

La Administración paralela

Innovaciones normativas y estructuras sustitutivas en la provincia de Buenos Aires¹

Observatorio de la Provincia de Buenos Aires.
Coordinación: Claudia Bernazza²

1. Introducción

Partiendo de la hipótesis de que la provincia de Buenos Aires (en adelante PBA) asiste a una reestructuración fáctica de su organización administrativa y sus relaciones de empleo público, el presente trabajo se orienta a identificar y describir las lógicas que viabilizaron dicho proceso.

Su objetivo es establecer de qué forma los nuevos roles administrativos y la flexibilización de contrataciones de bienes y servicios reconfiguraron las relaciones al interior de la administración pública provincial (en adelante APP) y, en casos extremos, resultaron en una *privatización* de la función administrativa, amparada en diversos instrumentos que constituyeron el marco legal y político necesario para sortear arreglos institucionales preexistentes.

Reflexionaremos sobre la conformación de una *estructura administrativa paralela*, vinculada al sector privado, que modifica los procesos de trabajo, la *auditabilidad* ciudadana, la responsabilidad política y las relaciones entre las y los trabajadores estatales y con las y los ciudadanos, extrayendo algunas conclusiones sobre los *mitos cambiemitas*: meritocracia, *sinceramiento*, tecnificación de la función pública, modernización, eficiencia y buena administración.

*Yo veo el futuro repetir el pasado
Veo un museo de grandes novedades³*

2.El relato modernizador

El relato basado en la sospecha sobre las y los trabajadores estatales y la ineficiencia de las organizaciones públicas, no es novedoso. “Domando al Elefante Blanco. Pasos para construir un Estado que funcione” (1998) es el título de un libro cuya autoría corresponde a Mario Quintana y Horacio Rodríguez Larreta (con la colaboración de María Eugenia

1 El presente trabajo se basa en una investigación realizada durante el periodo junio/agosto de 2018 en el marco del Observatorio de la Provincia de Buenos Aires de la comisión Estado y AP del Instituto Patria.

2 Ingeniera Agrónoma (UNLP), Dra. en Ciencias Sociales (FLACSO). Diputada Nacional (MC). Coordinadora de la comisión Estado y Administración Pública del Instituto Patria.

3 *El Tiempo no para*. Versión en español por Bersuit Vergarabat de la canción *O Tempo Não Para* (1988), compuesta por el cantante brasileño Cazuza en colaboración con Arnaldo Hanoi.

Vidal y Gabriel Sánchez Zinny, entre otros miembros de la Fundación Sophia). La metáfora zoológica es una obvia alusión a la burocracia.

La publicación ensaya una visión sobre el Estado basada en mitos fuertemente arraigados que –supuestamente- deben desterrarse: que existen funciones esencialmente estatales; que son necesarios administradores públicos de *carrera*; y que deba sujetarse a los funcionarios a numerosas reglas para garantizar la transparencia. Por el contrario, se sostiene allí la conveniencia de dotar a los administradores de mayor autonomía para disponer de los recursos –englobando los que llaman *humanos*- y de la capacidad para regirse por sus propias reglas y principios discrecionales. Desde su perspectiva, todas las funciones –incluyendo educación, defensa, seguridad social y justicia– son delegables en el sector privado, limitándose el rol estatal a un mínimo deber de regulación y control.

Coherente con sus postulados, el libro elogia las reformas neoliberales de los '90. Especialmente el proceso privatizador basado en la narrativa del déficit y la ineficiencia. En aquella época, se introdujo el enfoque orientado a resultados mediante nuevas técnicas y sistemas de gestión, objetivos de eficiencia y calidad, evaluación de desempeño, etc. El modelo se situaba en el contexto global signado por la crisis del Estado interventor –iniciada en los '70–, que originó la crítica del modelo burocrático/estatista (Isuani, 2010) y replanteó las relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil, allanando el camino a los enfoques minimalistas y *gerencialistas*, e *importando* al sector público los valores del ámbito privado.

En la Argentina, las *reformas de primera generación* se circunscribieron a la reducción del gasto público, achicando la función estatal. Las de *segunda generación*, orientadas a incorporar las tecnologías *gerencialistas*, no lograron implementarse eficazmente (Oszlak, 1999). Así, se redujo la injerencia estatal y se debilitaron sus capacidades, agravándose los problemas que debían solucionarse⁴. La historia puede repetirse.

3. La Modernización Pro

El *Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires*⁵ es el marco conceptual con el que intenta identificarse la administración actual: “un nuevo modelo de gestión (...) sustentado en la planificación y control (...) una administración orientada a los resultados, y a la transparencia y control ciudadano”⁶. Su formulación obedece a los postulados de la *Nueva Gestión Pública* (en adelante NGP) y se enmarca en un proceso más amplio de reestructuración política, administrativa e

4 Desde diferentes enfoques se cuestionó el proceso. Prats I Catalá (1998: p. 598) explicó que no es razonable “...seguir identificando la acción administrativa (....) como ‘gerencia’, ‘gestión’ o ‘management’ público (...), la solución razonable consiste en someter las actividades exclusivas del Estado, no al régimen gerencial y contractual propio del sector privado, sino a los arreglos institucionales característicos del sistema burocrático de mérito (...) no es el control de resultados sino el sometimiento a reglas precisas lo que ayudará a resolver -imperfectamente- el problema de agencia”. Blutman y Méndez Parnes (2003) criticaron la incorporación de herramientas del sector privado que desconocieron la cultura propia de las organizaciones estatales.

5 Ley N° 14.828, reglamentada por el Decreto N° 1018/16.

6 Ley N° 14.828, artículo 1°.

institucional –el *Plan Nacional de Modernización del Estado*⁷–, que propicia la transformación estatal mediante la tecnificación, la calidad, la transparencia y la gestión por resultados.

Pese al discurso *refundacional*, la PBA cuenta con numerosos antecedentes de fortalecimiento institucional y modernización administrativa⁸ que no se acotaron al aspecto tecnológico, ni obviaron el rol del Estado como proyecto político-social. Los diversos componentes del plan actual derivan de acciones previas, pero se presentan como novedosos. Los ejes de la reingeniería estatal serían: la transformación institucional, la participación ciudadana, la mejora continua, la función estatal al servicio de los y las ciudadanos/as, y la modernización administrativa mediante nuevos sistemas de gestión⁹.

Las referencias a la transparencia son el reverso de la opacidad de la dimensión política del plan. Eficiencia, eficacia, calidad, flexibilidad y gestión por resultados son los objetivos fundamentales. Desde el punto de partida, se observa que la modernización es el fin, no el instrumento. Los problemas sociales y su resolución están predefinidos por un pensamiento oculto e inmutable. “(L)a privatización de lo público aparece entre líneas, ya que todo la evoca e invoca: (...) se apuesta a incorporar valores y herramientas que se adjudican a la gestión empresarial para lograr una gestión más eficiente y transparente” (Bernazza, 2016: 26). Una administración *apolítica*, funcional al aparato institucional deseado: un Estado mínimo que asegure la disciplina social y la libre actuación del mercado¹⁰.

