

**INSTITUTO PATRIA
OBSERVATORIO DEL ESTADO PROVINCIAL**

LA ADMINISTRACION PARALELA

INNOVACIONES NORMATIVAS Y ESTRUCTURAS SUSTITUTIVAS EN LA PBA

La Plata, agosto de 2018.

Propuesta

Partiendo de la hipótesis de que la provincia de Buenos Aires (PBA) asiste a una reestructuración fáctica de su organización administrativa y de sus relaciones de empleo público, amparada en diversos instrumentos normativos que constituyen el marco legal y político necesario para sortear los arreglos institucionales preexistentes, el presente trabajo tiene por objetivo identificar y describir las lógicas y mecanismos que permitirían la conformación de las nuevas estructuras, y sus implicancias sobre la organización administrativa provincial.

Para ello, se desarrollarán documentos de análisis que tratarán las innovaciones normativas en materia de organización administrativa, contrataciones y empleo público; la generación de estructuras sustitutivas derivadas de ello y su impacto en los procesos administrativos, mediante el estudio del caso de implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica de la provincia de Buenos Aires (GDEBA).

Nos proponemos establecer si la determinación de nuevos roles, sin competencias delimitadas normativamente, y la flexibilización de las condiciones de contratación y de provisión de bienes y de servicios por parte de personas humanas y jurídicas (consultoras y ONG), implican una reconfiguración de las relaciones al interior de la administración pública provincial y, en ciertos casos, la privatización del ejercicio de la función administrativa.

En otras palabras, reflexionaremos sobre la posible conformación de una estructura administrativa paralela, con una fuerte vinculación con el sector privado, que coexiste con la organización administrativa formal en una relación que introduce novedades y distorsiones en los procesos de trabajo, en la vinculación entre trabajadores y trabajadoras del Estado, en la relación con los destinatarios/as de la función administrativa, en la auditabilidad ciudadana y, finalmente, en la responsabilidad política de los funcionarios y funcionarias locales.

Todo ello, con la finalidad de extraer algunas conclusiones acerca de la veracidad o falsedad de los *mitos cambiemitas*, instalados a partir de una comunicación gubernamental que asocia su gestión con valores como la meritocracia y tecnificación de la función pública¹, la modernización del Estado, la eficiencia en la prestación de servicios y la buena administración.

¹ Carta Iberoamericana de la Función Pública. Capítulo I: Concepto de Función Pública: “La función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general. En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos”.

BASES NORMATIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN VIDAL

Sumario: 1) Introducción; 2) Plan de Modernización; 3) Leyes de emergencia; 4) Régimen general de contrataciones públicas; 5) Organización administrativa; 6) Empleo público; 7) Conclusiones preliminares; 8) Anexo; 9) Bibliografía..

*Yo veo el futuro repetir el pasado,
Veo un museo de grandes novedades...²*

1. Introducción

Este primer documento intenta relevar las principales innovaciones normativas de la actual administración de la PBA en materia de organización administrativa, procedimientos contractuales y empleo público, a los efectos de analizar luego su impacto en las lógicas y procesos administrativos.

En ese camino, nos concentraremos en las leyes de emergencia sancionadas al inicio de la gestión y sus prórrogas; el plan de modernización provincial; las diversas modificaciones a la ley de ministerios operadas en los primeros dos años de gestión; las sustanciales modificaciones en materia de procedimientos de selección de contratistas de obras, bienes y servicios; y las nuevas modalidades de contratación de personal, por fuera del Estatuto de Empleo Público provincial (Ley N° 10.430).

2. Plan de Modernización

Por ser expresión del marco conceptual con el cual busca identificarse la actual administración, iniciaremos el análisis repasando el contenido de la Ley N° 14.828 que aprueba el “Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires” -reglamentada por el Decreto N° 1018/16-. Allí se declara la necesidad de contar con “...un nuevo modelo de gestión de los recursos públicos sustentado en la planificación y control, en el proceso de reforma de los sistemas administrativos, a fin de lograr una administración orientada a los resultados, y a la transparencia y control ciudadano en la gestión pública”³. La formulación del objetivo se funda en los postulados de la *Nueva Gerencia Pública*, piedra angular del discurso de la actual gestión provincial (Bernazza, 2018).

Merece destacarse que existen numerosos antecedentes –y, en algunos casos, muy bien estructurados y exitosos- en materia de políticas de modernización administrativa⁴. Sin perjuicio de las marchas y contramarchas observadas, Buenos Aires ha

² *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.

³ Ley N° 14.828, art. 1°.

⁴ Cabe traer a colación el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico, aprobado mediante el Decreto N° 1.824/02, que se insertaba dentro de un proceso de reforma del Estado orientado a mejorar la cantidad y calidad de los servicios; o el Plan Trienal de 2004-2007 (aprobado mediante Resolución de la SSGP N° 5/04), que estaba orientado a reconstituir el tejido social y relegitimar al Estado, recuperándolo en pos de una “...una posibilidad de mejora continua de la capacidad de gestión (que) no será considerada como tal si no favorece la inclusión social”. En ese derrotero, las acciones contempladas

sido una jurisdicción pionera en esta materia que se pretende presentar como novedosa. Los diversos componentes de la estrategia modernizadora de la actual gestión derivan directamente de acciones previas, pero se presentan como si recién comenzaran.

Sus principios rectores son: 1) promoción de políticas públicas que impulsen las gestiones con calidad; 2) optimización en el uso de los recursos públicos; 3) economía y racionalidad administrativas; 4) ética y transparencia en la gestión pública; 5) fortalecimiento de la democracia mediante la participación de la ciudadanía en la gestión pública. El objetivo declarado consiste en "...Alcanzar una gestión pública de calidad que posibilite la provisión eficaz y eficiente de bienes y servicios públicos a los ciudadanos de la Provincia de Buenos Aires de manera equitativa, transparente y efectiva, para una mayor integración y desarrollo de la sociedad, impulsando la ejecución de sistemas de conducción sistemáticos y coordinados y el uso intensivo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) por parte del Estado Provincial". Para ello, plantea como ejes de la reingeniería del Estado Provincial, los siguientes: a) Transformación institucional; b) Participación Ciudadana; c) Mejorar la gestión pública; d) Orientar la función estatal al servicio de los ciudadanos; e) Impulsar la Modernización de la tramitación administrativa mediante el desarrollo de nuevos sistemas de gestión⁵.

Como adelantamos, la propuesta sigue al pie de la letra los postulados de la Nueva Gerencia Pública: eficiencia, eficacia, calidad en la prestación de servicios, organizaciones flexibles, gestión por resultados, forman parte de los objetivos fundamentales. La modernización es el fin, no el instrumento, y las referencias constantes a la transparencia y el acceso a la información tienen su reverso en la opacidad respecto de la dimensión política del plan. Si la modernización es un fin en sí mismo, los problemas sociales y su resolución están predefinidos por un pensamiento único e inmutable.

Al igual que en su equivalente nacional⁶, el plan postula la incorporación de tecnologías de la información, la reingeniería de procesos y la simplificación de procedimientos. También aquí, "...la privatización de lo público aparece entre líneas, ya que todo la evoca e invoca: como en la década de 1990, 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).

Reducir la cuestión estatal a la superación de problemas tecnológicos implica rehuir al debate acerca del rol del Estado en materia económica y social. Así, se intenta

por el Plan Trienal 2004-2007, se enfocaron en proyectos con impacto en la relación administración-ciudadano y, en lo posible, transversales a diversos ámbitos de la Administración Pública. Para un detalle sobre los planes aludidos, consultar los puntos 3.1 y 3.2 del Anexo.

⁵ En función de los principios rectores y ejes del plan enunciados, se establecieron los siguientes componentes que resultan desarrollados a lo largo del Plan Estratégico de Modernización, los cuales a su vez se concretan en diversos instrumentos de gestión: 1) Sistema de gestión por resultados: abarca 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: englobando 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 nuevas tecnologías de la información y comunicación: a concretar mediante la Sede Electrónica; el empleo de Firma Electrónica y Digital; y la digitalización de documentos y procesos administrativos resguardando la seguridad informática; interoperabilidad y; compras electrónicas.

En lo que hace al Gobierno Electrónico, se dispuso su implementación mediante los siguientes instrumentos: (i) Sede Electrónica; (ii) Firma Electrónica y Digital; (iii) Digitalización de documentos y procesos administrativos; (iv) Seguridad Informática; (v) Interoperabilidad; y (vi) Compras electrónicas.

⁶ Aprobado mediante el Decreto N° 434/16 (BO del 2/3/2016, N° [33328](#), p.1).

presentar una administración apolítica, que niega la complejidad del Estado y la responsabilidad de la política en su creación y conducción. El modelo gerencial⁷ es funcional al aparato institucional que se pretende: un Estado mínimo que asegure el disciplinamiento social y la libre actuación del mercado⁸.

3. Leyes de emergencia

Al inicio de la administración Vidal se sancionaron tres normas de emergencia en materia de: a) seguridad pública y política y salud penitenciaria; b) infraestructura, vivienda, hábitat y servicios públicos; y c) administrativa y tecnológica. Dichas leyes de excepción, mediante sucesivas prórrogas, continúan vigentes entrando en la parte final del mandato constitucional⁹.

Hablar de *emergencia* en la Argentina no es una cuestión novedosa. Históricamente fueron concebidas ante "...una situación extraordinaria que, en cuanto tal, requería, correlativamente, de respuestas extraordinarias" (Comadira, J., 2003: p. 230). Es decir que se trata de mecanismos excepcionales que sólo se habilitan en situaciones de crisis. Sin embargo, el gobierno provincial se ha limitado a motivar genérica y vagamente las declaraciones de emergencia –sin acompañar ningún estudio técnico o evidencia empírica que avale sus dichos- con fórmulas retóricas, tales como: "La necesidad de realizar con la mayor premura posible obras de infraestructura y servicios públicos (...) resulta de toda evidencia"¹⁰; o referencias a una "...crítica situación que afecta a la totalidad de las áreas administrativas dependientes del Poder Ejecutivo (...) extremos que son de público conocimiento..."¹¹; para luego pretextar, al momento de prorrogar las normas -cumplida la mitad de su mandato- que: "Pese al arduo esfuerzo realizado desde las distintas áreas del gobierno provincial, persisten en la actualidad las causales que motivaron tales declaraciones (por ello) en el convencimiento que con esfuerzo, trabajo y dedicación se podrá avizorar un futuro mejor para la Provincia y sus habitantes, se tornan

⁷ Este enfoque desde la nueva gerencia pública "...ha sido refutado a lo largo de la última década por su incapacidad de calar hondo en la cuestión estatal. Al igual que el modelo racional clásico, sus preocupaciones se centran en cuestiones de índole técnica. El modelo burocrático y el gerencial comparten una debilidad estructural señalada en numerosas oportunidades: están desprovistos de una dimensión fundamental de todo Estado y acaso de toda organización social: la dimensión política" (Bernazza, 2016: 37).

⁸ Vale aquí recordar que, aún en la emergencia, "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 dos elementos: a) su preocupación por los aspectos redistributivos y de equidad, aspectos no contemplados por el mercado y b) el condicionamiento impuesto por su pluralismo, la fragmentación de la autoridad, y el hecho de que el disenso sobre los objetivos y el conflicto es legítimo" (López, 2003: p. 5).

⁹ En el mes de enero de 2016, se sancionó la Ley N°14.806, declarativa de la emergencia en materia de seguridad pública y de política y salud penitenciaria en todo el territorio de la Provincia de Buenos Aires. Dicha norma fue prorrogada para los años 2017 y 2018, mediante las Leyes N° 14.866 y N° 14.990 respectivamente. Posteriormente, en abril de 2016 se sancionaron las Leyes N° 14.812 y N° 14.815 declarativas de las emergencias en infraestructura, vivienda, hábitat y servicios públicos, y administrativa y tecnológica⁹. El plazo originalmente previsto por las normas aludidas fue de un año prorrogable por el Poder Ejecutivo por un año más, facultad que se ejerció en 2017 mediante los decretos 52/17E y 53/17E. Vencidos los términos establecidos, el 17 de abril de 2018, la gobernadora promulgó –por Decreto N° 344/18- la Ley N° 15.022, mediante la cual se prorrogaron nuevamente por un año, con opción de prórroga por el PE por igual plazo. Así, la administración Vidal se aseguró como resorte discrecional el ejercicio de atribuciones excepcionales durante todo su mandato constitucional.

¹⁰ Fundamentos de la Ley N° 14812. Disponibles en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/f-14812.html>

¹¹ Fundamentos de la Ley N° 14815. Disponibles en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/f-14815.html>

necesarias las herramientas contempladas, para seguir corrigiendo las falencias que llevaron al Estado a distanciarse de las necesidades de su población”¹².

Cabe remarcar que las causales aludidas nunca se informaron. A diferencia de los antecedentes más recientes a nivel provincial, las actuales emergencias no resultan consecuencia directa de un agravamiento notorio en la situación económico-financiera o social, ni tampoco de alguna clase de desastre natural, sino que parecen orientadas a imprimir celeridad a la gestión de ciertos asuntos administrativos (contrataciones de bienes y servicios) y dotar a los funcionarios de una mayor discrecionalidad, mediante la elusión de los arreglos institucionales preestablecidos -tendientes a garantizar cierta racionalidad y transparencia en la acción estatal- y la flexibilización de las relaciones de empleo público.

Como dato común, las tres leyes de emergencia apuntan a regular los procedimientos de selección de contratistas por fuera de las normas ordinarias para la contratación de bienes, servicios u obras públicas. Así, se diseñaron diversos circuitos de gestión administrativa y control que, sumados a los regímenes generales, coexisten de forma paralela, generándose una evidente dificultad y confusión al momento de resolver las normas aplicables en forma directa y subsidiaria a contrataciones cuyo objeto es, en algunos casos, sustancialmente idéntico¹³.

¿Por qué se escondió tras razones de excepcionalidad la intención de modificar el régimen de contrataciones públicas¹⁴? Es posible plantear como hipótesis que la apelación a la emergencia fue el vehículo inicial para imponer un sistema de selección de contratistas más laxo, abriendo los procedimientos contractuales a la participación de diversas empresas que se desempeñaban en jurisdicción de la CABA (y no contaban con inscripción en los registros de proveedores locales¹⁵), relajando los mecanismos de control, reduciendo la publicidad de los procedimientos¹⁶ y ampliando las causales y los montos de contratación directa, eludiendo así los procesos licitatorios.

4. Régimen general de contrataciones públicas

Argumentando la necesidad de poner en vigencia la Ley N° 13.981 (de contrataciones), la actual administración concretó el anhelo insinuado en las normas de emergencia tendiente a modificar el régimen general de contrataciones, mediante el dictado del Decreto N° 1300/16¹⁷.

¹² Fundamentos de la Ley N° 15.022. Disponibles en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/f-15022.html>

¹³ En este escenario, la selección de un contratista puede encausarse a través de –al menos– cinco regímenes diferentes, a saber: a) el del subsistema y reglamento de contrataciones provincial; b) el de la Ley de Obras Públicas; c) el de la emergencia en seguridad y política y salud penitenciaria; d) el de la emergencia en infraestructura, hábitat, vivienda y servicios públicos, y; e) el de la emergencia administrativa y tecnológica. Esto, sin apuntar a casos de excepción, como el régimen de fondos permanentes o “cajas chicas”, u órdenes de pago extra presupuestarias que suelen suscitar sus propios conflictos interpretativos.

¹⁴ Tal como finalmente se hizo mediante el Decreto N° 1300/16.

¹⁵ Se prevén excepciones al requisito de la previa inscripción en el Registro Provincial de Proveedores en los arts. 6° de la Ley N° 14.812 y 5° de la Ley N° 14815.

¹⁶ No sólo por la menor publicidad, que de por sí implica un procedimiento de contratación directa en comparación con uno licitatorio, sino también porque el art. 3° de la Ley N° 14.812 prevé la excepción de publicar en el Boletín Oficial.

¹⁷ B.O. del 26/10/2016, N° 27.895 (Suplemento). Resulta interesante apreciar las similitudes que exhibe el régimen general aprobado, respecto de los procedimientos excepcionales que, fundados en razones de urgencia, se habían incluido en las

Si bien la regla para la selección de los proveedores es el procedimiento de licitación pública, no puede obviarse la evidente ampliación del marco para la contratación directa que prevé el nuevo reglamento¹⁸ y una disminución del nivel de firma necesario para su autorización y aprobación en comparación con el régimen previo¹⁹. En otras palabras, funcionarios de menor nivel jerárquico son habilitados a contratar en forma directa por cifras muy superiores a las que antes podían acceder²⁰. Es destacable que, aun cuando en estos casos también se prevé un procedimiento abreviado tendiente a dotar de ciertas garantías mínimas a la contratación, la publicidad y concurrencia²¹ se ven severamente limitadas en comparación con los procesos de licitación pública. Es por ello que la generalización de contrataciones directas se da siempre en perjuicio de la transparencia y del interés fiscal en materia de contrataciones administrativas²².

