2021).

12 Disponible en: [https://www.clarin.com/tecnologia/chaos-justicia-cordoba-ransomware-expedientes-bloqueados-pagos-suspenso\\_0\\_7rJdwFOA58.html#:~:text=El%20ransomware%20es%20un%20tipo,abogados%20matriculados%20en%20la%20provincia](https://www.clarin.com/tecnologia/chaos-justicia-cordoba-ransomware-expedientes-bloqueados-pagos-suspenso_0_7rJdwFOA58.html#:~:text=El%20ransomware%20es%20un%20tipo,abogados%20matriculados%20en%20la%20provincia)

intrusión de un tipo de programa (*PlayCrypt*), conocidos como *ransomware*, que secuestra archivos y los encripta para posteriormente exigir un pago o “rescate” como condición para devolverlos. Así, la situación parece revestirse de una gravedad institucional más que relevante ya que existiría la posibilidad de “filtraciones” de información sobre juicios, documentos internos y datos personales de la ciudadanía. El hackeo obligó a paralizar las tareas y el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) provincial implementó un plan de contingencia que incluyó la declaración de cuatro días inhábiles o “de feria” a fines procesales y administrativos. Este plan contempló también la suspensión momentánea de las tramitaciones electrónicas de expedientes y la decisión de recibir las presentaciones solo en papel, aparentemente de manera provisoria.<sup>13</sup>

En relación más que cercana con esta situación, un aspecto adicional que ha vuelto a ponerse en tensión es aquel que respecta a la administración estatal de datos y la soberanía respecto a los mismos, lo que se ve, por ejemplo, en otros eventos recientes, tal como aquel en el que el gobierno provincial firmó carta compromiso con Amazon Web Services (AWS)<sup>14</sup> para “potenciar la transformación digital”<sup>15</sup>. Uno de los puntos se refiere a la posibilidad de obtener créditos destinados a expertos tecnológicos dentro del ámbito del gobierno de la provincia de Córdoba para usar en la nube AWS y desarrollar “pruebas de concepto”<sup>16</sup>. Anteriormente (en abril de 2021), el gobierno provincial había decidido almacenar los datos tributarios de los contribuyentes en la nube de este gran jugador transnacional en materia

<sup>13</sup> Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/473705-por-un-hackeo-la-justicia-de-cordoba-declaro-cuatro-dias-inh>; <https://www.infobae.com/politica/2022/08/16/tras-el-hackeo-el-poder-judicial-de-cordoba-volvera-a-usar-presentaciones-en-papel/>

<sup>14</sup> Disponible en: <https://prensa.cba.gov.ar/gobierno/schiaretti-recibio-a-representantes-de-amazon-web-services/>; <https://www.facebook.com/watch/?v=2583848458416191>

<sup>15</sup> Disponible en: <https://www.canal-ar.com.ar/30406-Acuerdo-entre-Cordoba-y-AWS-para-potenciar-la-transformacion-digital>.

<sup>16</sup> Adicionalmente, tal como se desprende del acuerdo, estas acciones conjuntas apuntan no solo al almacenamiento de datos sino a la formación de funcionarios y agentes públicos, ya que otro de los puntos se orienta a la “capacitación para funcionarios del gobierno provincial que no tengan formación técnica, con el fin de aprender los conceptos de computación en la nube, casos de uso y ventajas de la nube”. <https://puntoapunto.com.ar/en-que-consiste-el-acuerdo-que-provincia-firmo-con-el-gigante-amazon/>

de infraestructura informática<sup>17</sup>. En meses posteriores, lo hizo el municipio de la ciudad capital<sup>18</sup>.