4. Las leyes de emergencia

7 Decreto PEN N° 434/16.

8 El Plan Estratégico de Gobierno Electrónico, aprobado mediante el Decreto N° 1.824/02, se insertó dentro de un proceso de reforma del Estado orientado a mejorar la cantidad y calidad de los servicios. Posteriormente, el Plan Trienal de 2004-2007 (Resolución de la SSGP N° 5/04) se orientó a reconstituir el tejido social y relegitimar al Estado. Sus acciones se enfocaron en proyectos con impacto en la relación administración-ciudadano y transversales. Entre sus resultados, pueden destacarse: a) *fortalecimiento del Estado como proyecto político-social y como organización: Redacción de guías y criterios planificación y evaluación, cursos y asistencias técnicas, normativa para la elaboración y aprobación de estructuras organizativas* (Resolución SSGP N° 5/04); *Guía de la comunicación escrita* (Decreto N° 300/06 y modificatorio N° 2200/06 y Res. SSGP N°4/06, *Pautas de estilo para la comunicación escrita en la gestión pública provincial, y N°12/07, Serie de documentos Cuadernos de Gestión*); *Programa de Fortalecimiento de la Calidad Institucional* (Resolución SSGP N° 5/04); *Banco de Proyectos de Innovación y Premio Provincial a la Innovación en la Gestión Pública* (Decreto N° 1867/04); *Programa especial Observatorio del Estado Provincial* (Resolución SSGP N°6/06). b) *empleo público y carrera: entre ellas, el documento Principios y recomendaciones para una carrera profesional administrativa en las administraciones provinciales de la República Argentina; reinicio y fortalecimiento de las negociaciones colectivas; procesos de selección para la cobertura de cargos jerárquicos interinos y ascensos para el personal; Programa de Formación para la Alta Dirección en el Estado* (Decreto N° 1208/05); *Plataforma educativa virtual; entre otras* (Pagani, Quintans, Migliore, García, 2012).

9 De los principios rectores y ejes, derivan los componentes que se concretan en instrumentos de gestión: 1) Sistema de gestión por resultados: Planes Estratégicos de Gestión; Planes Operativos Anuales; reingeniería de procesos operativos, administrativos y de control; Tableros de Control y; estándares de seguridad; 2) Atención ciudadana y participación: sistema de consultas, solicitudes, sugerencias y reclamos; Ventanilla Única de Trámites; programa de Calidad en la Gestión; apertura de Datos y transparencia activa y; colaboración y participación ciudadana; 3) Gobierno electrónico y TIC: Sede Electrónica; Firma Electrónica y Digital; digitalización de documentos y procesos administrativos; interoperabilidad; compras electrónicas.

10 Apunta López (2003: p. 5) que “...la provisión de bienes públicos se realiza a través de las acciones del gobierno y no por el mercado. El proceso político, como mecanismo de asignación de recursos, se caracteriza básicamente por (...) su preocupación por los aspectos redistributivos y de equidad (y) el condicionamiento impuesto por su pluralismo, la fragmentación de la autoridad, y el hecho de que el disenso (...) es legítimo”.

En 2016 se sancionaron tres regímenes de emergencia en materia de: seguridad pública y política y salud penitenciaria; infraestructura, vivienda, hábitat y servicios públicos; y administrativa y tecnológica¹¹. La *emergencia* tampoco es novedad. Históricamente fueron concebidas ante “...una situación extraordinaria que (...) requería, correlativamente, de respuestas extraordinarias” (Comadira, 2003: 230). Conceptualmente, se trata de regular mecanismos excepcionales para situaciones de crisis.

A diferencia de los antecedentes provinciales, las *emergencias* declaradas en 2016 no fueron producto de un agravamiento notorio en la situación económica o social, ni de un desastre natural¹². La apelación a la emergencia fue el vehículo para imponer un régimen de contratación más laxo. Se abrieron los procedimientos a empresas no inscriptas en los registros de proveedores locales, que se desempeñaban anteriormente en la CABA¹³. Se limitó el circuito de control, se redujo la publicidad¹⁴ y se amplió el universo de adquisiciones directas. El objetivo era acelerar las contrataciones eludiendo los regímenes pre-existentes, dotando a los y las funcionarios/as de mayor discrecionalidad y *flexibilizando* el empleo público¹⁵.

5. Modificación del régimen general de contrataciones

Argumentando la necesidad de poner en vigencia la ley 13.981, se dictó un nuevo reglamento de contrataciones provincial¹⁶. Fue evidente la ampliación del margen para la contratación directa¹⁷ y la correlativa disminución del nivel jerárquico competente para

11 En enero de 2016 se sancionó la Ley N° 14.806 -emergencia en seguridad pública y política y salud penitenciaria-, prorrogada en 2017 y 2018 -Leyes N° 14.866 y N° 14.990-. En abril de 2016 se sancionaron las Leyes N° 14.812 y N° 14.815 -emergencias en infraestructura, vivienda, hábitat y servicios públicos; y administrativa y tecnológica-. Su vigencia era de un año, prorrogable por igual periodo -Decretos 52/17E y 53/17E-. En abril de 2018, mediante la Ley N° 15.022 se prorrogaron nuevamente por un año, con opción por igual plazo, asegurándose las atribuciones excepcionales durante todo el mandato

12 El gobierno provincial motivó vagamente las emergencias –sin estudio previo que las avale- mediante fórmulas retóricas como: “...la necesidad de realizar con la mayor premura posible obras de infraestructura (...) resulta de toda evidencia” (Fundamentos Ley N° 14812); una “...crítica situación que afecta a la totalidad de las áreas administrativas (...) de público conocimiento...” (Fundamentos Ley N° 14815). Declaró al prorrogar que: “Pese al arduo esfuerzo (...), persisten en la actualidad las causales que motivaron tales declaraciones (por ello), se tornan necesarias las herramientas contempladas, para seguir corrigiendo las falencias que llevaron al Estado a distanciarse de las necesidades de su población” (Fundamentos Ley N° 15.022).

13 Se establecieron excepciones en los artículos 6° de la ley 14.812 y 5° de la ley 14.815.

14 A las limitaciones propias de la ausencia de licitación, se suma que el artículo 3° de la ley 14.812 exime de publicar en el Boletín Oficial.

15 Se instauraron así diversos circuitos que coexisten, dificultando establecer las normas aplicables, directa y subsidiariamente, a contrataciones cuyo objeto es sustancialmente idéntico. Puede gestionarse mediante, al menos, cinco regímenes: a) subsistema y reglamento de contrataciones provincial; b) Ley de Obras Públicas; c) emergencia en seguridad y política y salud penitenciaria; d) emergencia en infraestructura, hábitat, vivienda y servicios públicos; e) emergencia administrativa y tecnológica. Sin contar el régimen de fondos permanentes o “cajas chicas” u órdenes de pago extra presupuestarias que suscitan sus propios conflictos interpretativos.

16 Decreto N° 1300/16, B.O. del 26/10/2016. Las similitudes entre el régimen general y los de emergencia, evidencian que la estrategia previa no respondía a una crisis, sino a una modalidad de gestión permanente.

17 Los artículos 17 y 18 de la Ley de Contrataciones establecen el principio de la licitación pública y sus excepciones, análogas a las previstas por la normativa previa. Sin embargo, los montos que habilitan licitaciones privadas o contrataciones directas son sustancialmente más elevados que los anteriormente vigentes (Decreto Ley 7.764/71 -de Contabilidad- y Decreto reglamentario 3300/72).

su autorización y aprobación¹⁸. Pese a contemplar un procedimiento abreviado que dota a la contratación de garantías mínimas de publicidad y concurrencia¹⁹, la extensión de tal modalidad, en desmedro de los procesos licitatorios, limita necesariamente la transparencia y atenta contra el interés fiscal²⁰.