Una de las novedades del nuevo régimen contractual es la regulación de un sistema de redeterminación de precios, cuestión no contemplada en el texto original de la Ley N° 13.981 e incorporada mediante el art. 15 de la Ley de emergencia administrativa N° 14.815²³. Esta modificación sustancial implica la posibilidad de variar durante el plazo de ejecución del contrato -a pedido del contratista- el precio de la oferta que resultó ganadora del procedimiento de selección; en otros términos, se trata de aumentar el precio que el Estado paga al proveedor durante la vigencia del contrato, cuestión que obedece, evidentemente, a una previsión de continuidad del proceso inflacionario que ya mostraba síntomas de profundización tras los primeros meses de gestión de la Alianza Cambiemos.

Además, se establecieron limitaciones al sistema de control, determinándose la posibilidad de intervención simultánea y concomitante de los organismos de control, con un plazo de diez días corridos para pronunciarse en ciertos procedimientos, mientras que en

leyes de emergencia sancionadas al inicio de la gestión Vidal. De hecho, diversas modificaciones a la Ley N° 13.981 fueron incluidas –con carácter permanente- en la ley de emergencia administrativa y tecnológica en su Título II dedicado a la reforma administrativa. Lo anterior, pone claramente de manifiesto que la estrategia plasmada en las normas de emergencia no respondía a una lógica coyuntural destinada a capear una situación excepcional de crisis, sino que formaba parte de un modo de gestión permanente de la coalición gobernante.

¹⁸ Los artículos 17 y 18 de la ley de contrataciones regulan el proceso de selección del contratista, estableciendo el principio de la licitación pública y sus excepciones. En general los supuestos excepcionales contemplados resultan análogos a los previstos por la normativa anteriormente vigente, por lo cual no hay grandes innovaciones. Sin perjuicio de ello, el reglamento de contrataciones establece que puede encausarse el procedimiento mediante licitación privada hasta las 300.000 unidades de contratación (equivalentes a nueve millones de pesos), y mediante contratación directa en sus tres modalidades: a) Contratación directa menor desde 50.000 hasta 100.000 unidades de contratación (entre un millón quinientos mil y tres millones de pesos); b) Procedimiento abreviado, desde 10.000 hasta 50.000 unidades de contratación, y; c) factura conformada, hasta 10.000 unidades de contratación. Dichos montos resultan sustancialmente más elevados que los previstos por el régimen previamente vigente, ampliando así las posibilidades de contratar en forma directa eludiendo el principio de la licitación pública.

¹⁹ Decreto Ley N° 7.764/71 (de Contabilidad) y Decreto reglamentario N° 3300/72.

²⁰ Este no es un dato menor, debido a que el grado de publicidad de las resoluciones o disposiciones de funcionarios de nivel inferior al Poder Ejecutivo o Ministro Secretario es prácticamente nulo, escapando así a la auditabilidad ciudadana un importante número de contrataciones públicas.

²¹ Nos referimos a la concurrencia de una cantidad suficiente de oferentes que garanticen un marco de competitividad y transparencia para asegurar la protección del interés público y el patrimonio fiscal.

²² En particular, siendo que la publicidad es un elemento insustituible para garantizar la transparencia y la conveniencia a los intereses fiscales de las contrataciones estatales, cabe reparar en que los requisitos de publicación y sus plazos han sido severamente abreviados respecto de los previstos por el régimen precedente, y parecen insuficientes para garantizar la concurrencia de una multiplicidad de oferentes y, con ello, un marco realmente competitivo.

²³ Decreto N° 1300/16, art. 7°. De conformidad con la nueva norma reglamentaria, los contratos podrán ser redeterminados a solicitud del contratista, cuando los costos reflejen una variación promedio superior en un 5% respecto del contrato original o su última redeterminación. Finalmente, mediante la Resolución de la CGP N° 856/16 se aprobó el “Régimen de redeterminación de precios para contratos de prestación de servicios” y el “Régimen de revisión de precios para contratos de provisión de bienes”, como Anexos I y II respectivamente.

otros directamente se postergó su intervención para “...una vez finalizado el procedimiento”²⁴. Lo último excede claramente las previsiones de la ley de contrataciones reglamentada²⁵, consagrando una modificación sustancial al sistema de control *previo* provincial²⁶ y una inconstitucional restricción de la intervención de los organismos de control²⁷.

En lo que constituye una limitación a la participación amplia en los procedimientos administrativos, la nueva reglamentación prevé garantías de impugnación²⁸. El tema merece especial atención, debido a que implica obligar a los participantes de una selección de contratistas a constituir una fianza económica para poder impugnar decisiones de la administración que se consideran ilegítimas o arbitrarias (*pagar para ver*). Esto es diametralmente opuesto a una lógica cooperativa entre la Administración Pública y los ciudadanos, aspecto que constituye uno de los pilares en que se sustenta el paradigma de gobierno abierto al cual el gobierno provincial declama responder.

Finalmente, en materia de contratación electrónica, se habilitó el Sistema de Compras Electrónicas de la Provincia de Buenos Aires (PBAC)²⁹, herramienta importada de la gestión de la CABA mediante un Convenio Específico de Cooperación Técnica. Es decir que, al igual que la generalidad de los sistemas de gestión implementados durante la actual administración³⁰, se trata de una solución tecnológica propia de la gestión porteña que no fue diseñada de acuerdo con las necesidades locales y conllevará contrataciones de adaptación y mantenimiento del sistema.

²⁴ Para un detalle mayor, consultar Anexo, punto 2.1.

²⁵ El art. 13 de la Ley N° 13.981, establece en su parte final que: “Los Organismos de Asesoramiento y de Control intervendrán previo al dictado del acto administrativo, en forma sucesiva o simultánea, y se expedirán en el plazo máximo de diez (10) días, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 78 del Decreto-Ley 7.647/70.”

²⁶ Dicho sistema se articuló históricamente mediante normas que tienden la corrección de desvíos por *demolición*, otorgando a los organismos constitucionales de control facultades para su observación administrativa o impugnación judicial. Así, el desarrollo de los procedimientos contractuales y, dentro de ellos, la oportuna intervención de los organismos controlantes, permiten disminuir notoriamente los riesgos para el erario público y arribar a decisiones idóneas, en una dinámica que resulta menos lesiva de la gestión (Comadira, G, 2017). En esta línea se concibió la intervención de control previa al dictado de un acto administrativo, con la finalidad de dar oportunidad al funcionario competente para resolver de conocer la opinión del controlante sobre el asunto que procura ejecutar y, en su caso, corregir el curso de acción sin generar consecuencias disvaliosas, tanto para el erario público, como para sí mismo. Bajo estas premisas, la intervención sucesiva es un instrumento relevante. Tal como ha sostenido Osvaldo Bezzi (2016), ayuda a tamizar las problemáticas que se detectan, sedimentando opiniones que se sirven unas a otras, permitiendo arribar a un criterio más certero. El tiempo que insume el proceso es mayor, pero también lo será la seguridad jurídica de la decisión adoptada.

²⁷ No debe obviarse al respecto que la Ley Orgánica de la Fiscalía de Estado establece, en su artículo 38, que: “El Poder Ejecutivo y los institutos autárquicos sólo podrán decidir los expedientes en que pudieren resultar afectados los intereses patrimoniales de la Provincia con el previo informe de la Contaduría General, dictamen del Asesor General de Gobierno y vista del Fiscal de Estado...”. Por el contrario, el nuevo reglamento abre la posibilidad de postergar dichas intervenciones, sin especificar siquiera que, al menos, se concrete en forma previa al perfeccionamiento de la contratación para evitar el nacimiento de derechos subjetivos en cabeza de los adjudicatarios derivados de actos que luego puedan ser invalidados.

²⁸ El artículo 19 del reglamento regula las garantías contractuales y, entre ellas, en los incisos d, e y f se reglamentan las garantías de impugnación, cuestión que no se había habilitado expresamente en el reglamento anteriormente vigente.

²⁹ Mediante la resolución conjunta CGP N° 20/17 y MJGM N° 92/17 se habilitó el Sistema de Compras Electrónicas de la Provincia de Buenos Aires (PBAC), conforme el permiso de uso contenido en el Decreto N° 1.599/16, por medio del cual se aprobó un Convenio Específico de Cooperación Técnica celebrado entre el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

³⁰ Entre ellos, se cuentan también el GDEBA –que se será objeto de análisis de caso de esta propuesta- o el SIGAF, cuya implementación irreflexiva ha generado numerosos 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>; https://latecla.info/5/nota_impresion.php?nota_id=90007; https://infocielo.com/nota/93327/renuncio_el_contador_general_de_la_provincia_que_implemento_el_sigaf_y_lo_reemplaza_maria_fernanda_inza/).

5. Organización administrativa

El último organigrama de la Administración Central de la gestión Scioli (Ley N° 13.757 y modificatorias)³¹, se estructuraba a partir de once ministerios³², once secretarías³³, la Asesoría General de Gobierno y la Coordinación General Unidad Gobernador. Del repaso por las diversas normas que modificaron la estructura del gabinete provincial a partir de la asunción de la gobernadora Vidal³⁴ se desprende que, pese al discurso de austeridad, el tamaño de la estructura que asiste al Poder Ejecutivo no ha variado sustancialmente. La comparación arroja cifras similares, habiendo aumentado la cantidad de Ministerios (de once a catorce) y disminuido la de Secretarías de apoyo al poder Ejecutivo (de once a cuatro), a la par que se crearon dos nuevos entes autárquicos (el Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia y el Organismo Provincial de Integración Social y Urbana) y se recreó la Coordinación General Unidad Gobernador³⁵, originalmente suprimida.

Una cuestión a considerar es la eliminación de toda incompatibilidad funcional para los subsecretarios mientras ejercen el cargo, así como la reducción de las que afectan a los Ministros y Secretarios³⁶. Sobre este punto, la modificación amplía las posibilidades de los funcionarios para ejercer, en forma paralela a la función pública, actividades de índole privada. Son evidentes con consecuencias disvaliosas de esta opción, tanto por la imposibilidad funcional -dado el cúmulo de responsabilidades que implican los cargos

³¹ El último gabinetes de la gestión de Daniel Scioli se componía de once Ministerios (Jefatura de Gabinete; Gobierno; Economía; Infraestructura; Justicia, Seguridad; Salud; Desarrollo Social; Producción; Ciencia y Tecnología; Asuntos Agrarios; y Trabajo) e igual número de Secretarías de Estado (General de la Gobernación; Comunicación Pública; Deportes; Derechos Humanos; Niñez y Adolescencia; Turismo; Personal y Política de Recursos Humanos; Legal y Técnica; Participación Ciudadana; Desarrollo Estratégico; y Servicios Públicos).

³² Ministerios de Jefatura de Gabinete; de Gobierno; de Economía; de Infraestructura; de Justicia; de Seguridad; de Salud; de Desarrollo Social; de Producción, Ciencia y Tecnología; de Asuntos Agrarios; de Trabajo.

³³ Secretarías: General de la Gobernación; de Comunicación Pública; de Deportes; de Derechos Humanos; de Niñez y Adolescencia; de Turismo; de Personal y Política de Recursos Humanos; Legal y Técnica; de Participación Ciudadana; de Desarrollo Estratégico; de Servicios Públicos.

³⁴ Para un detalle de las leyes de ministerios de la gestión actual, consultar punto 4 del Anexo.

³⁵ Creada nuevamente mediante Decreto N° 67/16, a cargo de un titular con rango de Secretario de Estado.

³⁶ En efecto, el art. 10 de la Ley N° 13.757 establecía textualmente que: "Durante el desempeño de sus cargos los Ministros, no podrán ejercer actividad, comercio, negocio, profesión o empresa que directa o indirectamente implique participar, a cualquier título, en concesiones, acordadas por los poderes públicos o intervenir en contrataciones, gestiones o litigios en las cuales sean parte la Nación, las Provincias y/o los Municipios. Asimismo los Ministros no podrán ejercer profesión o empleo alguno, ni desarrollar ninguna actividad privada que tenga vinculaciones comerciales con el Estado Nacional, Provincial y/o Municipal, entidades autárquicas y/o empresas del Estado. Es incompatible el cargo de Ministro, con cualquier otra función pública Nacional, Provincial o Municipal fuera ésta, permanente o transitoria, rentada o ad-honorem, con excepción de las actividades docentes en ejercicio 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, en cuyo caso podrá, el Poder Ejecutivo, acordar la autorización pertinente. Los Ministros Secretarios de Estado y Subsecretarios no podrán ejercer profesiones liberales mientras permanezcan en sus funciones, incompatibilidad que regirá para todos los funcionarios que, cualquiera sea su denominación, ostentaran cargos equivalentes a los citados".

Tras la modificación perada por la Ley N° 14803, el artículo 11 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".

Esta omisión –trascendente- fue parcialmente remediada mediante la Ley N° 14853, pero extrañamente se reincidió en ella, al sancionar la Ley N° 14.989-.

superiores-, como por el riesgo de “captura” que puede derivar de la superposición de actividades privadas y públicas, aun cuando no se desarrollen estrictamente en los mismos ámbitos materiales o territoriales.

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 que, previamente, tuvo rango de Subsecretaría³⁷. La creación de un Ministerio de Asuntos Públicos -cuyas atribuciones no fueron modificadas respecto de las que ostentaba como Secretaría-, responde a una denominación ambigua: ¿acaso alguna cartera de Estado no gestiona asuntos públicos? El cambio en la denominación parece intentar justificar la creación de una estructura ministerial sin sustento objetivo, considerando que los ministerios se crean para atender políticas sustantivas y no para actividades de apoyo.

La contracara ha sido el debilitamiento de los organismos de asesoramiento jurídico y control, crecientemente ocupados por el oficialismo³⁸ o paralizados por falta de cobertura de vacantes³⁹, los que son percibidos por la gestión actual como obstáculo a la celeridad y discrecionalidad. A las modificaciones procedimentales que acotan su ámbito de actuación -ya comentadas al analizar las leyes de emergencia y el régimen general de contrataciones-, se suma la desjerarquización estructural de la Asesoría General de Gobierno (ahora desconcentrada en el ámbito de la Secretaría Legal y Técnica, con la consiguiente pérdida de identidad y autonomía⁴⁰) y la designación de funcionarios sin

³⁷ La Subsecretaría de Comunicación Social (creada por el Decreto N° 1469/92) fue elevada al rango de Secretaría de Estado por el Decreto N° 1972/94. A partir de ese momento, y con diferentes denominaciones (Prensa y Difusión, Prensa y Comunicación Social), fue contemplada en las sucesivas leyes de ministerios, hasta su exclusión del texto de la Ley N° 13.757 (BO del 6/12/07, N° 25796), cuando sus funciones pasaron a integrar las de la Secretaría General de la Gobernación. Dicha situación se mantuvo hasta el inicio de la segunda gestión Scioli, cuando se creó la Secretaría de Comunicación Pública mediante el Decreto N° 11/11B.

³⁸ Numerosos informes periodísticos dan cuenta recientemente de esta situación de avance y cooptación de los organismos encargados de controlar la gestión provincial. Entre ellos, algunos insospechados de parcialidad contra la actual administración, como los diarios La Nación (<https://www.lanacion.com.ar/2153497-el-control-de-la-gestion-de-vidal-estan-manos-del-propio-cambiemos>) y El Día (<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>).

³⁹ Tal es el caso del H. Tribunal de Cuentas provincial. De acuerdo con el art. 159 de la Constitución Provincial, el organismo se integra con un presidente abogado y cuatro vocales contadores públicos, quienes son designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. A poco de iniciarse la gestión Vidal, falleció la Vocal del H. Tribunal de Cuentas Cecilia Fernández, siguiéndole las renuncias por jubilación de sus pares Héctor Giecco y Gustavo Fernández. En tal escenario, solo permanecen en sus cargos el presidente del Tribunal, Eduardo Grinberg, y el vocal Miguel Teilletchea (Ver: <https://infocielo.com/nota/92313/sin-tribunal-de-cuentas-fuero-contencioso-ni-oficina-anticorupcion-vidal-no-tiene-quien-la-controla/#.WxkvxDVJG48.email>).