Si bien la idea de “nube” puede conducir a pensar sobre una cierta “inmaterialidad” o abstracción, incluso hasta a una apelación casi “celestial” diría Sadin (2017), lo cierto es que la misma no es más que un conjunto de servidores conectados que se localizan en algún sitio. Lo que ofrecen las empresas de infraestructura informática es un servicio de almacenamiento, una especie de “repositorio”. Todo el tiempo los usuarios estamos generando datos que se almacenan en algún sitio. Ahora bien, cuando se trata de información sensible sobre la ciudadanía, vale preguntarse dónde se almacenan los datos públicos y si es importante que el gobierno tenga control sobre los mismos o si bien resulta indistinto que lo delegue a empresas privadas transnacionales. Argentina, por caso, dispone desde 2015 de servicios de *cloud* o nube de naturaleza pública, con locación en el país, mediante la empresa estatal ARSAT, por lo que podría hacerlo dentro de sus fronteras. En sintonía, se revive una vieja dicotomía, aún más que vigente, entre la conveniencia o inconveniencia de recurrir a los servicios provistos por instituciones públicas y privadas (radicadas o extranjeras), así como entre optar por desarrollos de software libre o privativo. Así, si bien estos gigantes tecnológicos internacionales ofrecen la posibilidad de “customizar” los pedidos, ¿qué ocurre si aparece una situación conflictiva?<sup>19</sup>, ¿bajo qué jurisdicción se almacenan esos datos? Por ejemplo, Amazon no tiene sede en Argentina por lo que no se somete a la legislación local. De hecho, la Ley Nacional de Protección de Datos Personales así lo prevé y exige<sup>20</sup>.

Ahora bien, ¿qué tienen en común estas tres situaciones? En primer lugar, y quizás de manera más evidente, la preponderancia en ellos de la dimensión tecnológica. Y, en segundo orden, todos estos ejemplos pueden catalogarse como exponentes de lo que Meijer y Thaens (2020) denominan como el “lado oscuro” de la innovación (*“the dark side*

17 Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=bvanDfylUiw>

18 El año pasado ya la Municipalidad de Córdoba había avanzado en convenios con el gigante tecnológico Amazon. Disponible en: <https://aws.amazon.com/es/solutions/case-studies/cordoba/>

19 Esto mismo se interrogaba el periodista Luis Zegarra el pasado año en un programa emitido por el canal universitario Ciudad U. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=o3bHvg63dd4>

20 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/64790/norma.htm>

*of innovation*”). Esto es, en ocasiones, la innovación pública genera consecuencias negativas y que incluso parecen ser el efecto exactamente opuesto al que inicialmente pretendían generar. Estos efectos, para los mencionados autores, pueden ser categorizados y sintetizados en dos dimensiones: bajo valor público (*low public value*) y bajo control público (*low public control*). Así, en vez de fortalecer las capacidades públicas estas se ven disminuidas, además de conducir un déficit de *accountability* respecto de las acciones gubernamentales<sup>21</sup>. En el caso de la “transformación digital”, las más de las veces, el proceso resulta opaco y el control público es escaso y difícil de ejecutar. Por otra parte, basta con recordar las “barreras” o “agobio administrativo” que a veces generan los procedimientos digitalizados para observar cómo estos pueden devenir en la generación de bajo valor público<sup>22</sup>.

### **Si digitalizar es la respuesta, ¿cuál era la pregunta?**

A partir de estos ejemplos vemos cómo la digitalización ha permeado a la gubernamentalidad de manera intensa y sostenida. El Estado actual sigue siendo un conjunto de servidores pero, si anteriormente el Estado era más un conjunto de servidores públicos, ahora lo es también de servidores informáticos. Esta emergencia de una “administración digital del mundo” (Sadin, 2018) bajo una gubernamentalidad algorítmica, en el que el entrelazamiento entre política y estructuras computacionales (e incluso robotizadas) se vuelve más profundo y no parece que vaya a mermar en el futuro. La pandemia causada por el Covid-19 parece no haber significado sino un “golpe de gracia” a estas transformaciones ya en curso, un “catalizador” de los procesos de digitalización y de la migración hacia “lo virtual” (Venier, 2021). Este proceso de digitalización podría conducir a mejorar las capacidades estatales necesarias para la planificación, ejecución y evaluación de

21 Meijer y Thaens (2020) enumeran diez efectos perversos, más habituales: a) la pérdida y falta de estabilidad; b) las prácticas ilegales; c) la corrupción; d) la pérdida o malgasto de dinero público; e) la ausencia de controles democráticos; f) daño a las iniciativas locales; g) disrupción de los balances de poder; h) efectos o resultados indeseados en los públicos interesados (*stakeholders*); i) el dominio tecnocrático en los procesos públicos; j) generación de riesgos de seguridad imprevistos.