El reglamento determinó la intervención simultánea de los organismos de control (con plazo de diez días corridos), en lugar de la tradicional intervención sucesiva; o su postergación, en ciertos casos, para una vez finalizado el procedimiento. Lo último, excede las previsiones de la ley de contrataciones²¹, consagrando una modificación inconstitucional al sistema de control *previo*²².

Se habilitó también un Sistema de Compras Electrónicas (PBAC)²³. La plataforma, al igual que otras soluciones tecnológicas recientes²⁴, fue desarrollada para la CABA y transferida a la PBA, por lo cual requirió de contrataciones onerosas para su adaptación a las necesidades locales.

6. Organización administrativa

El repaso de las modificaciones al gabinete provincial, y la comparación con el cuadro final de la administración saliente en 2015, arroja que, pese a la austeridad declamada, el tamaño estructural de la APP no ha variado sustancialmente²⁵. La comunicación ha sido estructuralmente jerarquizada. Un *Ministerio de Asuntos Públicos* y una *Secretaría de Medios* asumieron las funciones de la ex *Secretaría de Comunicación Pública*²⁶. La denominación del nuevo ministerio obliga a la pregunta: ¿existe alguna cartera de Estado que no gestione asuntos públicos? La opacidad del título esconde una estructura ministerial sobredimensionada y sin base competencial suficiente²⁷.

18 La publicidad de las disposiciones de funcionarios de nivel jerárquico inferior es escasa, dificultando el control popular.

19 Concurrencia, implica la apertura a un número de oferentes amplio, como medio para garantizar la competitividad y transparencia que proteja el patrimonio fiscal.

20 Dado que la publicidad es insustituible para garantizar la concurrencia y transparencia de las contrataciones, los requisitos y plazos de publicación abreviados resultan insuficientes.

21 Ley 13.981, artículo 13.

22 El sistema se articuló para la corrección de desvíos por demolición. Los controlantes tienen facultades de observación administrativa e impugnación judicial. Esto disminuye los riesgos y facilita la toma de decisiones idóneas en una dinámica menos lesiva de la gestión (Comadira, G, 2017). La intervención previa permite al funcionario corregir a tiempo, sin consecuencias disvaliosas para el fisco y su propia responsabilidad. Bezzi (2016) sostiene que ayuda a tamizar las problemáticas mediante opiniones que sirven unas a otras para arribar al criterio más certero. El tiempo que insume es mayor, pero también la seguridad jurídica de la decisión.

23 Resolución conjunta CGP 20/17 y MJGM 92/17, en el marco del permiso de uso del Decreto 1.599/16, aprobatorio del Convenio Específico de Cooperación Técnica celebrado entre la PBA y la CABA.

24 Tales como el GDEBA o el SIGAF, que han generado inconvenientes y reclamos a la administración provincial (<https://www.eldia.com/nota/2018-3-10-2-46-9-el-nuevo-sistema-informatico-de-la-provincia-atrasa-pagos-y-genera-quejas-politica-y-economia>)

25 El último gabinete de la gestión encabezada por Daniel Scioli, contaba con once Ministerios e igual número de Secretarías. La gestión actual incrementó a catorce la cantidad de Ministerios y disminuyó a cuatro las Secretarías de apoyo, mientras se crearon dos nuevos entes autárquicos (los Organismos de la Niñez y Adolescencia, y de Integración Social y Urbana).

26 Creada mediante Decreto 11/11B.

27 Se trata de un Ministerio que sólo despliega actividades comunicacionales de apoyo.

La contracara, es la estrategia tendiente al debilitamiento de los organismos de asesoramiento jurídico y control, crecientemente ocupados por el oficialismo²⁸ o paralizados, durante años, por falta de cobertura de vacantes²⁹. Éstos, son percibidos como un obstáculo para la celeridad de la gestión. Se observó también la des-jerarquización de la Asesoría General de Gobierno, incorporada como un órgano desconcentrado en la estructura de la Secretaría Legal y Técnica³⁰, perdiendo así su identidad y autonomía de criterio.

En cuanto al diseño y aprobación de estructuras orgánicas, la situación es de anomia. Se derogó el decreto 1322/05³¹, que regulaba las pautas aplicables en la materia, sin que se dicte una norma reglamentaria que lo reemplace. De esta forma, se amplió la discrecionalidad, con el correlativo debilitamiento institucional.

Un dato de interés es la eliminación de toda incompatibilidad funcional para los y las subsecretarios/as mientras ejercen su cargo, así como la reducción de las que afectan a los y las Ministros/as y Secretarios/as³². Esto habilita el ejercicio de actividades privadas en paralelo a la función pública, siendo evidentes las consecuencias negativas para la autonomía estatal derivadas del riesgo de *captura* por la superposición de los ámbitos privado y público.

Finalmente, mediante la ley 14.989 se otorgó al Poder Ejecutivo una delegación amplia –e inconstitucional- para modificar el contenido de la ley de ministerios, en desmedro de las atribuciones legislativas³³.

7. Empleo público

28 Numerosos informes periodísticos dan cuenta del de avance sobre los organismos de control provinciales (<https://www.lanacion.com.ar/2153497-el-control-de-la-gestion-de-vidal-esta-en-manos-del-propio-cambiamos>; <https://www.eldia.com/nota/2018-7-15-3-11-6-todos-los-organismos-de-control-de-la-provincia-estan-en-manos-del-oficialismo-politica-y-economia>).

29 Durante los primeros años de gestión, el H. Tribunal de Cuentas provincial quedó virtualmente acéfalo hasta ser integrado, sobre el final del mandato, con la incorporación de dos vocales que responden a la alianza gobernante –a quienes se puso a cargo de las dos vocalías que auditarán a la administración central- y dos propuestos por espacios de la oposición (<https://www.lapoliticaonline.com/nota/117054-nuevos-vocales-del-tribunal-de-cuentas/>).

30 Ley 14.989, artículo 38. Esta particular construcción organizativa es copia (textual) de la ley nacional 24.667 –de 1996-, que regula el caso de la Procuración del Tesoro de la Nación.

31 La norma, derogada por el decreto 37/15B, era resultado del plan trienal 2004-2007.

32 El artículo 11 de la ley 14.803 estableció que: “Es incompatible el cargo de Ministro Secretario con cualquier otra función pública Nacional, Provincial o Municipal fuera ésta, permanente o transitoria, rentada o ad-honorem, con excepción de las actividades docentes y la representación de la Provincia en organismos federales y/o en entidades sin fines de lucro; así como en funciones honorarias de estudio, colaboración o coordinación de interés provincial. Durante el desempeño de sus cargos, los Ministros no podrán ejercer actividad comercial, negocios, profesión ni empresa que, directa o indirectamente, impliquen su participación a cualquier título, concesiones acordadas por los poderes públicos o intervenir en contrataciones, gestiones y licitaciones de las cuales sea parte la Nación, la Provincia o los Municipios. Tampoco podrán ser proveedores por sí o por terceros de todo organismo de la Provincia”. La omisión de los Subsecretarios fue parcialmente remediada mediante la ley 14853, pero reiterada al sancionar la ley 14.989.