⁴⁰ Por el art. 38 de la Ley N° 14.989, se estableció que la Asesoría General de Gobierno “...es un organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo Provincial, cuya estructura y presupuesto están contenidos en la estructura y presupuesto de la Secretaría Legal y Técnica”. El Organismo aludido tiene la misión de asistir a la Administración emitiendo opinión jurídica no vinculante, colaborando así con la validez de sus actos. Cabe recordar que las normas regulatorias de los Procedimientos Administrativos, tanto a nivel provincial (Decreto Ley N° 7647/70) como local (Ordenanza General N° 267), contienen diversas disposiciones que ordenan la intervención de los Organismos de Asesoramiento jurídico como elemento preparatorio de su voluntad en el marco del debido procedimiento administrativo. En dicho marco, la actuación de la Asesoría general se ha convertido, a través de sus dictámenes, en material de consulta permanente por parte de funcionarios provinciales y municipales. Contrariando esta historia, la administración Vidal desjerarquizó al organismo y cercenó su autonomía, transformándolo en un organismo desconcentrado cuya estructura está contenida en la Secretaría Legal y Técnica de la Gobernación. Acerca de esta particular construcción organizativa cabe poner de manifiesto que se trata de una copia (textual) de las disposiciones de la ley nacional N° 24.667 –sancionada en el año 1996-, que regula de igual manera el caso de la Procuración del Tesoro de la Nación. Dicha norma nacional dispone, en su artículo 2°, que: “La Procuración del Tesoro de la Nación es un organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo Nacional, cuya estructura administrativa y presupuesto están contenidos en la estructura y presupuesto del Ministerio de

antecedentes relevantes en materia de derecho público en los cargos de Asesor General de Gobierno o Secretario/a Legal y Técnico/a.

Finalmente, la Ley de Ministerios vigente (Nº 14.989) contiene una innovación de discutible constitucionalidad. 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"⁴¹, la Legislatura –a instancias del Poder Ejecutivo- confirió en el artículo 51 amplias facultades a la Gobernadora para "...disponer la extinción, supresión, transformación, escisión o fusión de unidades o dependencias orgánicas cualquiera sea su denominación, naturaleza jurídica y ubicación estructural, asignando y/o reasignando a las subsistentes o nuevas a crearse, las misiones, funciones, acciones, objetivos y ámbitos de competencia que estime corresponder"⁴². Se trata de una amplia delegación de la Legislatura al Poder Ejecutivo para modificar el contenido de la ley de ministerios, en desmedro de las atribuciones que la Constitución le confiere⁴³.

En lo que hace a la regulación para el diseño y aprobación de las estructuras ministeriales, la situación es de anomia. Al inicio de la gestión Vidal se derogó, mediante el Decreto 37/15B, la norma que regulaba dichas pautas en el ámbito provincial (Decreto Nº 1322/05⁴⁴), sin que se reemplacen a la fecha por nuevas disposiciones reglamentarias. De esta forma, se liberó la conformación de las estructuras organizativas de los diversos organismos integrantes de la Administración Pública central a la discrecionalidad de sus autoridades superiores, con el correlativo debilitamiento institucional.

6. Empleo público

Pese al discurso profesionalizante y meritocrático de la actual administración⁴⁵, no se dieron a conocer iniciativas que tiendan a poner en marcha los mecanismos de

Justicia de la Nación". Ver al respecto: <https://www.lanacion.com.ar/2089832-quejas-por-la-fusion-de-un-organo-de-control>.

⁴¹ Ley Nº 14.989, art. 50.

⁴²La norma establece también que la reorganización estructural comprenderá la facultad para efectuar las correspondientes transferencias de recursos económicos y humanos y, finalmente, autoriza al Poder Ejecutivo a efectuar las adecuaciones presupuestarias que fueren necesarias.

⁴³ El art. 147 de la Constitución provincial asigna a la Legislatura lo referido a la determinación de la composición del Gabinete y la asignación de funciones a sus integrantes. Además, según el artículo 45 de la Carta Magna, los poderes públicos no podrán delegar las facultades que les han sido conferidas por la Constitución, ni atribuir al Poder Ejecutivo otras que las que expresamente le están acordadas por ella.

⁴⁴ Norma que fue parte de los resultados del plan trienal 2004-2007.

⁴⁵ De diversas declaraciones públicas formuladas por referentes de la gestión Cambiemos se desprende esta concepción. "[Vamos a] profesionalizar a las fuerzas policiales", prometió durante el debate con Daniel Scioli en 2015, algo que también figura en la [plataforma electoral](https://www.ambito.com/909392-arba-impulsa-ascensos-por-concurso-para-mejorar-la-atencion-al-contribuyente) de Cambiemos, aunque sin mayor detalle sobre qué implicaría esta profesionalización (Fuente: <http://chequeado.com/ultimas-noticias/macri-vamos-a-profesionalizar-a-las-fuerzas-policiales-2017/>). Por su parte, según el Diario Clarín, María Eugenia Vidal señaló que "...la meritocracia es un valor, el esfuerzo es un valor, que deben ser aprendidos" (Clarín, 10/5/2016, https://www.clarin.com/sociedad/Vidal-importante-chicos-aprendan_0_VyYwCq-b.html). El mensaje es replicado por funcionarios provinciales. En tal sentido, Gastón Fossati (Director de ARBA), subrayó que "...la medida busca fortalecer los mecanismos de ascenso por concurso y brindar a nuestros recursos humanos la oportunidad de crecer en la carrera administrativa, a partir de procedimientos transparentes de selección que reconocen el mérito, esfuerzo y profesionalismo" (Diario Ámbito Financiero del 15/1/2018, <http://www.ambito.com/909392-arba-impulsa-ascensos-por-concurso-para-mejorar-la-atencion-al-contribuyente>). Sin embargo, estas declaraciones no reflejan una política general dirigida a mejorar las capacidades y trayectorias de los trabajadores del Estado, en un marco de respeto por la igualdad de sus derechos.

carrera previstos en normas y acuerdos paritarios o políticas relevantes de capacitación e incentivos para la planta permanente de la Administración Pública. Tampoco se conocen iniciativas en el marco de las reuniones paritarias, lo que evidencia un debilitamiento de acciones y agendas⁴⁶. Por el contrario, dicho universo parece relegado ante la irrupción de personal contratado bajo otras figuras precarias, a partir de innovaciones normativas que encubren relaciones de empleo público. En este sentido, un aspecto central de la Ley de Emergencia Administrativa (Nº 14.815) fue la **regulación de un régimen especial de contrato de servicios**, definido 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 permanente⁴⁷. Así, el vínculo se rige exclusivamente por las cláusulas contractuales, resulta ajeno a las disposiciones del Estatuto de Empleo Público⁴⁸ y no genera ningún derecho o relación de tipo laboral con el Estado provincial⁴⁹.

⁴⁶ La negociación colectiva parece centrada, a lo largo de la presente administración, casi con exclusividad en la defensa de los puestos de trabajo, de los derechos conquistados con anterioridad y del poder adquisitivo salarial. (https://infocielo.com/nota/87539/cierre_de_la_uep_trabajadores_que_permanecen_en_la_sede_seran_recibidos_por_el_gobierno_bonaerense/; <https://www.eldia.com/nota/2017-12-5-11-20-46-otra-vez-caos-vial-en-diagonal-73-y-56-frente-a-la-subsecretaria-de-tierras-la-ciudad/>; https://realpolitik.com.ar/nota/30815/capital_humano_dejan_a_los_empleados_con_un_125_por_ciento_menos_del_salario/). Pese a los reclamos sindicales, el salario real parece ir perdiendo su capacidad de compra año tras año. En 2016, los docentes bonaerenses aceptaron la propuesta salarial efectuada por el gobierno de la provincia, que contempló un incremento del orden cercano al 34% (27-2-2016. <https://www.infobae.com/2016/02/27/1793267-paritarias-finalmente-hubo-acuerdo-provincia-y-el-lunes-comienzan-las-clases/>), mientras que los estatales alcanzados por el Estatuto de Empleo Público provincial (Ley Nº 10.430), acordaron -en dos etapas de negociación- un aumento total del 31% (19-7-2016 <https://www.cronista.com/economiapolitica/Estatales-bonaerenses-aceptaron-el-aumento-del-16-que-les-ofrecio-la-provincia-20160719-0108.html>). Si bien la medición inflacionaria del INDEC fue suspendida por la actual administración durante gran parte de 2016, estimaciones oficiales del propio organismo dan cuenta de un incremento de precios para ese año superior al 40% (21-3-2017. <http://www.lapoliticaonline.com/nota/104320/>). Hacia fines de 2016 se cerró la paritaria con los estatales en el marco de la 10.430 para 2017. De acuerdo con lo informado por el propio gobierno provincial, se acordó un aumento del 18 por ciento (en cuatro tramos de 4,5% cada uno) durante 2017 para aquellos comprendidos en la Ley Nº 10.430. la propia gobernadora manifestó entonces que: "Con un INDEC en cuyos números de inflación podemos creer (y) un gobierno nacional que puso en marcha un plan que hace que la inflación vaya en descenso, hemos podido acordar una paritaria de quince meses" (https://www.gba.gob.ar/medios/noticias/el_gobierno_de_buenos_aires_acord%C3%B3_con_gremios_estatales_bonaerenses). Sin embargo, la realidad del proceso inflacionario evidenció nuevamente una pérdida para los trabajadores, alcanzando un índice para 2017 del 25% (<http://www.ambito.com/909126-oficial-la-inflacion-rozo-el-25-en-2017-en-diciembre-marco-31-peor-a-lo-previsto>). En este sentido, la lucha sindical de los Docentes derivó en un mejor acuerdo -aunque demorado por las autoridades provinciales-, que les permitió mantener relativamente el nivel real de su salario (4/7/2017. <http://www.ambito.com/888801-docentes-bonaerenses-aceptaron-oferta-mejorada-de-provincia-y-perforaron-tope-de-paritarias>). En 2018 la celeridad para el cierre de paritarias con los estatales encuadrados en la Ley Nº 10.430, contemplando un incremento del 15% en tres cuotas (4-4-2018. <http://www.telam.com.ar/notas/201804/267132-provincia-buenos-aires-maria-eugenia-vidal-paritarias-estatales.html>), pese al rechazo de ATE y CICOP (https://infocielo.com/nota/89990/la_provincia_ofrecio_15_de_aumento_a_los_estatales_ate_rechazo_y_van_al_paro_el_5_de_abril/), contrasta con la conflictividad derivada de la falta de propuestas superadoras que permitan llegar a un consenso con los docentes, quienes no aceptaron las reiteradas -y repetitivas- ofertas que rondan el 15%, porcentaje que ya se demuestra inferior a la inflación del primer semestre del año. Así, se resolvió unilateralmente como paliativo liquidar anticipos de aumentos futuros (4-4-2018. <http://www.ambito.com/917211-vidal-cerro-paritaria-de-15-con-estatales-y-dispuso-adelanto-para-docentes-ante-falta-de-acuerdo>). Cabe destacar que la no de convocatoria a los gremios docentes para retomar el diálogo, derivó en planteos judiciales que obligaron al gobierno provincial a modificar su actitud reticente (12-7-2018, https://www.clarin.com/sociedad/justicia-ordeno-vidal-convoque-docentes-negociar-paritaria_0_BJXqI-Bmm.html).

⁴⁷ Ley Nº 14.815, art. 23.

⁴⁸ La regulación de este contrato de servicios, por fuera de la planta temporaria regulada por la Ley Nº 10.430, fue sostenida durante el debate parlamentario argumentando lo erróneo de la introducción de la locación de servicios como figura compatible con el derecho laboral en el citado Estatuto. Por esta vía, en cambio, se instaura -según la posición defendida por la administración actual- un contrato de servicios "genuino" a la manera del derecho privado, sin relación de dependencia.

⁴⁹ Ley Nº 14.815, art. 25. En el mismo sentido, se dispuso expresamente la inaplicabilidad al contrato regulado de las disposiciones del Estatuto y Escalafón para el Personal de la Administración Pública (Ley Nº 10.430) y su Decreto reglamentario. Así, una vez operado el vencimiento del contrato, finaliza el vínculo establecido entre el prestatario y la

La nueva modalidad puede derivar en prácticas desestructurantes de relaciones de empleo público previas -tales como las de carácter temporario que encuadraban en la Ley N° 10.430-, con la correlativa merma de derechos de los trabajadores o encubrimiento de relaciones de empleo bajo el ropaje de tareas excepcionales⁵¹.

En lo relativo al personal de gabinete, la Ley de Emergencia estableció como única limitación que la remuneración, tanto de asesores como de secretarios privados, no podía igualar ni exceder la determinada para el funcionario al cual asisten⁵². Luego, por vía reglamentaria,⁵³ se estableció un sistema modular –con un valor del módulo sujeto a actualizaciones en intervalos discrecionales-, asignándose a los funcionarios una cantidad de módulos, de acuerdo con su nivel jerárquico, que luego distribuyen discrecionalmente a cada asesor designado⁵⁴. Por esta vía, no sólo se habilita la incorporación de un número

APP, sin derecho a remuneración adicional alguna. Mediante Decreto del Poder Ejecutivo, se reglamentaron las competencias en razón del grado para la suscripción de los contratos (Ministros y Secretarios y funcionarios con rango y nivel equivalente, según dispone el Decreto N° 592/16 en sus arts. 12 y 13.), el procedimiento para su celebración, la documentación a presentar, y que la contratación debía finalizar al término del año fiscal (Decreto N° 592/16. Arts. 1 y 2, del Anexo IV).

⁵⁰ El cuadro se completa con un régimen de incompatibilidad excesivamente laxo. Mediante la Resolución N° 23/16, la autoridad de aplicación (en aquel momento el Ministerio de Coordinación y Gestión Pública), reglamentó el detalle del procedimiento contractual; fijó el cuadro de competencias para suscripción y aprobación; y estableció las incompatibilidades que impiden la relación contractual. De una primera lectura del punto 1 de los supuestos de incompatibilidad establecidos en el Anexo IX de la Resolución citada –aislada del resto del ordenamiento de empleo público provincial-, podría interpretarse que cualquier funcionario de la actual administración, siempre que declare que no existe una incompatibilidad funcional o conflicto de interés- puede ser contratado por esta vía, en forma paralela al ejercicio de sus funciones habituales.

⁵¹ En este punto, cabe sostener que debe protegerse la situación de los trabajadores estatales por sobre el *status* legal-formal que les sea reconocido al contratarlos, en consonancia con los principios de progresividad y primacía de la realidad -contemplados por la Constitución Provincial- y en la doctrina de la CSJN en la materia. La Constitución de la Provincia de Buenos Aires -en su artículo 39, inciso 3- establece que: “En materia laboral y de seguridad social regirán los principios de irrenunciabilidad, justicia social, gratuidad de las actuaciones en beneficio del trabajador, primacía de la realidad, indemnidad, progresividad y, en caso de duda, interpretación a favor del trabajador”. De allí que las eventuales disfuncionalidades que antes planteamos chocarían directamente contra dos de los principios que fija la Carta Magna local -sin perjuicio que los restantes principios servirían como guía para arribar a una justa solución de los casos que pudieran plantearse-, a saber: a) primacía de la realidad y; b) progresividad. No puede obviarse que la CSJN reconoció, en el caso “Ramos” (CSJN, 6/IV/10, Fallos 333:311), la protección del artículo 14 bis de la Constitución Nacional contra el “despido arbitrario” a un contratado a tiempo determinado, por entender que el Estado utilizó “...figuras jurídicas autorizadas legalmente para casos excepcionales, con una evidente desviación de poder que tuvo como objetivo encubrir una designación permanente bajo la apariencia de un contrato por tiempo determinado (...) en tales condiciones, el comportamiento del Estado Nacional tuvo aptitud para generar en Ramos una legítima expectativa de permanencia laboral, que merece la protección que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional otorga al trabajador contra el despido arbitrario”. Dicho criterio fue posteriormente complementado en el caso “Cerigliano” (CSJN 19/IV/11, Fallos 334:398), donde afirmó que: “...la doctrina aludida (...) encuentra sustento en dos circunstancias fundamentales: por un lado, la relativa a que la naturaleza jurídica de una institución debe ser definida, fundamentalmente, por los elementos que la constituyen, con independencia del nombre que el legislador o los contratantes le atribuyan; por el otro, la atinente a que resulta una evidente desviación de poder la contratación de servicios por tiempo determinado con el objeto de encubrir vinculaciones laborales de carácter permanente (...) Que cabe añadir a lo expuesto una cuestión subyacente en el precedente citado: la concerniente a que quienes no se encuentren sometidos a la Ley de Contrato de Trabajo, en tanto desempeñen tareas materialmente subordinadas y permanentes a favor de la Administración Pública nacional o local, gozan de la protección conferida por el art. 14 bis de la Constitución Nacional”. La regularización de modalidades temporarias distorsionadas se concretó en gran medida en el marco de las negociaciones colectivas iniciadas en 2004 y continuadas hasta el año 2015 -reconociendo así los derechos de trabajadores que se desempeñaban bajo tales formatos en periodos anteriores-, por lo cual las innovaciones de la administración actual parecen un claro retroceso.