22 Así, vemos que el caso de los problemas de seguridad en materia de datos como los relativos al ciberataque al Poder Judicial parece ser uno de los efectos “no deseados” o “perversos” que mencionan Meijer y Thaens (2020) respecto a las innovaciones tecnológicas: la posibilidad de riesgos de seguridad y pérdidas de información de los sistemas.

políticas públicas más efectivas y democráticas. Pero cuando se abandona, al menos por un momento, esta premisa normativa y optimista es menester preguntarse ¿qué es lo que efectivamente ocurre? ¿se condice la misma con la garantía de derechos ciudadanos, con más y mejores respuestas a los problemas públicos? Cuanto menos es posible dudar parcialmente de ello ya que tal cómo propone Srnicek (2018) el discurso de lo “inteligente” y “*smart*”, asociados a la digitalización gubernamental, emerge en un contexto de creciente restricción presupuestaria de los gobiernos, lo que suele implicar el recorte de los servicios públicos. De este modo, sostiene, mucha de esta retórica digital es una especie de continuación del neoliberalismo “por otros medios”; algo así como un *remake* de esta narrativa. Asimismo, en esta discursividad, mientras que los resultados “positivos” de la innovación pública (Meijer y Thaens, 2020) suelen remarcar y utilizarse para legitimar tales iniciativas (especialmente en momentos de estrés fiscal), no ocurre lo mismo con aquellos *outcomes* negativos o “efectos perversos”.

Así, para vincular lo dicho con la política pública provincial de digitalización, vemos que lo que parece promoverse activamente es un modelo que coincide mucho con la idea de una gobernanza digital neoliberal (Rey, 2020) y de “múltiples partes interesadas” (Gleckman, 2016), la cual promueve el isomorfismo y *benchmarking*, desplazando la idea de soluciones situadas en contexto y vinculadas a la voluntad popular (que no se configura de manera “transnacional”). En este marco, las plataformas, infraestructuras digitales de intermediación (Srnicek, 2018), especialmente las de servicios en la nube (como AWS) se vuelven actores importantes a los que prestar atención y surgen interrogantes sobre cómo lograr la supremacía de la política (y la instancia democrática) sobre la tecnología y cómo debe ésta ser apropiada por el Estado (Rey, 2020). Estas preguntas son relevantes ya que, a partir de lo dicho, la modernización tecnológica cumple y cumplirá, crecientemente, un rol protagónico en el diseño e implementación de políticas públicas. No se trata, entonces, de rechazar de plano los cambios tecnológicos sino de advertir sobre algunas situaciones complejas y desafíos que requieren de acciones estatales tendientes a mitigar efectos que pueden ser no deseables; esto es, reflexionar para tomar decisiones que garanticen los derechos ciudadanos y que contribuyan a problematizar, debatir e intercambiar reflexiones públicas más fructíferas y, en concordancia, a tomar decisiones de política pública más

democráticas y efectivas. Hacer lo contrario, asumiendo una posición negacionista, implicaría abandonar cualquier posibilidad de transformación y desarrollo inclusivo.

### **Referencias bibliográficas**

Ase, I., y Buriyovich, J. (2003). La reinención del Estado cordobés. Una reingeniería de la ciudadanía. *Administración Pública y Sociedad*, 6.

Brenner, N., Peck, J., y Theodore, N. (2011). ¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas / After Neoliberalization? Methodological Strategies for the Investigation of Contemporary Regulatory Transformations. *Urban*, 01, 21-40.