33 El art. 147 de la Constitución Provincial, asigna a la Legislatura la determinación de la composición del Gabinete y la asignación de funciones a sus integrantes. Conforme el artículo 45, los poderes públicos no podrán delegar las facultades que les han sido conferidas, ni atribuir al Poder Ejecutivo otras que las que expresamente le están acordadas constitucionalmente. Mediante la ley 14.989, luego de declarar de “...interés prioritario provincial la reorganización de las estructuras administrativas y la racionalización y ordenamiento eficaz de los recursos humanos y materiales de la administración central y descentralizada en todas sus variantes” (artículo 50), la Legislatura delegó a la Gobernadora amplias facultades modificatorias (artículo 51).

Pese al relato *profesionalizante y meritocrático*³⁴, no se conocieron iniciativas sustanciales para activar los mecanismos reglados de carrera administrativa, ni políticas relevantes de capacitación e incentivo para la planta permanente. Las negociaciones paritarias del sector público evidenciaron un debilitamiento de acciones y agendas³⁵. Los trabajadores estables fueron relegados por la irrupción de personal contratado bajo nuevas figuras precarias.

Un aspecto central de la *Ley de Emergencia Administrativa* fue el establecimiento de un régimen especial de contrato de servicios³⁶ que niega el vínculo laboral con el Estado provincial³⁷. La nueva modalidad viene a desestructurar las relaciones previas de carácter temporario -enmarcadas en la ley 10.430-, mermando los derechos laborales y ocultando relaciones de empleo público detrás de *tareas excepcionales*³⁸. En cuanto al personal de gabinete, la *Ley de Emergencia* modificó el régimen estatutario³⁹, habilitando la instauración -por vía reglamentaria⁴⁰- de un sistema remunerativo modular⁴¹ que posibilitó la incorporación de una mayor cantidad de asesores -sin estabilidad ni determinación precisa de funciones- e incrementó el gasto afectado⁴².

La conjugación de ambas figuras permite, con total libertad, montar un extenso cuerpo de funcionarios/as alrededor de los cargos políticos, cuyas competencias, jerarquías y remuneraciones escapan de toda previsión estatutaria. Se desconocen sus criterios de selección, cuántos son, cuánto se les paga y cuáles son sus funciones. Una discrecionalidad cercana a la arbitrariedad. Tales “innovaciones” fueron concomitantes al congelamiento de ingresos a la planta permanente y transitoria⁴³ fundado en razones de austeridad⁴⁴, sin

34 Ver: <http://chequeado.com/ultimas-noticias/macri-vamos-a-profesionalizar-a-las-fuerzas-policiales-2017/>; <http://www.ambito.com/909392-arba-impulsa-ascensos-por-concurso-para-mejorar-la-atencion-al-contribuyente>; https://www.clarin.com/sociedad/Vidal-importante-chicos-aprendan_0_VyYwICq-b.html

35 La negociación colectiva aparece centrada en posturas defensivas de lo previamente conquistado.

36 La ley 14.815 -artículo 23-, lo define como aquel entablado entre un profesional o técnico que presta un servicio sin sujeción a un resultado concreto, que responda a una necesidad de carácter transitorio o estacional que, por su complejidad o especialización, no pueda ser cumplida por personal permanente.

37 Se dispuso la inaplicabilidad al contrato de las disposiciones estatutarias de la ley 10.430 (artículo 25, ley 14.815). Al vencimiento del contrato, finaliza el vínculo con la APP sin derecho a remuneración adicional. El cuadro se completa con un régimen de incompatibilidad laxo (Resolución MCGP 23/16, punto 1 del Anexo IX) que permitiría a ciertos funcionarios superiores que declaren no tener una incompatibilidad funcional o conflicto de interés, ser contratados en forma paralela al ejercicio de sus funciones habituales.

38 Conforme los principios de progresividad y primacía de la realidad -contemplados por la Constitución Provincial en su artículo 39, inciso 3- y la doctrina de la CSJN (“Ramos”, 6/IV/10, Fallos 333:311; “Cerigliano”, 19/IV/11, Fallos 334:398), debe protegerse a los trabajadores estatales por sobre el status legal-formal que sea reconocido al contratarlos. La regularización de modalidades temporarias se concretó, en gran medida, mediante las negociaciones colectivas del ciclo 2004/2015, reconociendo los derechos de los trabajadores.

39 Ley 14.815, artículos 28 y 29, modificatoria de los artículos 113 y 114 de la ley 10.430.

40 Decreto 1278/16.

41 En el régimen previo, los asesores eran designados con equivalencia remunerativa a cargos de planta permanente sin estabilidad (ley 10.430), mientras que por el (ahora derogado) decreto 1322/05 se limitaba la cantidad de asesores de gabinete a cuatro por cada Ministro y tres por cada secretario o Subsecretario (Anexo I, puntos 1.3 y 1.4). Actualmente, se asigna a los funcionarios una cantidad de módulos, de acuerdo con su nivel jerárquico, que se distribuyen discrecionalmente a cada asesor.

42 Esto surge de comparar la remuneración de tres o cuatro asesores -según el funcionario asistido- con jerarquía de Director Provincial, con el valor dinerario de los módulos ahora asignados a cada funcionario.

43 Decreto 618/16 (B.O. del 24/6/16).

44 Se alegó una reducción en los ingresos públicos sin datos objetivos de respaldo.

que se expliquen las razones por las cuales aquellas modalidades que reconocen derechos laborales resultan lesivas al fisco, mientras que las otras –precarias– no⁴⁵.

El modelo *cierra* con el establecimiento de un sistema de retiro voluntario⁴⁶ para la planta permanente con estabilidad. Nuevamente, se reproducen antecedentes de extraña jurisdicción⁴⁷. Los fundamentos de la norma hablan de una medida conveniente dentro de un proceso de “...reordenamiento y cuantificación de los Recursos Humanos”⁴⁸. Nunca se dio a conocer tal *proyecto reordenador*. Por el contrario, pueden inferirse los efectos disruptivos que las nuevas modalidades contractuales tendrán sobre la organización, contrariando los principios de igualdad, de legalidad, de transparencia y de proporcionalidad de las escalas salariales.

A contramano de los argumentos oficiales, las medidas adoptadas tienden a desestructurar las organizaciones públicas, minando sus capacidades futuras. El mensaje está implícito: se buscarán las soluciones en el ámbito privado, tercerizando la gestión estatal⁴⁹.

8. La implementación del GDEBA

El estudio de la implementación del *Sistema de Gestión Documental Electrónica* (en adelante GDEBA)⁵⁰ permite analizar la vinculación y el impacto del proceso de reestructuración fáctica de la organización administrativa, a partir de la introducción de modificaciones en torno a los ejes del presente trabajo. El sistema –junto con otros, con los que interactúa–, no sólo evidencia el modo en que la reestructuración se desarrolla, sino que la posibilita y articula a partir de la modificación, fáctica y sustantiva, de: los procesos

45 Refiriéndose al caso de los EEUU, López (2003: p. 8) señala que: “...la reforma priorizó la necesidad de reducir el (...) aparato burocrático, predominando los recortes entre el personal de mandos medios hacia abajo, al tiempo que crecía el componente de personal nombrado políticamente, por el deseo de (...) ejercer un control más estrecho sobre los burócratas, en los cuales no confían”.