⁵² Ley N° 14.815, arts. 28 y 29, modificatoria de los artículos 113 y 114 de la Ley N° 10.430.

⁵³ El nuevo régimen salarial, fue reglamentado mediante el Decreto N° 1278/2016.

⁵⁴ En el régimen previo, los asesores eran designados con una equivalencia remunerativa determinada respecto de los cargos de planta permanente sin estabilidad de la ley N° 10.430 –no superior a Director provincial de acuerdo con el texto de la Ley N° 10.430 anterior a su modificación-, mientras que por el (ahora derogado) Decreto N° 1322/05, se limitaba la cantidad de asesores que podían integrar el gabinete a cuatro por cada Ministro y tres por cada secretario o Subsecretario de Estado (Decreto N° 1322/05, Anexo I, puntos 1.3 y 1.4).

mayor de personal de gabinete sin estabilidad ni determinación precisa de funciones, sino que se dispone de una erogación de recursos que duplica -al menos- la que podía disponerse dentro del régimen anterior⁵⁵. Como en otros campos analizados, la modalidad regulada resulta similar a la implementada en la CABA⁵⁶ y pudo ser uno de los motivos para la derogación del Decreto provincial N° 1322/05⁵⁷, que fijaba pautas para el diseño de estructuras orgánico-funcionales y resultaba incompatible con el nuevo sistema, por establecer máximos que restringían la discrecionalidad de los funcionarios a cargo de los gabinetes⁵⁸.

Así, la conjugación de la nueva figura del contrato de servicios de emergencia, con el régimen modular del personal de gabinete y su ilimitado número de incorporaciones, permite -con total libertad- montar un extenso cuerpo de funcionarios alrededor de los cargos políticos del Estado que carecen de competencias específicas normativamente atribuidas, cuyas jerarquías y remuneraciones escapan de toda previsión estatutaria. Es decir que los bonaerenses desconocen cómo y por qué se los selecciona, cuántos son, cuánto se les paga y cuáles son sus funciones específicas. Un paraíso de opacidad y arbitrariedad.

Cabe destacar, además, que las innovaciones descritas se dieron en un contexto de congelamiento de ingresos a la planta permanente y transitoria, dispuesta por medio del Decreto N° 618/16⁵⁹, fundado en razones de austeridad derivadas de una supuesta reducción en los ingresos públicos. Una vez más, tales aseveraciones no son respaldadas con datos que las acrediten; peor aún, se contradicen con la designación indiscriminada bajo modalidades contractuales precarias sin que exista una explicación razonable del motivo por el cual unas resultan lesivas al fisco mientras que las otras no⁶⁰.

⁵⁵ Esto surge de comparar la erogación que implicaría la designación de tres o cuatro asesores de gabinete –según la calidad del funcionario asistido- con jerarquía equivalente a Director Provincial, respecto de la que se desprende de multiplicar la cantidad de módulos por funcionario por el valor establecido para dicha unidad. Según el régimen vigente, la Gobernadora dispone de 30.000 módulos, los Ministros o Secretarios de 25.000 y los Subsecretarios de 20.000. El valor del módulo fijado por el decreto N° 71/18 asciende a \$ 20,17; mientras que la remuneración básica y gastos de representación de un Director Provincial en dicho Decreto (ver Anexo I) ascendía a \$ 34.230.

⁵⁶ Decreto N° 363/15 de la C.A.B.A., BO N° 4783 del 16/12/2015.

⁵⁷ Mediante el Decreto N° 37/15B.

⁵⁸ Esta hipótesis es atendible considerando la ausencia de todo contenido sustancial en los fundamentos del Decreto N° 37/15B mediante el cual se derogó el Decreto N° 1322/05. Resulta llamativo que se elimine del ordenamiento local la única norma que brindaba pautas orientadoras a las diferentes carteras que componen el gabinete local para la propuesta de sus organigramas, sin que fuera reemplazado por norma reglamentaria alguna en la materia. Nuevamente se impone la discrecionalidad frente a cualquier intento por establecer condiciones regladas, contrariando así una sana práctica administrativa.

⁵⁹ B.O. N° 27810 del 24/6/16. En la norma reglamentaria, el Poder Ejecutivo dispuso suspender por el plazo de un año a partir de la fecha de la publicación, las designaciones de personal de planta permanente y de la planta transitoria prevista en los artículos 15 inciso d) y 111 inciso d) de la Ley N°10.430 de todas las jurisdicciones y organismos de la Administración Pública centralizada y descentralizada, cualquiera sea su régimen estatutario y el agrupamiento ocupacional, congelándose todas las vacantes existentes o que se produzcan en igual lapso. De acuerdo con los fundamentos del acto administrativo, la medida obedeció a que una “...sensible merma evidenciada en los ingresos públicos hace necesario adoptar decisiones que propendan al equilibrio financiero del sector público durante el corriente ejercicio, preservando siempre los servicios esenciales (...) atento lo referenciado, resulta necesario normalizar -en menor tiempo posible-la gestión de las distintas prestaciones y servicios estatales, implementando las medidas mínimas indispensables para cumplimentar adecuadamente los objetivos de gobierno previstos por la presente gestión”. Al igual que en el caso de las emergencias, las manifestaciones realizadas no son acompañadas de ningún dato que las respalde.

⁶⁰ Respecto de las estrategias modernizadoras, según Andrea López (2003: p. 8), “...para el caso de los Estados Unidos el foco de la reforma priorizó la necesidad de reducir el tamaño del 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

También es pertinente mencionar aquí al Decreto del P.E.N. N° 632/18⁶¹, que si bien abarca a las reparticiones nacionales, implica un riesgo cierto para las capacidades estatales provinciales dada la invitación que allí se hace a las provincias para adherir a sus disposiciones⁶² y el alineamiento de la administración provincial respecto de las directrices trazadas por el gobierno central. Las medidas de este decreto evidencian un claro desinterés por los trabajadores que integran las plantas -permanente y transitoria- de la Administración Pública y por sus trayectorias o carrera administrativa, percepción que se refuerza a partir del reciente establecimiento de un sistema de retiro voluntario para aquellos que revistan en las Plantas Permanentes con Estabilidad del Poder Ejecutivo Provincial, Organismos de la Administración Centralizada, Desconcentrada y Descentralizada, con excepción del personal policial y penitenciario^{63 64}. Nuevamente, la iniciativa provincial reproduce antecedentes de extraña jurisdicción. El decreto de Vidal guarda evidente analogía con el dictado por el Poder Ejecutivo Nacional bajo el número 263/18⁶⁵ y con el régimen que fuera implementado en la CABA a partir Decreto N° 139/12 y diversas resoluciones ministeriales de los años sucesivos⁶⁶.

En los fundamentos de la norma se argumenta que se trata de una medida conveniente en el marco de un proceso de "...reordenamiento y cuantificación de los Recursos Humanos⁶⁷ existentes en la Administración Pública Provincial". Sin embargo, no es de conocimiento público el contenido de tal proyecto reordenador. Antes bien, podemos inferir los efectos disruptivos que las nuevas modalidades contractuales tendrán sobre la

deseo de los presidentes y altos funcionarios electos de ejercer un control más estrecho sobre los burócratas, en los cuales no confían".

⁶¹ El Decreto traído a consideración limita nuevas designaciones o contrataciones de personal; prohíbe la instrumentación de nuevos contratos de Asistencia Técnica y determina la rescisión de los existentes al 31 de diciembre de 2018 con Universidades; promueve la revisión de bonificaciones, premios, incentivos o suplementos salariales para determinar si son procedentes, así como la prohibición de otorgar nuevos adicionales, suplementos o bonificaciones hasta diciembre de 2019; instruye la reducción del 30% de horas extras para 2018, entre otras medidas.

⁶² Art. 13, Decreto N° 632/18.

⁶³ Decreto N° 465/18 del 24/5/2018. Al igual que en los años 90, la norma establece un sistema de indemnizaciones en favor de quienes deseen retirarse voluntariamente de sus cargos en la planta permanente, impidiéndoles por cinco años su reincorporación en cualquiera de los regímenes comprendidos en la APP, incluyendo Entes Autárquicos, Organismos Descentralizados, Fideicomisos o Sociedades en las que el Estado participe como socio mayoritario.

⁶⁴ La enumeración realizada demuestra cierto desconocimiento de las pautas básicas de la organización administrativa. La diferenciación entre las plantas que revistan en el ámbito del Poder Ejecutivo, la Administración Central y organismos desconcentrados, resulta absolutamente artificial e innecesaria. La Administración Central sería aquella que ejerce la función administrativa bajo la jefatura del Poder Ejecutivo (art. 144, proemio, de la Constitución Provincial) y abarca a los órganos con competencias desconcentradas. La única distinción de utilidad, sería la formulada entre Administración Central y Entes descentralizados

⁶⁵ B.O. del 3/4/2018.

⁶⁶ Cabe remarcar que la medida es una derivación más del llamado "Consenso Fiscal", suscripto el 16/11/2017 entre el gobierno nacional y los gobernadores de las provincias (excepto San Luis) y ratificado a nivel nacional mediante la Ley N° 27.429 y en el ámbito provincial por Ley N° 15017. Allí, entre los compromisos asumidos por la administración nacional se dispuso el financiamiento de programas de retiro y/o jubilación anticipada para empleados públicos provinciales y municipales mediante líneas de crédito especiales, bajo las pautas que disponga el Estado Nacional.

⁶⁷ La caracterización de los trabajadores estatales como *recursos humanos*, lo mismo que *capital humano* utilizado en la designación de áreas, deja traslucir el sesgo ideológico de la administración actual: "...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).

organización administrativa, eludiendo los principios de igualdad, legalidad, transparencia y proporcionalidad de las escalas salariales, entre otros⁶⁸.

Contrariando sus propios argumentos, la administración provincial desestructura las organizaciones públicas con cada una de las medidas adoptadas y se desentiende de la construcción de capacidades en el Estado. El mensaje es muy claro: se buscarán las soluciones en el ámbito privado⁶⁹, librándose a los trabajadores estatales a su suerte. En ese escenario, la gestión que suceda a la actual se encontrará con la necesidad de recuperar al Estado y a sus trabajadores como vehículos de un proyecto transformador y socialmente justo⁷⁰.

7. Reflexiones preliminares

Si bien el presente es sólo el primero de los documentos, caben algunas reflexiones preliminares de las innovaciones normativas enumeradas.

- En el marco de los regímenes de emergencia sancionados por iniciativa del gobierno provincial, la flexibilización y precarización de las modalidades de incorporación de personal, se combina con nuevos regímenes de contrataciones públicas que contemplan amplias atribuciones para contratar consultorías y provisión de bienes y servicios en general⁷¹. Todo ello abre las puertas a la *privatización* de la función administrativa, legitimada a partir de un relato basado

⁶⁸ Si bien excede el objeto de este trabajo, se debe evaluar los efectos que la política de reducción de las plantas permanentes y transitorias provinciales y su sustitución por contratos sin relación de empleo público -y, por ello, sin aportes-, puede tener sobre la sustentabilidad del sistema previsional bonaerense.

⁶⁹ Por el riesgo que entraña, y atendiendo a la situación de quienes desarrollan actividades dentro de las Universidades Públicas con sede en el territorio provincial, cabe hacer una mención al Decreto del P.E.N. N° 632/18 (por el cual se suspenden los convenios de asistencia técnica) que, si bien abarca a las reparticiones nacionales, puede afectar las capacidades estatales provinciales dada la invitación que allí se hace a las provincias para adherir a sus disposiciones (Art. 13, Decreto N° 632/18.) y el alineamiento de la administración provincial respecto de las directrices trazadas por el gobierno central.

⁷⁰ Bernazza (2018: párrafos 11-14) ha señalado que : “Entre candidatos de perfil netamente político, Vidal se erigía 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 (...) Pese a ello, y luego de dos años de gestión, esta vocación gerencial de la Gobernadora Vidal 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. Limitar contratos de locaciones de servicios que se renuevan automáticamente, cerrar escuelas de adultos o con escasa matrícula, negar el servicio de lanchas escolares, 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. Y si bien los gerentes se empeñan en ubicarse dentro de los límites, trabajadores y colectivos sociales les recuerdan una y otra vez que ellos también existen. Y (...) la historia les da la razón”.

⁷¹ Si bien nos enfocaremos, al adentrarnos en la implementación provincial del GDEBA, en el caso de Everis S.A., publicaciones periodísticas e información de las propias empresas y ONG dan cuenta de los fuertes vínculos del Gobierno provincial y nacional con diversas consultoras, tales como: “Muy bien 10”, parte del denominado “Proyecto Educar 2050 promovido por numerosas empresas privadas y medios de comunicación (<https://www.lanacion.com.ar/2086632-muy-bien-10-aprobo-su-primer-ano-en-el-aula>); “Enseña por Argentina”, integrante de la red global “Teach for all” apoyada por empresas multinacionales y universidades privadas del ámbito local (<https://portaldenoticias.com.ar/2016/04/26/una-fundacion-privada-cercana-al-macrismo-desembarco-en-escuelas-publicas/>); la ONG denominada “Red de Innovación Local” (RIL), con evidente incidencia en la gestión municipal de los distritos gobernados por la Alianza “Cambiamos” (<http://www.loquepasa.net/web/?p=93925>;http://www.latecla.info/4/nota.php?nota_id=75356) y “Matrice Consulting”, contratada por el gobierno nacional y provincial según indican su propia página web e investigaciones publicadas previamente (<http://www.matriceconsulting.com.ar/clientes/>; <http://www.perfil.com/noticias/politica/el-ejecutivo-ya-gasto-174-millones-en-consultoras.phtml>;<https://www.infobae.com/politica/2018/03/14/la-misteriosa-consultora-que-acumula-contratos-millonarios-con-el-estado/>).

en la sospecha sobre los trabajadores estatales y la ineficiencia e ineficacia de las organizaciones públicas⁷².

- Aunque contradictorios con muchas de las afirmaciones de la gestión Vidal, los nuevos arreglos institucionales son complementarios entre sí, conformando un sistema coherente que, siguiendo el “manual de la buena gerencia”, se propone despejar el camino para la realización de negocios público - privados, sin control público ni auditabilidad ciudadana, todo en nombre de la desburocratización⁷³.

- Las contradicciones están a la vista. Se predica el gobierno abierto, pero se reduce la publicidad de las decisiones que implican erogaciones económicas o afectan intereses sensibles al pueblo. Se instala la necesidad de una administración racional, profesional y meritocrática, a la vez que se desmantela la carrera administrativa, se rompe la igualdad entre los trabajadores estatales y se sustituyen los mecanismos reglados de incorporación y promoción por otros netamente discrecionales⁷⁴, sin pautas de ingreso ni remuneración conocidas. La tecnología se incorpora sin reflexión y los procedimientos regulados para la toma de decisiones racionales ceden ante la “celeridad” y los sistemas informáticos. Se agita la bandera de la transparencia, pero se desprecia el derecho público y se desarticula progresivamente el sistema de control. Se habla de austeridad, pero sólo se ejerce contra los derechos de los trabajadores. Parece ser que el discurso no se corresponde con los hechos.

- Finalmente: nunca se explicita **un proyecto estratégico integral de gobierno** (Bernazza, Comotto, Longo, 2015), sino sólo un plan de modernización administrativa. Pero las decisiones estatales no son neutras. Intervienen en un campo de relaciones sociales signadas por conflictos entre intereses diversos que deben resolverse siguiendo una orientación política definida expresamente. Cuando se oculta dicha orientación, cabe preguntarse el por qué.

⁷² “Domando al Elefante Blanco” es el título de un libro escrito en coautoría por Mario Quintana, María Eugenia Vidal y Gabriel Sánchez Zinny (entre otros autores), en obvia alusión a la burocracia estatal.

⁷³ Señala Andrea López (2003: p. 7) que ciertas visiones desde la NGP “... abogan por la reducción del poder de la burocracia, reforzando la incidencia de las autoridades electas no sólo en el terreno de la formulación sino en la implementación de políticas, a través de nuevos criterios de centralización, coordinación y control (...) el problema es ‘domar a la burocracia’ (Aucoin, 1990)”.

⁷⁴ 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).