Chudnovsky, M., y Peeters, R. (2021). The unequal distribution of administrative burden: A framework and an illustrative case study for understanding variation in people's experience of burdens. *Social Policy & Administration*, 55(4), 527-542. <https://doi.org/10.1111/spol.12639>

Closa, G. (2003). *La reforma del Estado provincial: El proyecto de ley de "Nuevo Estado". Córdoba, 2000*. Trabajo presentado en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político Universidad Nacional de Rosario. 5 al 8 de noviembre.

Jessop, R. (2006). ¿Narrando el futuro de la Economía Nacional y el Estado Nacional?: Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-inención de la gobernanza. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 7, 7-44.

-- (2017). *El Estado. Pasado, presente y futuro*. Editorial Catarata. Madrid.

- Manzo, A. G. (2011). La penetración del neoliberalismo en los ámbitos subnacionales: El caso Córdoba: análisis de las leyes provinciales del Estado nuevo y el Pacto fiscal. *Civilizar Ciencias Sociales y Humanas*, 11(21), 15-32.
- Mazzucato, M. (2021). *Misión economía: Una guía para cambiar el capitalismo*. Taurus.
- Moreyra Slepoy, J., y Santiago, G. (Eds.). (2020). *Estado y neoliberalización en la Argentina contemporánea. Transformaciones regulatorias y reconfiguración de los problemas públicos*. Universidad Nacional de Córdoba. <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/17857>
- Meijer, A., y Thaens, M. (2020). The Dark Side of Public Innovation. *Public Performance & Management Review*, 44, 1-19. <https://doi.org/10.1080/15309576.2020.1782954>
- Moreira Slepoy, J. (2021). El covid-19 y un nuevo protagonismo estatal. En *Estados alterados. Reconfiguraciones estatales, luchas políticas y crisis orgánica en tiempos de pandemia*. CLACSO. Muchos Mundos Ediciones. IEALC.
- Moreira Slepoy, J. y Cao, H. (2021a). Presentación del dossier temático: Debates, tensiones y propuestas sobre la estatalidad en el marco de la pandemia del covid-19. *Administración Pública y Sociedad (APyS)*, 12, 2-4.
- Moreira Slepoy, J., y Cao, H. (2021b). Más allá de la pandemia. Luchas y debates en torno al Estado y la administración pública. *Administración Pública y Sociedad (APyS)*, 12, 91-119.
- Natalucci, A. (2009). *Ajuste y reforma: La transformación del Estado cordobés.. Córdoba, Argentina, 1995-2000*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. <https://cdsa.aacademica.org/000-062/969>

Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. INAP.

Pont Vidal, J. (2016). Modelos innovadores de administración y gestión pública: Hacia la emergencia de nuevos paradigmas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 6-26. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i16.10364>

Rey, M. (2020). Cuarta revolución industrial y Estado nacional-popular: Propuestas para no regalar las nuevas tecnologías al neoliberalismo. *Revista Movimiento*.

Reynares, J. M. (2017). *El neoliberalismo cordobés*. CEA.

Sadin, É. (2018). *La humanidad aumentada. La administración digital del mundo*. Caja Negra.

Srnicek, N. (2018). *Capitalismo de plataformas*. Caja Negra.

Streeck, W. (2012). Los ciudadanos como clientes. Consideraciones sobre la nueva política de consumo. *New Left Review*, 76, 23-41.

Subirats, J. (2009). ¿Qué gestión pública para que sociedad? *Administración Pública y Sociedad (APyS)*, 16, 5-16.

-- (2012). ¿Qué democracia y qué Administración para la nueva época? Internet y la gestión pública. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, 80, 70-91.

Venier, E. (2021). Gubernamentalidad, datos y algoritmos. La modernización del Estado argentino bajo el modelo de las plataformas digitales. *Administración Pública y Sociedad (APyS)*, 11, 156-175.



Worley, C. G., y Jules, C. (2020). covid-19's Uncomfortable Revelations About Agile and Sustainable Organizations in a VUCA World. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 56(3), 279-283. <https://doi.org/10.1177/0021886320936263>