46 Decreto 465/18.

47 El régimen guarda evidente analogía con el dictado a nivel nacional (decreto 263/18) y con el implementado en la CABA (decreto 139/12). Deriva del Consenso Fiscal (16/11/2017), donde se dispuso el financiamiento nacional de programas de retiro anticipado para empleados públicos provinciales y municipales.

48 La caracterización de los trabajadores como *recursos humanos* (o *capital humano*) trasluce cierto sesgo ideológico. En sentido contrario, “...la irrupción de la negociación colectiva en el escenario estatal abrió un panorama impensable en 1990. El diálogo paritario con las organizaciones de los trabajadores (...) le devolvió al colectivo de trabajadores el carácter de sujetos con voluntad e intereses autónomos respecto de la autoridad estatal, poniendo en jaque la definición de los trabajadores como ‘recursos humanos’ de la administración” Bernazza (2016: p. 32).

49 Bernazza (2018: párrafos 11-14) señaló: “Entre candidatos de perfil netamente político, Vidal se erigió como la ‘solución técnica’ a los problemas crónicos de la gestión provincial (...) Desde su perspectiva el cálculo técnico no es frialdad o desapego, es la virtud necesaria frente a los desprolijos desaguisados de la política (...) esta vocación gerencial (...) presenta límites y genera conflictos (...) Frente a los cultores de la eficiencia administrativa, la Provincia aparece como una maraña burocrática a la que hay que ‘limpiar’ de imperfecciones. (Los recortes encuentran su justificativo en una epopeya racional cuya lógica conviene comprender: nada ni nadie puede estar por encima de la eficiencia del sistema, fin último del rol gerencial (...)) el ajuste que acompaña estas medidas define un *afuera*. Una frontera del sistema y un ámbito donde discurre la exclusión”.

50 El Sistema de Gestión Documental Electrónica de la provincia de Buenos Aires es definido como una plataforma integrada de caratulación, de numeración, de seguimiento y de registración de movimientos de todas las actuaciones de la Administración Pública de la provincia de Buenos Aires (Conf. artículo 1º del decreto 1018/16, reglamentario de la ley 14.828). Se trata de un sistema que permite la gestión digital de todos los trámites de la administración central de la provincia de Buenos Aires, buscando “despapelizar el procedimiento administrativo, eficientizar la gestión administrativa y facilitar la generación electrónica, registro y archivo de la documentación” (Portal GDEBA: <https://www.gdeba.gba.gob.ar/>)

administrativos, la interacción entre organismos, y la vinculación del personal transitorio y de gabinete con la burocracia administrativa estable.

El GDEBA deriva de una plataforma web creada en la CABA, cuyo desarrollo fue requerido a Everis Argentina S.A. en 2011, y que resultó en la creación del sistema SADE⁵¹. En 2016, la administración pública nacional (en adelante APN) y el gobierno de la CABA firmaron un convenio⁵² de transferencia tecnológica para su implementación a nivel nacional⁵³. En el mismo año, la PBA suscribió con el Ministerio de Modernización de la Nación un acuerdo Marco de Cooperación⁵⁴ para la implementación del Plan de Modernización y de los sistemas informáticos de gestión documental, de compras y contrataciones electrónicas, y de tramitación a distancia. A partir de acuerdos específicos, se transfirió la plataforma de gestión documental electrónica (GDEBA), idéntica a SADE y GDE. Para su adecuación y mantenimiento se contrató a Everis Argentina S.A. por ser el único oferente⁵⁵. Así, se advierte que el GDEBA y sus *gemelos* (SADE y GDE) son desarrollados, administrados y adecuados por una misma empresa privada. Aunque se trate de una de una reforma de corte administrativo, trasluce –con cierta claridad– una privatización de lo público.

El *Plan Estratégico de Modernización* y el decreto de implementación de GDEBA constituyen, junto con los acuerdos citados, el marco legal para la transferencia tecnológica desde la CABA y la Nación. Los subsistemas administrativos se concibieron bajo las mismas reglas y lógicas de funcionamiento, desconociendo y anulando las diferencias organizacionales. La implementación de GDEBA implica un cambio de paradigma en la provincia, signado por el abandono parcial –pero progresivo– de las prácticas procedimentales previas, dentro de un marco normativo disperso, segmentado e incremental⁵⁶. Se buscaron soluciones parciales para la digitalización, sin un abordaje integral de los procedimientos administrativos.

Los primeros trámites incorporados al GDEBA se vincularon con las materias de personal, contables, presupuestarias, de compras y de contrataciones. Es decir, que se concentró en aquellos circuitos administrativos que fueron objeto de críticas previas por

51 Disposición 224-DGTAD/11. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/compras/backoffice/archivos/adjudicacion/98670i1.pdf>.

52 Registrado en SADE como “CONVE-2016-Nº07819659-AJG”.

53 La APN propició un concurso público para el mantenimiento correctivo y evolutivo del software de Gestión Documental Electrónica con el propósito de continuar con la implementación en el Sector Público Nacional y promover nuevas integraciones del software en los ámbitos locales. De dicha contratación resultó adjudicataria –nuevamente– la empresa Everis Argentina SA (para la actualización del software: <https://bit.ly/2vYmb0a>), a quien se le encomendó el modelado de una réplica idéntica a la plataforma de la ciudad y su puesta en funcionamiento en el ámbito Nacional (lo que actualmente se conoce como Sistema de Gestión Documental Electrónica, Plataforma GDE: <https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/administrativa/gde>).

54 Disponible en: <https://shorturl.at/gopAV>

55 Resolución del Ministro de Jefatura de Gabinete de Ministros Nº 2/17. Disponible en: <https://www.gba.gob.ar/contrataciones1/resoluciones/resolucion2-16.pdf>

56 Se impuso mediante el Decreto Nº 144/17 y diversas Resoluciones Conjuntas del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros y de la Secretaría Legal y Técnica de la provincia. A modo de ejemplo se pueden mencionar las Res. Conjuntas Nº 1/17E, 2/17E, 3/17E, 5/17E, 9/17E, 8/17, 9/17E, 11/17, 1/18, 2/18, 3/18, 10/18, 15/18. Los organismos centralizados fueron los primeros en utilizar, obligatoriamente, el módulo CCOO para elaborar notas y memos. Posteriormente se amplió a entes descentralizados, organismos de la Constitución, empresas y sociedades del Estado. Esto generó una presión sobre los no alcanzados para adecuarse al uso del sistema, de manera que los expedientes pudiesen completar el ciclo de tramitación.

parte de la comunicación gubernamental. Las áreas administrativas debieron articular los cambios a los procedimientos que el GDEBA habilitó per se, con las modificaciones en su reglamentación (roles, plazos, regímenes especiales, procesos de autorización y aprobación, entre otros)⁵⁷.

Para su implementación, la Dirección Provincial de Modernización Administrativa replicó un mismo modelo para todos los escenarios: distintos grupos, que no responden a una estructura formal, fueron abocados a tareas de implementación, de capacitación y de soporte técnico. La propia estructura de esta dirección exhibe una serie de características propias del período: irrupción de personal contratado bajo figuras precarias, prácticas des-estructurantes de relaciones de empleo público previas, aparición de un alto número de personal de gabinete, flexibilización de roles y puestos, y novedades en la organización administrativa, entre otras.