8. Anexo

ÍNDICE

1. Leyes de emergencia

- 1.1. ¿De qué hablamos cuando hablamos de emergencia?
- 1.2. Emergencia en materia de seguridad pública y política y salud penitenciaria
- 1.3. Emergencia en infraestructura, hábitat, vivienda y servicios públicos
- 1.4. Emergencia administrativa y tecnológica

2. Modificación del régimen general de contrataciones públicas

- 2.1. El nuevo Reglamento de Contrataciones (Decreto N° 1300/16)
- 2.2. Amplitud de las excepciones al principio de la licitación pública y sus consecuencias
- 2.3. Garantías de impugnación

3. Modernización del Estado

- 3.1. El Plan Estratégico de Gobierno Electrónico
- 3.2. El plan trienal de 2004-2007
- 3.3. El Consejo Provincial de la Sociedad de la Información
- 3.4. Constitución de la Infraestructura de Firma Digital
- 3.5. El Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la PBA

4. Modificaciones a la organización administrativa

- 4.1. Ley N° 14.803 y sus modificaciones
- 4.2. La Ley N° 14.853
- 4.3. La Ley N° 14.989

5. Empleo público

- 5.1. Los contratos de servicios
- 5.2. Personal de Gabinete
- 5.3. Retiro Voluntario

1. Leyes de emergencia

En el mes de enero de 2016 se sancionó la Ley N° 14.806, declarativa de la emergencia en materia de seguridad pública y de política y salud penitenciaria en todo el territorio de la Provincia de Buenos Aires. Dicha norma fue prorrogada para los años 2017 y 2018, mediante las Leyes N° 14.866 y N° 14.990 respectivamente.

Posteriormente, en abril de 2016 se sancionaron las leyes N° 14.812 y N° 14.815 declarativas de las emergencias en infraestructura, vivienda, hábitat y servicios públicos, y administrativa y tecnológica. El plazo originalmente previsto por las normas aludidas fue de un año prorrogable por el Poder Ejecutivo (PE) por un año más -facultad que se ejerció en 2017 mediante los decretos 52/17E y 53/17E-. Vencidos los términos establecidos, el 17 de abril de 2018, la gobernadora Vidal promulgó –por Decreto N° 344/18- la Ley N° 15.022, mediante la cual se prorrogaron nuevamente por un año, con opción de prórroga por el PE por igual plazo.

En otras palabras, la administración Vidal se aseguró como resorte discrecional el ejercicio de atribuciones excepcionales durante todo su mandato constitucional.

1.1. ¿De qué hablamos cuando hablamos de emergencia?

Analicemos brevemente qué implica hablar de “emergencia” en el ámbito de la gestión estatal.

Las declaraciones de emergencia no son un fenómeno novedoso en la vida política nacional. Históricamente fueron concebidas ante “...una situación extraordinaria que, en cuanto tal, requería, correlativamente, de respuestas extraordinarias”. Esto deriva en la utilización de “...técnicas o medios extraordinarios, y por ende inadmisibles ante circunstancias normales” (Comadira, 2003: p. 230). Es decir que, aun cuando intervenga la voluntad legislativa, la concesión de atribuciones al Poder Ejecutivo para alterar derechos preexistentes o acudir a procedimientos de excepción, debe tener una base fáctica, debidamente analizada y ponderada, que justifique tal concesión de facultades en un marco de razonabilidad y respeto por las garantías constitucionales.

En ese sentido, resulta oportuno señalar que el gobierno provincial se ha limitado a motivar genérica y vagamente las declaraciones de emergencia –sin acompañar ningún estudio técnico o evidencia empírica que avale sus dichos- en que la “...necesidad de realizar con la mayor premura posible obras de infraestructura y servicios públicos resulta de toda evidencia”. Refiere luego a una supuesta “...crítica situación que afecta a la totalidad de las áreas administrativas dependientes del Poder Ejecutivo (...) extremos que son de público conocimiento...”, para luego pretextar, al momento de prorrogar las normas cumplida la mitad de su mandato, que “...pese a las acciones promovidas (...) persisten a la fecha las causales que motivaron la sanción del régimen de excepción”. Cabe remarcar que las acciones aludidas nunca son detalladas.

A diferencia de los antecedentes más recientes a nivel provincial⁷⁵, las actuales emergencias no resultan consecuencia directa de un agravamiento notorio en la situación económico-financiera o social, ni tampoco de alguna clase de desastre natural, sino que parecen orientadas a lograr una mayor celeridad en la gestión de los asuntos administrativos, mediante la elución de los arreglos institucionales preestablecidos y la flexibilización de la relación de empleo público.

1.2. Emergencia en materia de seguridad pública y política y salud penitenciaria

Con la declarada finalidad de resguardar la integridad física y los bienes de todas las personas⁷⁶; mediante la Ley N° 14.806 se declaró, por el plazo de un año, la emergencia en materia de seguridad pública y política y salud penitenciaria. Sin perjuicio de la alusión a la integridad de bienes y personas, de los fundamentos de la norma y el mensaje del Ejecutivo provincial, se desprenden evidentes indicios de la materia específica que se pretendía modificar, que no era otra cosa que el régimen de contrataciones públicas. En este sentido, se alude a la necesidad de "...fortalecer la institución policial y penitenciaria, potenciar sus áreas operativas y dotar a los organismos estatales de los instrumentos que permitan adquirir el equipamiento y realizar las obras para el desarrollo de una acción más eficaz en materia de seguridad...".

Si bien los fundamentos de la norma evidencian una generalidad de referencias meramente retóricas -carentes de evidencia empírica que las respalde- a una "gran cantidad de hechos delictivos" que requerirían de la adopción de un conjunto de medidas de similar tenor, en pos de contribuir a aumentar la seguridad ciudadana, al menos el gobierno provincial reconoce su responsabilidad en la materia, al manifestar que "...la

⁷⁵ Los antecedentes provinciales recientes remiten en materia de emergencia respondieron a las crisis económicas de 1989 y 2001 y al proceso de reforma de Estado de los años 90. A diferencia de la sancionada en 2016 dichas emergencias administrativas reconocieron simultáneamente una notoria situación extraordinaria en lo económico, financiero y social. Al respecto, pueden citarse las leyes N° 10.867, N° 11184 y N° 12.767, que contemplaron medidas que incidieron sobre la organización administrativa y estaban destinadas a superar las diferentes crisis mediante intensas restricciones a los derechos de los habitantes de la provincia y un conjunto de delegaciones legislativas a favor del Poder Ejecutivo pese a la prohibición expresa del artículo 45 de la Constitución Provincial. Entre ellas, pueden mencionarse: a) en materia de organización administrativa, la reducción, fusión o modificación de estructuras y supresión de cargos sin estabilidad, habilitando la intervención administrativa, la modificación de la tipicidad jurídica de entes y empresas, la creación de nuevas empresas o entes –sobre la base de la fusión, escisión, o extinción de los existentes y de entes autárquicos institucionales; b) en lo que hace a la relación de empleo público, se buscó limitar –o negar- la existencia del vínculo, habilitando a colocar agentes en situación de disponibilidad, instaurando regímenes de prescindibilidad, retiro voluntario y jubilación de oficio y/o anticipada; se atacó el contenido de las prestaciones mediante reducciones salariales, suspensión de derechos previsionales, y pago mediante instrumentos de cancelación de deudas; c) en el ámbito de los contratos en curso de ejecución, se previeron autorizaciones generales para rescindir con amparo en la causal de caso fortuito o fuerza mayor, renegociar las prestaciones bajo ciertas pautas, convertirlos y limitar indemnizaciones ante casos de revocación por razones de oportunidad, mérito y conveniencia.

También resulta relevante la Ley N° 11.340, mediante la cual se autorizó al Poder Ejecutivo a declarar en emergencia obras y/o acciones indispensables de ejecutar en forma inmediata por una reconocida urgencia o debido a imprevistas circunstancias, ante situaciones de desastre que se produzcan en zonas de la Provincia, afectadas por casos de fuerza mayor, tales como: incendios, inundaciones, terremotos, epidemias, debiendo informar en el mismo acto, a la Legislatura y a los Organismos de la Constitución.

Finalmente, en el orden policial y penitenciario, cabe citar las emergencias de las leyes N° 11.880, N° 13.188, N° 13.189, N° 13.409 y N° 13.704; las del servicio penitenciario de las leyes N° 13.189, N° 13.417, N° 13.677 y N° 13.800, que han tenido similar estructura normativa entre sí, afectando la organización administrativa y la relación de empleo.

⁷⁶ Art. 1, Ley N° 14.806

seguridad pública resulta competencia exclusiva del Estado y su mantenimiento le corresponde al gobierno de la provincia de Buenos Aires”.

Así, las medidas adoptadas tendieron a reasignar facultades para modificar las estructuras administrativas, la relación de empleo regida por distintos estatutos⁷⁷ y los procedimientos de selección de contratistas. De esta manera, se facultó a los Ministros de las carteras involucradas -Seguridad y Justicia- para la redefinición de la estructura, misiones, competencias, funciones y acciones de las Policías y del Sistema Penitenciario, mediante la creación, modificación, extinción o supresión, total o parcial de la organización, dirección y funciones, asignando o reasignando elementos, jerarquías, roles, competencias y distribución territorial⁷⁸.

En lo que hace a la relación de empleo, se les confirieron atribuciones amplias para reorganizar el servicio y reducir y/o ampliar los agentes afectados, habilitándose la convocatoria a prestar servicios del personal en situación de retiro⁷⁹.

Pero lo medular de su objetivo parece vincularse con la modificación de los procedimientos para la contratación de bienes y servicios, mediante la concentración de competencias en los Ministros para la ejecución de obras y la provisión de servicios y suministros, y su habilitación –en una práctica que será moneda corriente en la actual gestión- para celebrar convenios y acuerdos con personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, a fin de “...gestionar la mejor aplicación de los recursos y llevar a cabo las medidas necesarias para su cumplimiento”⁸⁰.

En desmedro de la regla de la licitación pública como procedimiento contractual que brinda garantías de transparencia y conveniencia a los intereses fiscales, la norma autorizó la utilización general de causales de excepción que permiten la contratación directa de bienes y servicios, estableciendo además la postergación de la intervención previa a los actos administrativos de los organismos constitucionales de control, sin perjuicio una intervención posterior⁸¹. Esto altera sustancialmente el sistema de control provincial, estructurado en forma previa, concomitante y posterior, cuestión que analizaremos luego.

Asimismo, se difirió el requisito de acreditar la inscripción en el Registro de Proveedores y Licitadores de la provincia, considerándose cumplimentado con la inscripción en el Registro Nacional de Constructores de Obra Pública (RENCOP)⁸². Es decir que se habilita el ingreso a proveedores que desarrollaban su actividad comercial en otras jurisdicciones

1.3. Emergencia en infraestructura, hábitat, vivienda y servicios públicos

⁷⁷ Decreto-Ley N° 9578/80 (personal del Servicio Penitenciario); Ley N° 13.982 (personal de las Policías)

⁷⁸ Art. 2.a., Ley N° 14.806

⁷⁹ Art. 65, Ley N° 13.982 y Arts. 131 y 132, Decreto-Ley N° 9578/80.

⁸⁰ Art. 5°, Ley N° 14.806

⁸¹ Art. 3, Ley N° 14.806

⁸² Art. 3, Ley N° 14.806.

La Ley N° 14.812, declarativa de la emergencia en materia en infraestructura, hábitat, vivienda y servicios públicos, explicitó en sus fundamentos el objetivo de "...resolver una situación de índole coyuntural en la materia señalada a la que se debe dar urgente respuesta, brindar primordial atención y destinar los recursos pertinentes (...) a fin de acercar a los habitantes de la Provincia las soluciones que demandan, dando cumplimiento al mandato constitucional de promover el bienestar general".

Lo primero que cabe remarcar es que el carácter "coyuntural" alegado, ya se extendió a las tres cuartas partes del mandato de la actual administración, con opción a prorrogarse por el año restante. Es decir que, lejos de ser una solución excepcional, se trata de una decisión que goza de evidente estabilidad.

Continúan los fundamentos de la norma argumentando que: "(l)a necesidad de realizar con la mayor premura posible obras de infraestructura y servicios públicos (saneamiento, viales, hídricas, edilicias, etcétera) resulta de toda evidencia. Esta situación crítica justifica la adopción de un conjunto de medidas tendientes a agilizar los procedimientos administrativos que confluyen a dar respuesta a la misma". Nuevamente es llamativa la apelación fórmulas retóricas carentes de toda información objetiva que las respalde, vislumbrándose además que la finalidad de la norma no es otra que –nuevamente- la modificación de los procedimientos contractuales, bajo el ropaje de una pretendida urgencia. Esto se confirma en la parte final del texto fundante, donde "...se destaca que es intención de este Poder Ejecutivo elaborar un proyecto de reforma integral del sistema provincial de contrataciones, que será oportunamente sometido a consideración de la Honorable Legislatura, en pos de contribuir al logro de una solución de fondo a la problemática expuesta".

De forma similar a la anteriormente analizada, la norma atribuyó a ministerios, secretarías y entidades autárquicas la ejecución de las obras y la provisión de los bienes y servicios que requieran, bajo cualquier modalidad de contratación -incluyendo convenios de colaboración con organismos de la Provincia o de la Nación, municipios, consorcios de gestión y desarrollo, y cooperativas⁸³. También al igual que la anterior, autorizó la utilización de normas de excepción a los procedimientos regulados (abriendo camino a la utilización general de causales de contratación directa⁸⁴), y se limitó severamente la publicidad de los procedimientos de selección mediante la reducción de los medios utilizados, la antelación y cantidad de publicaciones⁸⁵.

En otro orden, la ley modificó el circuito de asesoramiento y control específico para el procedimiento de selección del contratista -que incluye control previo limitado a la adjudicación del contrato, tal como lo establece la Ley N° 6021 (obras públicas)-, mediante

⁸³ Art. 2°, Ley N° 14.812.

⁸⁴ Arts. 2° y 5°, Ley N° 14.812.

⁸⁵ Detallando la cuestión, puede resaltarse que se limitó la publicidad de los procedimientos de selección estableciendo al sitio web del gobierno provincial como único medio obligatorio para convocar a potenciales oferentes. Prescindió así de las publicaciones en el Boletín Oficial y en diarios locales y regionales (Art. 13, Ley N° 6021 y art. 9, Decreto N° 3300/72). Al mismo tiempo, la norma redujo las publicaciones a tres y la antelación a la apertura a cinco días (Art. 3°, Ley N° 14.812). Se limitó de este modo -y en forma notoria- la publicidad de las convocatorias a licitación pública, equiparándola a una contratación directa.

La publicidad y concurrencia al procedimiento sufrieron además limitaciones por vía reglamentaria, al permitirse, en los procedimientos de licitación pública enmarcados en el reglamento de contrataciones (Decreto N° 3300/72), prescindir de la invitación a diez firmas del ramo (Art. 1°, Decreto N° 443/16), como era la práctica regulada.

la fijación de un plazo de siete días hábiles para la intervención de los organismos competentes en materia de asesoramiento y control, y su simultaneidad⁸⁶. Llamativamente, se reguló una especie de silencio positivo interadministrativo, asumiendo como ficción para el caso de incumplimiento del plazo estipulado, la inexistencia de objeciones que formular al procedimiento, quedando el funcionario requirente autorizado para la continuación del trámite⁸⁷.

También aquí se difirió la necesidad de acreditar la inscripción en el Registro de Proveedores y Licitadores, considerándose cumplimentado con la inscripción en el Registro Nacional de Constructores de Obra Pública (RENCOP)⁸⁸.

En cuanto a los contratos en curso de ejecución, se habilitó a rescindir, renegociar y aumentar o disminuir, hasta un treinta y cinco por ciento (35%), las prestaciones y montos a los contratos vigentes a la fecha de entrada en vigencia de la ley. A tales efectos, se entiendo configurada –también de manera ficcional- la causal del artículo 65 de la Ley N° 6021⁸⁹ referida al caso fortuito o fuerza mayor. Así, se limitó la indemnización al pago del daño emergente, pese a que la ley de obras públicas -a la que expresamente se remite- tiene un régimen indemnizatorio diferente. Asimismo, se atribuye al Poder Ejecutivo la prerrogativa de modificar la naturaleza de los contratos en ejecución por otra que resulte más conveniente a los intereses de la Provincia.

La incoherencia normativa y el grado de arbitrariedad de la norma en desmedro de los derechos en curso de ejecución son destacables. Sin perjuicio de las finalidades de interés público expresadas –cuya apreciación, por cierto, queda sujeta a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo-, cabe señalar la dificultad de correlacionar las prerrogativas admitidas con la emergencia declarada y su finalidad, ya que no se advierten –ni mucho menos intentaron ser demostradas- cuáles son las razones extraordinarias de índole económico-financieras que, a los efectos de repartir equitativamente las consecuencias de una crisis –tal el criterio que orienta históricamente a las emergencias-, habiliten la concesión de tan amplias potestades discrecionales.