Se evidencia un regreso a los ejes de la NGP, que abogaba por:

(L)a reducción del poder de la burocracia, reforzando la incidencia de las autoridades electas (...) a través de nuevos criterios de centralización, coordinación y control (Aucoin, 1990). Así, la existencia de asesores y/o cargos de confianza, etc., estaría ampliamente justificada a los efectos de contar con aparatos administrativos consustanciados con las políticas de gobierno (...) más que un dilema de ‘delegación’, emerge como cuestión el tema de la ‘responsabilidad’: ¿a quién se debe atribuir responsabilidades concretas frente al incumplimiento de los objetivos o metas propuestas?: ¿a estos ‘nuevos gerentes’ o ‘burocracias flexibles’?: ¿a los funcionarios políticos? ¿Las burocracias ‘paralelas’ poseen los conocimientos y la experiencia suficiente como para ocupar tantas posiciones clave, desplazando –la mayoría de las veces– a los cuerpos estables de la administración? (López, 2005: 18).

El proceso de capacitación para el uso del sistema abrió también una brecha entre los y las trabajadores/as estatales. Mientras las autoridades fueron capacitadas por la Dirección Provincial de Modernización Administrativa, en el caso de los agentes fue realizada por el Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP), bajo modalidad abierta o a demanda de cada organismo. Esto impactó en un mayor impulso al uso de la plataforma entre las y los funcionarios y personal de gabinete, en detrimento de la participación efectiva de trabajadores de las estructuras burocráticas estables. Se refuerza así el funcionamiento de una *administración paralela*, que prescinde del trabajador/a estable y se monta sobre el extenso funcionariado alrededor de los cargos políticos.

La implementación planteó una serie de dificultades adicionales, derivadas de la adaptación de los circuitos regulados –que eran tramitados en soporte papel– a la digitalización de un conjunto acotado de trámites mediante una plataforma informática con funcionalidades operativas preexistentes. Esto generó un rechazo inicial a su uso, por no contemplar las particularidades de los procesos de cada organismo. Así, su utilización se vio tensionada por las lógicas institucionales vigentes, las posibilidades tecnológicas disímiles de cada institución, el nivel dispar de acceso de agentes y autoridades en cada

57 A esto se le sumó la introducción en simultáneo de los mencionados sistemas de gestión, para la digitalización en los procesos de gestión financiera y compras de la provincia, que impactaron a su vez en otros procedimientos que resultaban insumos para la gestión electrónica de los expedientes administrativos, modificando los circuitos y las lógicas de funcionamiento preexistentes. Las dificultades operativas en la implementación del SiGAF y el PBAC impactaron en la implementación de GDEBA, considerando que en muchos organismos las mismas áreas debieron gestionar los tres procesos de digitalización al mismo tiempo.

organismo, las posibilidades de adaptación al cambio en cada contexto, la coexistencia de procesos diversos y la aparición de nuevos términos y funcionalidades, correlativa a la desaparición de otros, de los cuales la gestión digital prescinde.

Si la mejora supone el progresivo abandono del soporte papel a uno digital: ¿cuáles fueron los recursos puestos a disposición de los organismos y de las y los trabajadores del Estado para apropiarse de esta mejora? ¿Cuáles son las posibilidades que tiene esta mejora de sostenerse en el tiempo y replicarse a otros procesos administrativos cuando su implementación se concentra en un número específico de trámites realizados por personal contratado, jerárquico o asesores? Los interrogantes sin resolver dan cuenta del *desanclaje institucional, cultural y político del proceso*. Una *modernización a sangre y fuego*, excluyente y funcional a los intereses privados.

La implantación del sistema reconfiguró, de hecho, los procedimientos de control. Como fue señalado, la modificación del régimen general de contrataciones públicas⁵⁸ estableció condicionamientos al sistema, determinando la intervención simultánea y concomitante de los organismos competentes. Esto se articula con la manera en que tales modificaciones normativas se hacen operativas en el sistema, generando irregularidades en el circuito de control, tal como la falta de acceso oportuno a la documentación necesaria para la auditoría. Esta estrategia puede vincularse con las ideas de control y responsabilidad propias del enfoque de la NGP, uno de cuyos principios fundamentales se sintetiza “... en la frase de Kettl ‘dejar que los gestores gestionen’, aludiendo así a la búsqueda del incremento de la responsabilidad de quienes administran los servicios ante el público (...) una mayor delegación de poder hacia los gestores para actuar con flexibilidad” (López, 2005: 18).

Si profundizamos la pregunta por la sustentabilidad de la mejora, encontramos que, tratándose de un software privativo, su código fuente es propiedad del desarrollador –una empresa privada– y no se permite a los usuarios/as su libre modificación o lectura. La APP no puede realizar, libremente, las adaptaciones funcionales del sistema, sino que las debe requerir –y abonar– a la firma propietaria, condicionando su capacidad de desarrollo para una implementación exitosa. El proceso se orienta por la adaptación del contexto y los procedimientos a las posibilidades del sistema, en lugar de adaptarse el sistema al ámbito en que se implementa⁵⁹.

El recorrido sobre la implementación de GDEBA deja interrogantes que permiten disputar el sentido expresado en sus instrumentos normativos. ¿Hasta qué punto puede hablarse de un cambio de paradigma cuando la digitalización se circunscribe –en principio– a un conjunto de organismos, de trámites y de agentes del sector público? Si el objetivo es modernizar la burocracia: ¿Es lógico desestimar la internalización de las nuevas pautas por el personal estable y apuntar preferentemente al funcionariado y al personal

58 Mediante el decreto 1300/16.

59 En 2017 la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires advirtió sobre la inconveniencia de sostener el proceso de modernización estatal basado en un “...solo proveedor del servicio de programación, con el consecuente riesgo en caso de imprevistos como quiebra, cierre o cambio de estrategia comercial”. Observó también la falta de mecanismos de control y auditoría al sistema y al proveedor (Ver https://elauditor.info/informes-de-auditoria/la-auditoria-advierte-riesgos-en-el-sistema-de-documentos-electronicos_a59c2f10b0041ac58e313c869)

sin estabilidad? ¿Cuáles son las posibilidades de sostenibilidad de una mejora dada como un factor externo impulsada por personal ajeno a la cultura de la organización pública? ¿Cuál es el programa de mejora, de profesionalización y de tecnificación que se ofrece a las burocracias estatales para apropiar los procesos de cambio dados *desde afuera*? En definitiva, ¿cuál es el programa de mejora administrativa más allá de la incorporación de tecnología en sí misma?

Si el proceso habilitó la flexibilización de las pautas preexistentes, en materia de procedimientos y organización administrativa, pero su impulso no se institucionalizó en nuevas reglas, limitándose a transformaciones fácticas y heterogéneamente implementadas en los diferentes organismos: ¿es válido suponer que la flexibilización no fue un medio sino el objetivo? Y, en tal caso: ¿Un objetivo funcional a quién? Lo concreto es que se enfocó la atención sobre la tecnología, desviándose de las decisiones políticas que, efectivamente, posibilitó.

9. Conclusiones

Lo primero que llama la atención del análisis realizado es la ausencia de un proyecto estratégico integral de gobierno. Tan sólo se explicita un plan de modernización administrativa –que renuncia a la dimensión política– en medio de sucesivas declaraciones de emergencia que flexibilizaron las normas contractuales y precarizaron al personal estatal. Daniel García Delgado señaló que esta “...racionalidad que sustenta el avance modernizador privilegia la lógica técnica e instrumental por sobre lo sustantivo y lo político, descrea del Estado de bienestar, y (...) busca aumentar la competitividad en base a los bajos salarios (...) El Estado debe ser garante de la seguridad jurídica de los negocios” (citado en Cormick, 2017:2).

Aunque lejanos a la comunicación gubernamental, los nuevos arreglos institucionales son complementarios entre sí. Conforman un sistema coherente que, siguiendo el *manual de la buena gerencia*, despeja el camino para los negocios público-privados. La modificación de los regímenes de contratación franqueó el ingreso a la consultoría, a través de diversas ONG, empresas y fundaciones, que siguen una lógica de optimización de rentabilidad mediante proyectos y contenidos estandarizados, ignorando la complejidad de los asuntos públicos. La “flexibilización” para la contratación de servicios personales transitorios, permite obtener servicios externos sin incompatibilidades, ni limitaciones económicas u horarias. Una progresiva *privatización* de la función administrativa. Todo en nombre de la desburocratización.

Si bien la experiencia reciente en la PBA no exhibe los extremos del ajuste estructural nacional de los años 90, quizás por las resistencias institucionales que -también en aquél momento- amortiguaron su impacto local, lo que se observa es un proceso de *estratificación* de la organización. En una capa, *inferior*, se encuentran los y las trabajadores/as del régimen estatutario provincial. Mientras que, en la otra, *superior*, se desempeña un elevado número de personal sin estabilidad, ni competencias legalmente atribuidas. Los primeros, olvidados, resisten un progresivo debilitamiento de sus derechos laborales,

legitimado a partir de un relato estigmatizante. Los segundos, *nuevos gerentes públicos*, conforman una administración paralela completamente desestructurada, que coexiste -en una relación de *sospecha recíproca*- con la capa formalizada. Todos ellos, sujetos a una lógica *disciplinadora*.

El modelo forma parte de una corriente que percibe al trabajo –especialmente al empleo público–, como un costo que afecta la rentabilidad. Esto nos obliga a reflexionar sobre el rol del Estado en la definición de una postura acerca del trabajo humano y su dignidad. Las organizaciones públicas inciden sobre la visión general y pueden dar señales positivas al sector privado en la defensa del trabajo de calidad (Cormick, 2017).

La estructura paralela sin estabilidad, impacta negativamente en las capacidades estatales, donde la autonomía de las organizaciones públicas juega un papel crucial. Lejos de fortalecer la gestión, el modelo debilita la intervención estatal. Es real la necesidad de encontrar soluciones innovadoras a las problemáticas tradicionales de la burocracia racional, pero un modelo de NGP mal aplicado puede acentuar las prácticas clientelares y de corrupción⁶⁰. Nuevamente, el paradigma gerencial parece ser el vehículo para la flexibilización laboral, olvidando su orientación a resultados.

Las contradicciones son palpables. Se predica el gobierno abierto, pero se reduce la publicidad de las decisiones que involucran erogaciones económicas. Se instala la idea de una administración profesional y meritocrática, a la vez que se desmantela la carrera administrativa, se rompe la igualdad entre trabajadores y se sustituyen mecanismos reglados por otros discrecionales. La tecnología se incorpora irreflexivamente y los procedimientos racionales ceden ante la *celeridad informatizada*. Contra los argumentos de transparencia, se intenta debilitar el sistema de control. La austeridad sólo se ejerce en desmedro de los trabajadores. El discurso público no se corresponde con los hechos.

10. Reflexiones finales

Lo expuesto anteriormente, revela la magnitud de los desafíos que, en el futuro, se enfrentarán. Será vital fortalecer las capacidades estatales como instrumento para la concreción de un proyecto político que reduzca las brechas sociales derivadas de las lógicas del mercado. Poner en valor una administración pública eficaz para la ejecución de políticas redistributivas y la progresiva ampliación de derechos. El Estado, conductor necesario del proceso hacia el desarrollo inclusivo, nunca será neutral en su intervención social.

Desde tal perspectiva es que deben re-pensarse las lógicas de funcionamiento administrativo y las relaciones al interior de las instituciones públicas. No pueden ignorarse las críticas a la falta de eficiencia y efectividad, a la opacidad y a la rigidez de las administraciones públicas, que han derivado en procesos de reforma en la mayoría de los países desarrollados. Pero debe encararse una verdadera modernización, superadora de las falen-

60 Las técnicas de gestión de la NGP "...favorecen la ampliación de la discrecionalidad de los altos funcionarios, aunque de esta forma los organismos que ellos conducen ganan en flexibilidad y eficiencia. Sin embargo, es muy factible que en algunos casos ocurra la violación de la tenue barrera que separa la discrecionalidad de la arbitrariedad, el abuso de poder y la corrupción" (Joaquín y Losada, 1999:4, citado por López, 2003).

cias burocráticas o gerenciales, que no se agote en los aspectos informáticos –ineludibles en el siglo XXI–, sino que renueve los procedimientos administrativos con una lógica de colaboración y participación popular real. En lo organizativo, deben determinarse, claramente, unidades de responsabilidad primaria encargadas de orientar y controlar los procesos, evitando intervenciones administrativas que no agregan valor a las actuaciones, para brindar respuestas prontas y justas.

En la articulación del proyecto, la dimensión del trabajo estatal juega un papel central. Debe trabajarse sostenidamente para lograr organizaciones públicas fuertes, eficientes y eficaces. Fortalecer la perspectiva pública incorporando la dimensión estatal desde los niveles de formación media y promover el debate sobre las problemáticas sociales y las políticas públicas orientadas a su resolución. En tal contexto, el conocimiento sobre las tecnologías de gestión pública (presupuesto, procedimiento administrativo, convenios colectivos, etc.) es imprescindible (Cormick, 2017).

Dentro de una revitalización de las negociaciones colectivas que amplíe su agenda, es pertinente replantear las trayectorias públicas y generar los mecanismos que recompongan la unidad de la administración provincial y los lazos entre todas y todos sus trabajadores en un marco de igualdad. Suplantar el modelo basado en la *inseguridad laboral*, por otro montado sobre el compromiso y el reconocimiento –simbólico y material– de la adquisición progresiva de capacidades, más allá del nivel jerárquico de cada trabajador. Lejos de la arbitrariedad de los marcos de emergencia vigentes, será necesario acordar otros regímenes de selección, también ágiles, que prioricen el conocimiento del Estado y atiendan tanto a lo técnico, como al compromiso con lo público (Consejo Federal de la Función Pública, 2008)⁶¹.

En cuanto a la capacitación y a la evaluación de desempeño, se ha señalado que su tendencia al formalismo y su vinculación con requerimientos individuales, más que organizacionales, suele frustrar sus objetivos (Oszlak, 2009). La capacitación, en el ámbito público, requiere definir previamente objetivos que permitan evaluar su impacto en la organización. Como señala Pagani (2009) “...cobra sentido en el marco del proyecto institucional donde se desarrolla”. Ambas dimensiones deben canalizarse en un clima de solidaridad y objetivos colectivos, dado que los productos organizacionales son, esencialmente, grupales. Esto implica revisar los enfoques de evaluación y las estrategias formativas (Cormick, 2017).