Nuevamente, el discurso en defensa de la *seguridad jurídica* es desmentido por las prácticas gubernamentales, siendo oportuno recordar la posición de Héctor A. Mairal (2007: p.p. 82-83) -a quien tantas veces han recurrido los sectores dominantes como cita de autoridad-, quien entiende que la sanción de leyes que admiten la renegociación de contratos de administraciones anteriores, es contraria al principio de identidad del Estado, enviando el nocivo mensaje de que cada gobierno sólo respeta los contratos que él mismo firma.

⁸⁶ Art. 4°, Ley N° 14.812.

⁸⁷ Art. 4°, Ley N° 14.812. Se estableció así un plazo de caducidad al ejercicio de las funciones de contralor, en desmedro de la transparencia administrativa, que desconoce el carácter obligatorio de la competencia administrativa e imprescriptible de la nulidad absoluta, tergiversando la figura del silencio administrativo que es -en esencia- una ficción creada a favor de los ciudadanos como garantía dentro de su relación con la administración pública.

⁸⁸ Art. 6°, Ley N° 14.812. En ese sentido, por vía reglamentaria se estableció un plazo de noventa días para el cumplimiento de la inscripción en el Registro provincial, computables desde el vencimiento del término para la presentación de ofertas. Esto trae aparejado un riesgo evidente ante la posibilidad de que el oferente adjudicado no logre obtener luego su inscripción por incumplir los requisitos regulados.

⁸⁹ Art. 65, Ley N° 6021: “Será, asimismo, causa de rescisión el caso fortuito o fuerza mayor que imposibilite el cumplimiento del contrato. En este caso se pagará al contratista la obra que hubiere ejecutado conforme a las estipulaciones del contrato y los materiales acopiados que fuera de recibo, reajustados los precios conforme a lo establecido en el inciso d) del artículo anterior”

1.4. Emergencia administrativa y tecnológica

También aquí nos detendremos brevemente en los fundamentos que acompañaron la iniciativa del Poder Ejecutivo concretada con la sanción de la Ley N° 14.815⁹⁰, declarativa de la emergencia administrativa y tecnológica en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. Allí, se motiva la declaración en "...una crítica situación que afecta a la totalidad de las áreas administrativas dependientes del Poder Ejecutivo y, especialmente, a la prestación de los servicios esenciales a cargo de la Administración Pública Provincial, centralizada y descentralizada; extremos que son de público conocimiento y que responden a años de desinversión y de administraciones imperfectas, provocando una actuación estatal deficiente e ineficaz". Con impecable coherencia respecto de las emergencia previas, los dichos del mensaje enviado por el Ejecutivo provincial carecen de toda evidencia respaldatoria. Al parecer, ninguna cartera de la administración provincial –o entidad descentralizada- fue administrada con mediana eficiencia en las décadas previas, cuestión que habría sido constatada en tiempo récord por la –en aquél momento- recién asumida gestión provincial.

Así, al cabo de otras generalidades similares, se entiende como impostergable una declaración de emergencia que permita "...adoptar medidas de excepción tendientes a facilitar el funcionamiento y a propiciar el rápido reordenamiento del Estado", argumento que habilitaría "...la creación de un régimen de regulación del contrato de servicios autónomo, a fin de dotar a la administración de herramientas más eficaces para la contratación de servicios profesionales o técnicos a título personal, escindiéndolo de la regulación del empleo público". Por otra parte, se alega que, mediante la emergencia tecnológica, se procura "...el fortalecimiento y modernización de todos los organismos públicos provinciales y la consecuente agilización de los procedimientos administrativos".

En conclusión, los ejes de la medida legislativa son: a) la modificación de los procedimientos de contratación, y; b) la precarización de las relaciones de empleo público, que -como veremos- en algunos casos es directamente negada.

Al igual que en las normas antes analizadas, se concentró en Ministros, Secretarios y entidades autárquicas la competencia para la contratación de obras y provisión de servicios, incluidos convenios de colaboración con organismos de la Provincia o de la Nación, Municipios, Consorcios de gestión y desarrollo y Cooperativas⁹¹. Esto incluyó, por vía reglamentaria, a la autorización y aprobación de los procedimientos de selección mediante el procedimiento de contratación directa⁹². También se habilitó el diferimiento de la constancia de inscripción en el registro de proveedores provincial y la utilización de normas de excepción ya previstas en la Ley N° 11.340⁹³ -adicionándose las reguladas por la Ley N° 13.981-, ampliándose así las causales de contratación directa y limitándose la intervención de los organismos previstos en las normas procedimentales.

⁹⁰ reglamentada mediante el Decreto N° 592/16.

⁹¹ Art. 2°, Ley N° 14.815.

⁹² Art. 7°, último párrafo, Decreto N° 592/16.

⁹³ Art. 2°, Ley N° 14.815

La ley estableció un régimen autónomo de selección del contratista en el marco de la emergencia -diferente del entonces vigente reglamento de contrataciones provincial- que guarda evidente analogía con las posteriores modificaciones impulsadas por la administración provincial al régimen general de contrataciones. Así, se aprobó un “Procedimiento de contratación de bienes y servicios”⁹⁴, estableciendo una línea divisoria en las cien mil unidades de compra (100.000uc)⁹⁵ para diferenciar las compras superiores de las menores⁹⁶. Dicha clasificación incide en la extensión de la documentación que integra el llamado⁹⁷; en la necesidad de dictar un acto administrativo de aprobación de los documentos contractuales⁹⁸; en la conformación de las comisiones de pre-adjudicación⁹⁹; en los criterios de selección del adjudicatario¹⁰⁰; en el circuito de asesoramiento y control previo¹⁰¹; y en las garantías de oferta exigidas¹⁰².

La competencia para adjudicar contratos se atribuyó a los titulares de las carteras, al igual que la atribución para autorizar y aprobar contrataciones directas en el marco del régimen de contrataciones entonces vigente¹⁰³.

Como otro aspecto destacable, se reconoció la prerrogativa de requerir garantía de impugnación a las Bases y a los anexos de Especificaciones Técnicas y a la adjudicación¹⁰⁴, cuestión arduamente debatida en doctrina (Comadira, 2006) y que trataremos al momento de analizar la modificación al régimen general de contrataciones.

Una observación que atraviesa diversas disposiciones que regulan los instrumentos contractuales es el carácter predominantemente discrecional de su conformación. Así, documentos que eran entonces contemplados de manera reglada –como el pliego único de bases y condiciones para la contratación de bienes y servicios o el pliego tipo de condiciones particulares para la adquisición de bienes e insumos¹⁰⁵-, fueron librados a la

⁹⁴ Anexo I, Decreto N° 592/16

⁹⁵ Art. 4°, Decreto N° 592/16, fijó el valor de la Unidad de Contratación en veinticinco pesos (\$25), condicionando su vigencia a la sanción de una nueva Ley de Presupuesto. El artículo 71 de la Ley N° 14.879 (presupuesto 2017) fijó ese valor en treinta pesos.

⁹⁶ Art. 3°, Anexo I, Decreto N° 592/16

⁹⁷ Art. 5°, Anexo I, Decreto N° 592/16. La “compra superior” debe regirse por “Bases de contratación”, mientras que en la “compra menor”, se pueden utilizar aquellas o una invitación a cotizar.

⁹⁸ Arts. 7° y 8°, Anexo I, Decreto N° 592/16. Establecen que resulta necesario dictar un acto administrativo -conforme a un cuadro de competencias contenido en el reglamento- para la aprobación de las bases, requerimiento prescindible para la “compra menor”

⁹⁹ Art. 15, Anexo I, Decreto N° 592/16. La conformación de Comisión de Preadjudicación resulta obligatoria en la “compra superior”, y prescindible en la “compra menor”.

¹⁰⁰ Arts. 15 y 16, Anexo I, Decreto N° 592/16. Establecieron el criterio de la “oferta más conveniente”, en la “compra superior”; y el de la “oferta de menor precio”, en la “compra menor”.

¹⁰¹ Arts. 16 y 19, Anexo I, Decreto N° 592/16. En el caso de la “compra menor”, la norma sólo requiere la intervención de la Fiscalía de Estado, en forma previa, y de la Asesoría General de Gobierno y la Contaduría General de la Provincia una vez finalizado el procedimiento; mientras que en el de la “compra superior”, se requiere la intervención simultánea de los tres organismos mencionados antes de la adjudicación.

¹⁰² Mediante el art. 21, del Anexo I, del Decreto N° 592/16, se determinó que podía prescindirse de la presentación de garantías de oferta en la “compra menor”.

¹⁰³ Art. 20, Anexo I y art. 7°, Decreto N° 592/16. Al momento de la sanción de la Ley, regía el Decreto N° 3300/72, actualmente reemplazado por el Decreto N° 1300/16. En forma adicional, se estableció la difusión obligatoria de las adjudicaciones en la página web del Gobierno, y se desconcentraron, en forma interna para cada organismo o entidad, las competencias para aprobar las Bases de la Contratación y las especificaciones técnicas.

Por vía reglamentaria se estableció que el procedimiento regulado en el marco de la emergencia resulta excluyente, salvo previsión expresa en contrario, de las normas de contratación en aquél momento vigentes -sin perjuicio de su aplicación a la etapa de ejecución contractual-, interpretación al texto legal formulada por una vía de dudosa constitucionalidad.

¹⁰⁴ Art. 21, Anexo I, Decreto N° 592/16

¹⁰⁵ Decreto N° 3300/72 y Decreto N° 1676/05

discrecionalidad de las autoridades jurisdiccionales, habilitadas para definir la totalidad de la documentación legal y los antecedentes económico-financieros o para fijar causales insubsanables de rechazo de ofertas. Esto es contrario al criterio que entiende que el derecho público debe tender a reconocer la discrecionalidad allí donde resulte imprescindible, eliminándola cuando no lo sea (Mairal, 2007) como forma de preservar la igualdad y la transparencia que radica en el sometimiento de la administración a criterios generales, objetivos y, dentro de lo posible, automáticos¹⁰⁶ que preserven realmente la bandera de la seguridad jurídica (Rodríguez, 2014).

Esta habilitación al obrar discrecional se aprecia claramente en el establecimiento del criterio de selección -como regla, en la compra superior- de la “oferta más conveniente”, en reemplazo del entonces vigente principio de menor valor. Si bien no es irrazonable admitir cierta flexibilidad, allí donde la discrecionalidad resulte imprescindible, dicho criterio debería ser siempre excepcional y debidamente fundado, con el objetivo de preservar el patrimonio público y la transparencia de las contrataciones estatales. Su establecimiento como regla general de forma irreflexiva, colisiona directamente con la vocación de lucha contra la corrupción esgrimida en la retórica de la administración actual, incrementando el margen de discrecionalidad de los funcionarios para desechar ofertas económicamente convenientes, en pos de una ponderación de calidad cuya apreciación carece de bases objetivas.

Finalmente, un aspecto central de la norma, que analizaremos en el punto vinculado con las modificaciones en materia de empleo público, es la regulación de un régimen de contrato de servicios¹⁰⁷. Si bien se trata de un proyecto que fundaba su necesidad de una situación de emergencia –nunca acreditada- la norma que analizamos contiene también disposiciones de carácter permanente. Esto es susceptible de crítica, ya que no es una buena práctica intercalar en las disposiciones de una ley, y durante su debate parlamentario, cuestiones que obedecen a una situación coyuntural que el gobierno se avocaría a superar, con modificaciones al ordenamiento vigente que perdurarán una vez superadas las causales de emergencia.

La transparencia y debida publicidad de los actos de gobierno indica la necesidad de explicitar los verdaderos objetivos de las modificaciones legislativas que se propicien, sin máscaras de ninguna clase. Si se pretende alterar en forma permanente los vínculos laborales al interior de la administración pública o los procedimientos contractuales o administrativos en general, deben propiciarse los cambios en el marco de proyectos que conlleven la exclusiva –y específica- atención de los legisladores, y no incorporarlos bajo el ropaje de una norma que supuestamente tiene un plazo limitado de vigencia.

¹⁰⁶ Señala Héctor A. Mairal (2007: p. 78), que el remedio contra la delegación involuntaria de la facultad de decisión (califica como tal a la que recibe el funcionario interesado en determinada contratación, por sobre la del formal decisor) “... consiste en reducir al máximo posible la discrecionalidad en la selección del universo de oferentes y en la adjudicación. Por ello son preferibles los criterios más automáticos posibles sea para seleccionar a los oferentes o para adjudicar la licitación. Una selección de oferentes admisibles, con pautas claras y realistas, con resultado pasa/no pasa, es preferible a un método de puntajes que siempre encierra un cierto grado de arbitrariedad. Una adjudicación basada en el mejor precio será siempre más transparente que otra en la cual el precio es sólo uno de los elementos de juicio que se toman en cuenta, junto con otros imprecisos o totalmente subjetivos”.

¹⁰⁷ Arts. 22 y 23, Ley N° 14815

Haciendo caso omiso de ello, el Poder Ejecutivo propició –en el Título II de la ley de emergencia titulado: “De la reforma administrativa. Normativa para la agilización de los trámites”- modificaciones permanentes al Estatuto del Empleo Público, a la Ley de Administración Financiera, a la norma que Regula el Subsistema de Contrataciones provincial y a la Ley de Ministerios (que, paradójicamente, había sancionado apenas meses antes a instancias de la nueva administración)¹⁰⁸.

Entre otras cuestiones se excluyó a las empresas públicas del ámbito de aplicación de la ley de contrataciones¹⁰⁹, mientras que se incluyó a todo el Sector Público dentro de la aplicación de los principios generales en materia de contrataciones del artículo 3 de la misma¹¹⁰. En otras palabras, se procuró excluir a las empresas estatales de la aplicación de las normas de contratación, salvo el caso de los principios generales.

Asimismo agregó entre las exclusiones de los contratos comprendidos en la ley de contrataciones provincial, a los que se celebren dentro del régimen de fondos permanentes o cajas chicas regidos por el art. 78 de la Ley de Administración Financiera¹¹¹. Cabe destacar al respecto, que la aplicación por parte del Tribunal de Cuentas provincial de las reglas ahora excluidas a esta clase de contrataciones, con la finalidad de limitar la excesiva discrecionalidad y dotar de mayor transparencia a dichas erogaciones, fue causa de numerosos fallos contra funcionarios provinciales responsables por dichos gastos en años anteriores. De allí que pueda inferirse la intención de escapar a dicho control mediante la modificación postulada.

Finalmente, entre los aspectos que merecen destacarse, se incorporó entre las facultades de las autoridades administrativas, la posibilidad de insertar en los pliegos de contratación una cláusula de redeterminación de precios en los procesos de provisión de bienes cuya entrega supere el plazo de un (1) mes¹¹². Esto va en línea con una estrategia general observada en las normas contractuales promovidas por la actual administración, orientada a salir del esquema de invariabilidad de precios que imperaba hasta el momento en materia de contrataciones de bienes y servicios en el ámbito provincial.

2. Modificación del régimen general de contrataciones públicas

La normativa aplicable en materia de contrataciones públicas hasta el inicio de la gestión Vidal era Decreto Ley N° 7.764/71 (Contabilidad), norma de extendida vigencia en el ámbito provincial cuya modificación en materia de contrataciones fue sancionada en el año 2009 con la finalidad de adaptar el ordenamiento a los requerimientos del marco constitucional, democrático, funcional y tecnológico de la provincia de Buenos Aires, organizado a partir de 1994¹¹³.

¹⁰⁸ En lo relativo al personal de gabinete, la Ley de Emergencia modificó el régimen de personal de gabinete, cuestión que también trataremos en el punto referido al empleo público (Arts. 28 y 29, Ley N° 14.815).

¹⁰⁹ Art. 12, Ley N° 14815.

¹¹⁰ Art. 13, Ley N° 14.815.

¹¹¹ Art. 14, Ley N° 14815.

¹¹² Art. 15, Ley N° 14815.

¹¹³ Ver fundamentos de la Ley N° 13981, disponibles en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/f-13981.html>

El –en aquél momento- nuevo marco normativo en materia de contrataciones consagró el principio de universalidad en cuanto a su ámbito de aplicación, alcanzando a todos los órganos, entes, entidades y empresas previstos en los artículos 8 y 11 de la Ley de Administración Financiera (Nº 13.767), salvo los que por ley especial tuvieran otro régimen establecido¹¹⁴.