Sobre la progresiva incorporación de las TIC y su sustentabilidad, Bernazza afirmó la importancia que tiene la definición de una política y planificación adecuada, instrumentada a partir de “...un conjunto sistemático de objetivos y acciones estratégicas que articulen las decisiones (...) garantizando una utilización eficiente e inclusiva de las mismas” (2015: 47). Sostuvo, además, la necesidad de políticas de *software* libre *autonomicen* a la administración de los intereses sectoriales de proveedores de bienes y servicios infor-

61 En ese camino, Cormick (2017) convoca a repensar los procedimientos de selección de directivos para conformar un cuerpo de funcionarios con experiencia, idoneidad y compromiso, del que sean seleccionados –temporalmente– aquellos que ejerzan funciones ejecutivas, cuyas remuneraciones, sin desmedro de la responsabilidad asumida, no impliquen una brecha excesiva con su trayectoria regular.

máticos. Es fundamental delinear la transición hacia la independencia tecnológica para garantizar las capacidades estatales.

Contra el actual relato estigmatizante, nos convoca la misión de reconstruir la legitimidad social de las organizaciones públicas. Una labor que requiere la intervención conjunta de las y los dirigentes políticos, representantes sindicales y trabajadores estatales sobre todas las variables que hacen a la gestión pública. Modernizar la administración para beneficio de todas y todos.

Bibliografía

Bernazza, C. (2012). Concursos, carreras y jerarquías públicas. Propuestas para un empleo público al servicio de un proyecto de país. Boletín PEPP N° 50, FLACSO Argentina. Recuperado de <http://www.claudiabernazza.com.ar/htm/documentos/jerarquiasverticesycarreras2.pdf>

Bernazza, C. (2016). Bienvenidos al pasado. Revista Perspectivas de Políticas Públicas, Año 6, N° 11 (Julio - Diciembre 2016), ISSN 2362-2105 (ed. digital), UNLA. Recuperado de <http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/1225>

Bernazza, C. (2018). Una gerente en tierras pampas. Revista Mestiza, UNAJ. Recuperado de <http://revistamestiza.unaj.edu.ar/una-gerenta-en-tierras-pampas/>

Bernazza, C.; Comotto, S; Longo, G. (2015). Evaluando en clave pública: guía de instrumentos e indicadores para la medición de capacidades estatales. FLACSO Argentina, 1a ed., CABA: Recuperado de <http://flacso.org.ar/wp-content/uploads/2015/06/Evaluando-en-clave-p%C3%BAblica-DT-1-EYPP.pdf>

Bernazza, C.; de Pascual, M.C. (2012); Continuidades y rupturas en la formación para el gobierno y la gestión de lo público. Recuperado de <http://www.claudiabernazza.com.ar/web/documentos/continuidadesyrupturas.pdf>

Bernazza, C; Ronis, M (2012). Proyecto de Nación y empleo público: cuando las convicciones cuentan. Recuperado de <http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/proyectedenacionyempleobernazzaronis.pdf>

Bezzi, O. (2016). Obras, emergencias y un tema sensible: el control. Diario El Día. Recuperado de <https://www.eldia.com/nota/2016-3-26-obras-emergencias-y-un-tema-sensible-el-control>

Blutman, G; Méndez Parnes, S. (2003). “Reformas Administrativas del Estado y Cultura”, en Segundo Congreso Argentino de Administración Pública: Sociedad, Gobierno y Administración Pública, Buenos Aires.

Cao, H. (2011). Cuatro tesis acerca de una Gestión Pública Nacional y Gestión Pública Nacional y Popular, en Revista Realidad Económica N° 260, pp. 123-134.

Cao, H.; Rey, M. (2015). El modelo de administración pública en cuestión Visiones desde América Latina, en Revista Nueva Sociedad N° 257, pp. 146-157.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Recuperado de <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf>

Comadira, G. (2017). Las emergencias de la Provincia de Buenos Aires. En El Estado Constitucional de Derecho y el Derecho Administrativo. RAP, Buenos Aires. Recuperado de https://www.revistarap.com.ar/Derecho/constitucional_e_internacional/emergencia/1cnt0036099052000.html

Comadira, J. (2003). Derecho Administrativo. LexisNexis, Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Comadira, J. (2006). La Licitación Pública. Nociones, Principio, Cuestiones. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Comadira J., Comadira, J.P., Escola, H. (2012). Curso de Derecho Administrativo. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Cormick, H. (2017). La experiencia de la nueva gestión pública y su aplicación a nivel nacional. Recuperado de <http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/LA-EXPERIENCIA-DE-LA-NUEVA-GESTION-PUBLICA-Y-SU-APLICACION-A-NIVEL-NACIONAL-.pdf>

Instituto Patria (2018). La administración paralela. Innovaciones normativas y estructuras sustitutivas en la Provincia de Buenos Aires, Documento de avance N° 1 del Observatorio del Estado provincial de [en línea] Recuperado de <http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/Adm-paralela-Doc-avance-8-8-1.pdf>

Instituto Patria (2018). “La administración paralela. Implementación del GDEBA en Provincia de Buenos, Documento de avance N° 2 del Observatorio del Estado provincial de [en línea] Recuperado de <http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/GDEBA-3-9BIS.pdf>

Isuani, F. (2010). Los caminos de la debilidad estatal: capacidades estatales y políticas públicas: una mirada desde el proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas, el caso de la política del agua en la Provincia de Buenos Aires, 1992 - 2008. Tesis de Doctorado. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.

Ivanega, M. (2004). Los principios de la organización administrativa. Documentación Administrativa N° 267-268, INAP, España. Recuperado de <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=5615&path%5B%5D=5667>

López, A. (2003). La Nueva Gestión Pública: Principios Teóricos e Implicancias Prácticas en el Quehacer de la Administración Estatal. Versión sintética del trabajo La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual, INAP, Serie I, Do-

cumento Nro. 68, Buenos Aires. Recuperado de <http://www.adminpublica.org.ar/Publicaciones/LaNuevaGestionPublica.pdf>

López, A. (2005). La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado Documento Nro 68. INAP Recuperado de

<http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/INAPngpfinal.pdf>

López, A. (2005). “Los fundamentos de la nueva gestión pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo”. En Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino. Eds. M. Thwaites Rey y A. López, pp. 69-90. Buenos Aires: Prometeo, 2005

Mairal, H. (2007). Las raíces legales de la corrupción. O de cómo el derecho público fomenta la corrupción en lugar de combatirla. RAP, Buenos Aires. Recuperado de

http://www.revistarap.com.ar/Derecho/administrativo/corrupcion/nn_las_raices legales_de_la_co.html

Oszlak, O. (1999). “De menor a Mejor: el desafío de la ‘segunda’ reforma del Estado”, en Revista Nueva Sociedad, n° 160, 1999.

Oszlak, O. (2000). “El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina”. En V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, Oct. 2000. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0038429.pdf>

Pagani, M. L.; Quintans, N. Migliore, A.; García, M. E. (2012). Modernización en la provincia de Buenos Aires: Presentación de casos. VII Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de septiembre de 2012, La Plata, Argentina. Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.2163/ev.2163.pdf

Prats I Catalá, Joan (1998). “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neo institucionalista”, en Revista del CLAD: Reforma y Democracia, Caracas.

Stake, R. E. (1995). Investigación con estudio de casos. Ed. Morata. Madrid.

Subsecretaría de la Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires; Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007. Recuperado de http://claudiabernazza.com.ar/htm/memoria_ssgp/Contenido/Documentos/plan_trienal/plan_documentos.htm