Una significativa innovación fue la previsión de incorporar la totalidad de los procedimientos de adquisición de bienes, servicios e insumos a través a un sistema de contrataciones electrónicas, atendiendo –en el marco de la política de modernización de los procesos administrativos que se desarrollaba desde años antes- a la necesidad de implementar nuevas formas de contratación que fomentaran la competitividad y garantizaran la transparencia de los procedimientos de selección, tomándose como ejemplos en derecho comparado los casos chileno y brasileño.

En cuanto a las contrataciones directas, se declaró en sus fundamentos la voluntad de restringir dicho procedimiento a los casos excepcionales que se funden en causales objetivamente justificadas y acreditadas en las actuaciones administrativas.

El proyecto fue sancionado por la Legislatura provincial bajo el número 13.981¹¹⁵ y promulgado en abril de 2009, pero su vigencia efectiva se supeditó a su reglamentación por parte del Poder Ejecutivo¹¹⁶, omisión que impidió su puesta en funcionamiento durante el periodo transcurrido hasta el año 2016.

2.1. El nuevo Reglamento de Contrataciones (Decreto Nº 1300/16)

Encaramándose en la necesidad de poner en vigencia la Ley Nº 13.981, la actual administración provincial concretó el anhelo insinuado en las normas de emergencia tendiente a modificar el régimen general de contrataciones, mediante el dictado del Decreto Nº 1300/16¹¹⁷.

Desde un punto de vista técnico, pueden hacerse algunas consideraciones preliminares. En tal sentido, el art. 3º -relativo a la definición y alcance de los principios-, resulta algo deficitario y poco claro en cuanto a su necesidad y finalidad. En lugar de lograr una delimitación conceptual que aclare los principios para mejorar su aplicación, en varios pasajes se limita a aclarar alguna característica propia del reglamento o su finalidad y en otros casos cae directamente en el pleonasma o la tautología.

Resulta llamativo apreciar las similitudes que exhibe el régimen general aprobado respecto de los procedimientos excepcionales que, fundados en razones de urgencia, se habían incluido en las leyes de emergencia sancionadas al inicio de la gestión Vidal. De hecho, diversas modificaciones a la Ley Nº 13.981 fueron incluidas –con carácter permanente- en la ley de emergencia administrativa y tecnológica en su Título II dedicado a la reforma administrativa.

¹¹⁴ Cuestión que, como vimos en el punto previo, fue modificada mediante la emergencia administrativa restringiendo su ámbito de aplicación.

¹¹⁵ B.O. del 27/4/09, Nº 26115.

¹¹⁶ Ley Nº 13.981, art. 32.

¹¹⁷ B.O. del 26/10/2016, Nº 27.895 (Suplemento).

En este sentido, en el Título I, Capítulo I del reglamento se avanza en materia de redeterminación de precios –cuestión no contemplada en el texto original de la ley 13.981 e incorporada mediante el art. 15 de la Ley de emergencia administrativa N° 14815-, estableciendo los principios generales a los cuales debe ajustarse su inclusión en los Pliegos de Bases y Condiciones¹¹⁸. Esta modificación sustancial obedeció, evidentemente, a una previsión de continuidad del proceso inflacionario que ya mostraba síntomas de profundización tras los primeros meses de gestión.

En cuanto a la intervención de los organismos de asesoramiento y control, en el Título II Capítulo I, el art. 13 del reglamento establece que: “La intervención podrá ser simultánea y concomitante, debiendo los organismos expedirse en 10 (diez) días corridos. PREVIO A LA APROBACIÓN DEL PLIEGO Los organismos de asesoramiento y control intervendrán en todos los pliegos cuya aprobación, según lo previsto en el cuadro de competencias, iguale o supere la competencia de los ministros secretarios. PREVIO AL ACTO ADMINISTRATIVO DE ADJUDICACIÓN Los organismos de asesoramiento y control intervendrán en todos los proyectos de acto administrativo cuando el monto de la contratación iguale o supere las 600.000UC. Además, la remisión del proyecto será obligatoria ante los siguientes supuestos: a. Hubiere impugnaciones a la preadjudicación. b. Hubiere rechazo de ofertas por causas formales, a partir de las 100.000UC. c. Si el proceso fuera encuadrado en una licitación pública internacional. En el resto de los casos tomarán la intervención de su competencia una vez finalizado el procedimiento”. Esto excede claramente las previsiones del artículo de la ley de contrataciones reglamentado¹¹⁹, consagrando por vía reglamentaria una modificación sustancial al sistema de control previo provincial y una clara restricción de la intervención de los organismos de control.

No debe obviarse al respecto que la Ley Orgánica de la Fiscalía de Estado establece, en su artículo 38, que: “El Poder Ejecutivo y los institutos autárquicos sólo podrán decidir los expedientes en que pudieren resultar afectados los intereses patrimoniales de la Provincia con el previo informe de la Contaduría General, dictamen del Asesor General de Gobierno y vista del Fiscal de Estado...”. Por el contrario, el nuevo reglamento abre la posibilidad de postergar dichas intervenciones, sin especificar siquiera que se concrete en forma previa al perfeccionamiento de la contratación para evitar el nacimiento de derechos subjetivos en cabeza de los adjudicatarios derivados de actos que luego puedan ser invalidados.

En el Capítulo II se regula el detalle de los procedimientos de contratación electrónica contemplados en la ley de contrataciones, cuestión complementada por la

¹¹⁸ Decreto N° 1300/16, art. 7°. De conformidad con la nueva norma reglamentaria, los contratos podrán ser redeterminados a solicitud del contratista, cuando los costos reflejen una variación promedio superior en un 5% respecto del contrato original o su última redeterminación. Finalmente, mediante la Resolución de la CGP N° 856/16 se aprobó el “Régimen de redeterminación de precios para contratos de prestación de servicios” y el “Régimen de revisión de precios para contratos de provisión de bienes”, como Anexos I y II respectivamente.

¹¹⁹ El art. 13 de la ley N° 13.981, establece en su parte final que: “Los Organismos de Asesoramiento y de Control intervendrán previo al dictado del acto administrativo, en forma sucesiva o simultánea, y se expedirán en el plazo máximo de diez (10) días, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 78 del Decreto-Ley 7.647/70”.

resolución conjunta CGP N° 20/17 y MJGM N° 92/17 mediante la cual se habilitó el Sistema de Compras Electrónicas de la Provincia de Buenos Aires (PBAC)¹²⁰.

El Título II del decreto reglamentario –que, vale aclarar, sigue la estructura y numeración de la ley de contrataciones- regula las cuestiones atinentes al procedimiento. Al igual que las normas de emergencias, el régimen general contempla la clasificación de los procedimientos y el nivel jerárquico para su autorización y aprobación a partir de una escala de valor medida en unidades de contratación, cuestión que también servirá de unidad de medida para la determinación de los requisitos de publicidad¹²¹.

2.2. Amplitud de las excepciones al principio de la licitación pública y sus consecuencias

Los artículos 17 y 18 de la ley de contrataciones regulan el proceso de selección del contratista, estableciendo el principio de la licitación pública. Como excepciones, el reglamento de contrataciones establece que puede encausarse el procedimiento mediante licitación privada hasta las 300.000 unidades de contratación (equivalentes a nueve millones de pesos). A su turno, el art 18 regula la contratación directa en sus tres supuestos: a) Contratación directa menor desde 50.000 hasta 100.000 unidades de contratación (entre un millón quinientos mil y tres millones de pesos); b) Procedimiento abreviado, desde 10.000 hasta 50.000 unidades de contratación, y; c) factura conformada, hasta 10.000 unidades de contratación.

Dichos montos resultan sustancialmente más elevados que los previstos por el régimen previamente vigente, ampliando así las posibilidades de contratar en forma directa eludiendo el principio de la licitación pública. Si bien también en estos casos se prevé un procedimiento abreviado que admite una compulsa de oferentes por invitación, de forma tal de dotar de ciertas garantías mínimas a la contratación dada su índole pública, la publicidad y concurrencia se ven limitadas en comparación con los procesos de licitación pública.

En particular, se observan plazos de publicidad que parecen insuficientes para garantizar la concurrencia de una multiplicidad de oferentes y, con ello, un marco realmente competitivo. No sólo en el caso de las contrataciones directas, sino también en los procedimientos licitatorios. La publicidad es un elemento insustituible para garantizar la transparencia y la conveniencia a los intereses fiscales de las contrataciones estatales. En tal sentido, resulta de interés hacer una comparación entre el régimen previo normado por el Decreto 3300/72 y el actual, a los efectos de evaluar su avance o retroceso en la materia.

¹²⁰ En el marco del permiso de uso contenido en el Decreto N° 1.599/16, por medio del cual se aprobó un Convenio Específico de Cooperación Técnica celebrado entre el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹²¹ Mediante el art. 4° del Decreto 592/16 se fijó el valor de la Unidad de Contratación en veinticinco pesos (\$25,00.-), previéndose su posterior determinación mediante las leyes de presupuesto. En su momento, mediante el art. 71 de la Ley N° 14879 (Presupuesto 2017) se elevó su valor a treinta pesos (\$ 30).

En primer lugar, merece destacarse que el anterior régimen preveía la publicación en el sitio web de la provincia del plan anual de contrataciones¹²², obligación no contemplada por el régimen vigente. En el caso de las licitaciones públicas, resultaba obligatoria su publicación en –al menos- un diario o periódico que asegure la mayor difusión y publicidad del acto¹²³, cuestión que tampoco integra el reglamento actual, sustrayendo así los procedimientos contractuales del conocimiento del público no especializado. En cuanto a los plazos de antelación y cantidad de días de publicación en los procedimientos de licitación pública, el antiguo reglamento de contrataciones remitía al artículo 30 de la ley de Contabilidad, que ordenaba su publicación durante tres días -como mínimo-, con una anticipación mínima de ocho días a la apertura, o veinte días si debía difundirse en el exterior¹²⁴. En una postura claramente restrictiva, el reglamento de contrataciones actual prevé la publicación por un día, con tres de anticipación, en los procedimientos cuyo presupuesto no supere las 200.000 u/c (hasta seis millones de pesos); por dos días, con cuatro de anticipación, para presupuestos de hasta 1.000.000 de u/c (hasta treinta millones de pesos); y por tres días, con nueve de anticipación, en procedimientos que superen el millón de u/c¹²⁵.

En el caso de las contrataciones directas, la situación no es mejor. En las “contrataciones menores” (hasta 100.000 u/c, equivalentes a tres millones de pesos), la antelación de la publicación se reduce a sólo dos días de la finalización del plazo para presentar ofertas; mientras que en los llamados “procedimientos abreviados” (hasta 50.000 u/c, equivalentes a un millón y medio de pesos) la antelación de sólo un día¹²⁶ (mientras que el reglamento anterior preveía un plazo genérico de 3 días de anticipación¹²⁷), lo cual hace directamente imposible la preparación de una oferta seria si no se cuenta con información privilegiada previa a la publicación.

2.3. Garantías de impugnación

Finalmente, el artículo 19 del reglamento regula las garantías contractuales y, entre ellas, en los incisos d, e y f, se reglamentan las garantías de impugnación, cuestión que no se había habilitado expresamente en el texto anteriormente vigente. El tema merece especial atención. La cuestión relativa a la inclusión de estas cláusulas -que implican la obligatoriedad de abonar una suma previa en concepto de garantía para poder formular impugnaciones dentro de un procedimiento licitatorio- ha suscitado desde siempre posiciones encontradas y opuestas. Al respecto, hay quienes se oponen férreamente a su existencia, mientras que otros las aceptan como forma de agilizar el proceso, siempre y cuando los montos de impugnación no resulten desproporcionados o irrazonables.

Señala Julio Comadira (2006) que exigir garantías de impugnación contradice principios esenciales del procedimiento administrativo, no guarda coherencia con su gratuidad y colisiona con la consideración del particular (en el caso, el oferente) como un

¹²² Decreto N° 3300/72, art. 7°.

¹²³ Decreto N° 3300/72, art. 9.

¹²⁴ Decreto 3300/72, art. 9, con remisión al art. 30 del Decreto Ley N° 7764/71.

¹²⁵ Art. 15, Decreto N° 1300/16.

¹²⁶ Art. 18, Decreto N° 1300/16.

¹²⁷ Art. 81 del Decreto N° 3300/72, con remisión al art. 31 de la Ley de Contabilidad (DL N° 7764/71).

colaborador de la Administración para arribar a la mejor decisión, aunque concurra en defensa de sus derechos subjetivos¹²⁸. Así, si es un colaborador ¿por qué debería garantizar económicamente su participación? ¿No son los recursos administrativos un mecanismo de autocontrol de la Administración en la búsqueda de la verdad, la justicia y la eficacia? ¿Cuál es la lógica de poner obstáculos a esa participación privada?

No obstante que puede argumentarse que con tales exigencias se disuaden las impugnaciones obstruccionistas dándose celeridad al trámite administrativo (cuestión que parece obsesionar a la administración actual, por sobre la legalidad, razonabilidad y justicia de su obrar), para la postura crítica de estas garantías, las impugnaciones no deben ser valoradas como obstrucciones a la función administrativa, sino como una colaboración del particular en la búsqueda de la verdad material y la justicia.

La ley de contrataciones vigente no previó expresamente su establecimiento, mientras que sí dispone -en su art. 20- que las impugnaciones no tienen efecto suspensivo, por lo cual no puede sostenerse que obstaculicen la continuidad del procedimiento. Por otra parte, la regla en materia de procedimientos administrativos es que la vía recursiva tampoco suspende su desarrollo, salvo que a criterio de la Administración el interés público así lo aconseje o exista el peligro de un perjuicio irreparable¹²⁹.

Así, al consagrarse como regla el efecto no suspensivo de los recursos e impugnaciones, y regularse las excepciones realmente necesarias, existen instrumentos adecuados para un correcto desarrollo de los procedimientos contractuales sin necesidad de exigir esta clase de garantías, que atentan contra la esencia misma del procedimiento administrativo recursivo y la transparencia del ejercicio de la función administrativa del Estado.

3. Modernización del Estado

Repasaremos brevemente los ejes de la Ley N° 14.828, mediante la cual se aprobó el “Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires” -reglamentada por el Decreto N° 1018/16-, por ser expresión del marco conceptual con el cual busca identificarse la administración presente. A pesar del discurso refundacional de la gestión actual, la PBA ha sido una jurisdicción pionera en esta materia. Por tal motivo, haremos una síntesis de los hitos de la estrategia de modernización del Estado provincial a lo largo de las últimas dos décadas, destacando aquellos que se vinculan con la incorporación progresiva de las TIC y la simplificación y apertura de los procesos administrativos.

3.1. El Plan Estratégico de Gobierno Electrónico

¹²⁸ CSJN, “Durussel de Fernandez, Graciela B. c/ Provincia de Santa Fé s/ recurso contencioso de plena jurisdicción”, 24-04-1986.

¹²⁹ Artículo 98.2, del Decreto Ley N° 7647/70.

En agosto de 2002 se aprobó -mediante el Decreto N° 1.824/02- el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico, el cual se insertaba dentro de un proceso de reforma del Estado orientado a mejorar la cantidad y calidad de los servicios¹³⁰.

Se destacó entonces que el uso de las TIC en el sector público creó una disciplina en sí misma, llamada gobierno electrónico, y que el intercambio de información derivado del nuevo paradigma conlleva cambios significativos en el contenido del trabajo y la organización administrativa, reconociéndose la necesidad de la capacitación de los recursos humanos y la reducción de la brecha digital.

Concluyeron los fundamentos del acto citado, remarcando que el desarrollo del Gobierno Electrónico debe asumirse como un proceso indispensable, evolutivo, modular e incremental, para el cual debe dotarse a la Provincia de un diseño institucional que permita una coordinación ágil entre las distintas jurisdicciones y organismos que integran el sector público provincial. En ese derrotero, los Objetivos Generales del Plan eran:

- Acercar la administración pública al habitante, haciéndola más accesible y transparente y brindando más y mejores servicios;
- Implementar la gestión basada en responsabilidad por resultados y recursos;
- Aumentar el impacto de los programas de Gobierno;
- Complementar el proceso de modernización mejorando la calidad y la eficiencia de los servicios del Estado mediante el uso de información, procesos y tecnología;
- Desarrollar aplicaciones verticales y transversales, sobre una infraestructura común, que solucionen temas y problemas específicos de los habitantes.

3.2. El plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007

En el año 2004 se plantearon las líneas directrices para un plan estratégico institucional participativo que resultó en la estructuración del Plan Trienal de la Gestión Pública¹³¹ mediante tres componentes: a) fortalecimiento del Estado como proyecto político - social y como organización, aspectos que incluían la planificación estatal con un enfoque estratégico, el diseño de la organización estatal y empleo público y carrera; b) modernización e innovación pública; y c) formación para el cambio cultural.

La nueva consigna no era simplemente cambiar el Estado, sino recuperarlo. Se partía de la idea de que el Estado refleja los valores y la concepción que la sociedad tiene del mismo; y que el consenso social que derivó en la reducción del Estado operada en la

¹³⁰ Expresamente, se señaló en los considerandos del decreto citado que: "...el uso de estas tecnologías favorece la interacción entre los gobiernos, las empresas, las comunidades y los ciudadanos, mejora la transparencia y el control de los actos de gobierno, aumenta la eficiencia de los procesos administrativos, incrementa la eficacia de los programas de gobierno y su impacto final, y propicia la formulación e implementación de políticas de desarrollo económico regional, entre otros beneficios" (Decreto N° 1824/02, considerando 4°).

¹³¹ Aprobado mediante Resolución de la SSGP N° 5/04.

década de los 90 era un proceso negativo que debía revertirse. Así, fortaleciendo sus capacidades sería posible reconstituir el tejido social y relegitimar al Estado.

En dicho contexto, las acciones de modernización se asocian a la innovación, descartando el término “reforma” –identificado con la concepción de los 90- y definiendo a la modernización como “...una posibilidad de mejora continua de la capacidad de gestión (que) no será considerada como tal si no favorece la inclusión social”. En ese derrotero, las acciones contempladas por el Plan Trienal 2004/2007, se enfocaron en proyectos con impacto en la relación administración-ciudadano y, en lo posible, transversales a diversos ámbitos de la Administración Pública¹³².

3.3. El Consejo Provincial de la Sociedad de la Información

En enero de 2008 se dictó el Decreto N° 110/08 por el cual se creó el “Consejo Provincial de la Sociedad de la Información”, como un ámbito de debate y participación de diversos actores políticos, empresariales, gremiales, de la educación y de la sociedad civil. Su finalidad era proponer al Poder Ejecutivo una agenda de orientaciones estratégicas destinada a promover que los ciudadanos, las empresas, las organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno alcancen, mediante la incorporación de las TIC, la transformación de los tradicionales mecanismos de gestión estatal y la resolución de las urgencias sociales; aumentando la competitividad y la generación de empleo calificado para lograr una sociedad más equitativa, integradora y democrática.

La iniciativa tendía a profundizar el deslizamiento desde el *gobierno electrónico* -como eje central de la incorporación de las TICs a la gestión pública- hacia la *Sociedad de la Información*, como una visión transversal orientada a lo social y productivo. Dicha modificación se justificó en la necesidad de dar sustentabilidad a las políticas de modernización, para lo cual “...la innovación debe involucrar no sólo a las estructuras de la Administración del Estado Provincial sino también la estructura social y productiva”¹³³.

Entre las funciones del Consejo, se encontraban:

¹³² En una investigación presentada en las VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, Pagani, Quintans, Migliore y García (2012) enumeran diversos resultados obtenidos a partir de la implementación del plan, tales como: a) en materia de fortalecimiento del Estado como proyecto político-social y como organización: Redacción de Criterios y Guía de planificación y evaluación, cursos y asistencias técnicas, normativa para la elaboración y aprobación de estructuras organizativas (Decreto N°1322/05 y Resoluciones SSGP N° N°3/07 Guía de tipos estructurales especiales, N° 4/07 Instructivo para la presentación de expedientes de creación y/o modificación de estructuras organizativas, N°5/07 Esquema general para la elaboración de informes sobre estructuras orgánico funcionales y N°11/07); Guía para: la elaboración de Guías y Manuales de Procedimiento (Resolución SSGP N°16/07); Guía de la comunicación escrita (Decreto N°300/06 y su modificatorio N°2200/06 y Resoluciones 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) Diversas iniciativas en materia de empleo público y carrera: entre ellas, la elaboración del documento “Principios y recomendaciones para una carrera profesional administrativa en las administraciones provinciales de la República Argentina”; reinicio y fortalecimiento de las negociaciones colectivas, general y sectoriales; propuestas de transición vinculadas a los procesos de selección para la cobertura de cargos jerárquicos interinos y ascensos para el personal permanente instrumentados mediante la Ley N° 13.714; Programa de Formación para la Alta Dirección en el Estado (Decreto N° 1208/05); diseño e implementación de la Plataforma educativa virtual; entre otras.

¹³³ Decreto N° 110/08, considerando 3°.

- Promover la generación de una base de conocimiento sobre las experiencias desarrolladas por los distintos sectores que integran el Consejo Provincial.
- Proponer el marco normativo que asegure el derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración Pública Provincial a través de las TIC.
- Proponer políticas de integración y colaboración entre los sectores público, privado, académico y de la sociedad civil, para el desarrollo de las TIC en la sociedad y el Estado Provincial.
- Identificar, generar y promover las acciones y políticas necesarias para el efectivo desarrollo de las TIC en la Provincia de Buenos Aires.

3.4. Constitución de la Infraestructura de Firma Digital

La estrategia de incorporación de las TIC a la gestión de gobierno lleva aparejada la necesidad de implementar mecanismos de autenticación e identificación que brinden seguridad a las gestiones realizadas en el marco de los procedimientos administrativos. En este sentido, mediante la sanción de la Ley N° 13.666, la PBA adhirió al régimen instaurado por la Ley nacional N° 25.506, con el propósito de asimilar al derecho local los institutos regulados por leyes nacionales en materia de identificación digital que resulten necesarios a los efectos de garantizar la vigencia de la normativa de fondo. La norma citada fue reglamentada por el Decreto N° 1388/08 y, posteriormente, a través del Decreto N° 305/12 (derogatorio del anterior)¹³⁴.

Ante las dificultades para consolidar la infraestructura propia de firma digital en el ámbito local, y con la finalidad de avanzar en la sensibilización de los agentes y funcionarios que componen la Administración provincial, la Secretaría General de la Gobernación diseñó, en el año 2013, una prueba piloto -aprobada mediante el dictado de la Resolución SG N° 23/13- por la cual se constituyó, a través de la Dirección Provincial de Sistemas de Información y Tecnologías, en Autoridad de Registro dependiente del Certificador Licenciado ONTI.

Este proyecto tuvo como objetivo avanzar en el proceso de digitalización de los procedimientos administrativos y servicios que brinda la Administración Pública provincial a través de la progresiva utilización de la tecnología de Firma Digital, con un horizonte temporal de dos años que fue estimado suficiente para lograr la estabilización de la

¹³⁴ Cabe señalar que el Decreto N° 1388/08 preveía la existencia de un Certificado Digital Raíz del Estado Provincial, el cual daba origen y sostén a la infraestructura de firma digital. Esta mención al Certificado Raíz provincial ponía a la PBA en una situación similar a la que entonces ostentaban la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la provincia de San Luis, ya que, aun cuando legislativamente se hubiese adherido a la normativa nacional, lo cierto es que el sistema provincial escapaba a sus previsiones basándose en un certificado primigenio que no había sido emitido por el ente Licenciantes nacional.

Es decir que, conforme la ley nacional de Firma Digital, los certificados emitidos por las Autoridades Certificantes provinciales no serían válidos como Firma Digital, sino que caerían en el género Firma Electrónica, no contando por ello – fuera del ámbito de la provincia de Buenos Aires – con las presunciones que otorgan seguridad jurídica a transacciones informáticas firmadas digitalmente.

Para subsanar dicha incongruencia, el Decreto N° 305/12 modificó las cuestiones apuntadas evitando la mención al concepto de Certificado Digital Raíz del Estado Provincial propio del anterior Decreto.

infraestructura necesaria para constituirse la propia Secretaría General en Autoridad Certificante (tal como se reglamentara oportunamente a nivel provincial).

El cúmulo de información obtenido mediante dicho proceso transitorio permitió un paso no traumático hacia la generalizada utilización de la Firma Digital, impulsada - como veremos en el punto siguiente- por el Plan de Modernización de 2016, manteniendo el esquema de vinculación a la cadena de confianza del Ente Licenciente nacional.

3.5. El Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la PBA

Del repaso realizado, se desprende que diversos componentes de la estrategia de modernización planteada por la gestión actual derivan directamente de acciones desarrolladas previamente en la órbita provincial. El Plan abarca en su ámbito de aplicación a la Administración Central, los entes descentralizados y las entidades autárquicas; los organismos de la Constitución; las empresas y sociedades del Estado y; todos aquellos entes en los que la Provincia se encuentre asociada a una o varias provincias o municipalidades¹³⁵. Sus principios rectores son: 1) promoción de políticas públicas que impulsen las gestiones con calidad; 2) optimización en el uso de los recursos públicos; 3) economía y racionalidad administrativas; 4) ética y transparencia en la gestión pública; 5) fortalecimiento de la democracia mediante la participación de la ciudadanía en la gestión pública¹³⁶.

El objetivo declarado consiste en “alcanzar una gestión pública de calidad que posibilite la provisión eficaz y eficiente de bienes y servicios públicos a los ciudadanos de la Provincia de Buenos Aires de manera equitativa, transparente y efectiva, para una mayor integración y desarrollo de la sociedad, impulsando la ejecución de sistemas de conducción sistemáticos y coordinados y el uso intensivo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) por parte del Estado Provincial”¹³⁷. Para ello, plantea como ejes de la reingeniería del Estado Provincial, los siguientes:

a) Transformación institucional: Implementación de políticas públicas para la mejora de la calidad de vida y el desarrollo integral de los ciudadanos, promoviendo e introduciendo el uso de las TIC para fomentar la colaboración y coordinación en el ámbito de la administración pública, de manera de responder con mayor celeridad y efectividad a las demandas de la sociedad.

b) Participación Ciudadana: con la finalidad de permitir a los ciudadanos realizar consultas, solicitudes, sugerencias y reclamos ante el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires a través de un sistema accesible vía Internet, telefónica, y cualquier otro medio que se considere oportuno.

c) Mejorar la gestión pública: mediante la formulación de planes y acciones y la programación presupuestaria, articulando la toma de decisiones cotidiana con el planeamiento estratégico, el proceso de programación presupuestaria, la reingeniería de

¹³⁵ Ley N° 14.828, art. 2°.

¹³⁶ Ley N° 14.828, art. 3°.

¹³⁷ Ley N° 14.828, Anexo único, art. 1°.

procesos y los sistemas de información de cada organismo, así como promoviendo la articulación entre éstos, el monitoreo de gestión y la rendición de cuentas por resultados, para lograr una administración pública eficiente y transparente.

d) Orientar la función estatal al servicio de los ciudadanos: mediante canales efectivos de participación y control, a los efectos de facilitar la vinculación de los ciudadanos con el Estado Provincial, mejorar la calidad de dicha relación y reducir los tiempos y costos involucrados en las transacciones.

e) Impulsar la Modernización de la tramitación administrativa mediante el desarrollo de nuevos sistemas de gestión; la modernización de los procedimientos de compras, contrataciones y distribución de bienes y servicios; la ejecución del proceso de transformación documental en pos de la gestión documental electrónica basada en procesos de innovación sustentables para la progresiva despapelización, en beneficio del ciudadano; la simplificación de trámites y reducción de tiempos de gestión; y la puesta en funcionamiento de una ventanilla única que agilice el acceso de los ciudadanos a la información¹³⁸.

En función de los principios rectores y ejes del plan enunciados, se establecieron los siguientes componentes que resultan desarrollados a los largo del Plan Estratégico de Modernización, los cuales a su vez se concretan en diversos instrumentos de gestión: 1) Sistema de gestión por resultados: abarca 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: englobando 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 nuevas tecnologías de la información y comunicación: a concretar mediante la Sede Electrónica; el empleo de Firma Electrónica y Digital; y la digitalización de documentos y procesos administrativos resguardando la seguridad informática; interoperabilidad y; compras electrónicas¹³⁹.

En lo que hace al Gobierno Electrónico, se dispuso su implementación mediante los siguientes instrumentos: (i) Sede Electrónica; (ii) Firma Electrónica y Digital; (iii) Digitalización de documentos y procesos administrativos; (iv) Seguridad Informática; (v) Interoperabilidad; y (vi) Compras electrónicas¹⁴⁰.

4. Modificaciones a la organización administrativa

Tal como lo establece el art. 147 de la Constitución Provincial, el despacho de los negocios administrativos está a cargo de los Ministros, cuyos ramos y funciones son determinados por ley especial sancionada por la Legislatura. De allí que las leyes de ministerios establezcan el primer nivel de apertura del organigrama administrativo provincial -sentando las bases de la estructura orgánico-funcional que llevará adelante el

¹³⁸ Ley N° 14.828, Anexo único, art. 3°.

¹³⁹ Ley N° 14.828, Anexo único, art. 4°.

¹⁴⁰ Ley N° 14.828, Anexo único, art. 9°.

plan de gobierno- y regulen ciertas pautas que hacen a la jerarquía y las relaciones inter-orgánicas al interior de la Administración. Establecido lo anterior, el Poder Ejecutivo estructura mediante el dictado de diversas normas reglamentarias los niveles subsiguientes de apertura orgánico-funcional al interior de cada cartera, así como las acciones correspondientes a cada unidad orgánica. Las pautas para el diseño y aprobación de estructuras orgánico-funcionales fueron objeto de regulación -en el marco del plan Trienal 2004-2007- por medio del Decreto N° 1322/05, restringiéndose así la discrecionalidad en su conformación. Sin embargo, dicha norma fue derogada al inicio de la presente gestión mediante el Decreto N° 37/15B, sin que se haya determinado un nuevo marco normativo en su reemplazo.

El último organigrama de la gestión saliente en el año 2015 para la Administración Central (Ley N° 13.757 y modificatorias), se estructuraba a partir de once Ministerios¹⁴¹, once Secretarías¹⁴², la Asesoría General de Gobierno y la Coordinación General Unidad Gobernador.

Analizaremos a continuación las diversas modificaciones a la ley de ministerios promovidas por la actual administración, así como las principales innovaciones normativas que hacen a la organización administrativa provincial, a los fines de obtener al final de este trabajo algunas conclusiones acerca de la orientación de sus acciones.

4.1. Ley N° 14.803 y sus modificaciones

La primera ley de ministerios sancionada durante el periodo actual data del 10 de diciembre de 2015¹⁴³. El organigrama de la Administración Pública Central se estructuró allí a partir de once Ministerios¹⁴⁴, seis Secretarías de Estado¹⁴⁵ y la Asesoría General de Gobierno. En cuanto a los entes descentralizados, se mantiene como ente autárquico al Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible.

Un aspecto a tener especialmente en cuenta de la nueva norma (derogatoria de su anterior N° 13.757) es la eliminación de toda referencia a incompatibilidades respecto de los Subsecretarios –omisión trascendente, que luego fue parcialmente remediada mediante la Ley N° 14853 y extrañamente repuesta por la Ley N° 14.989-, así como la reducción de aquellas que caben a los Ministros y Secretarios¹⁴⁶. Sobre este

¹⁴¹ Ministerios de Jefatura de Gabinete; de Gobierno; de Economía; de Infraestructura; de Justicia; de Seguridad; de Salud; de Desarrollo Social; de Producción, Ciencia y Tecnología; de Asuntos Agrarios; de Trabajo.

¹⁴² Secretarías: General de la Gobernación; de Comunicación Pública; de Deportes; de Derechos Humanos; de Niñez y Adolescencia; de Turismo; de Personal y Política de Recursos Humanos; Legal y Técnica; de Participación Ciudadana; de Desarrollo Estratégico; de Servicios Públicos.

¹⁴³ Promulgada mediante el decreto 2/15B de la misma fecha.

¹⁴⁴ 1. Ministerio de Coordinación y Gestión Pública. 2. Ministerio de Economía. 3. Ministerio de Gobierno.

4. Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos. 5. Ministerio de Salud. 6. Ministerio de Seguridad.

7. Ministerio de Justicia. 8. Ministerio de Asuntos Agrarios. 9. Ministerio de Desarrollo Social. 10. Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología. 12. Ministerio de Trabajo.

¹⁴⁵ Secretaría General, Secretaría Legal y Técnica, Secretaría de Derechos Humanos, Secretaría de Cultura, Secretaría de Comunicación, el art. 10 de la Ley N° 13.757 establecía textualmente que: “Durante el desempeño de sus cargos los

¹⁴⁶ En efecto, el art. 10 de la Ley N° 13.757 establecía textualmente que: “Durante el desempeño de sus cargos los Ministros, no podrán ejercer actividad, comercio, negocio, profesión o empresa que directa o indirectamente implique participar, a cualquier título, en concesiones, acordadas por los poderes públicos o intervenir en contrataciones, gestiones o litigios en las cuales sean parte la Nación, las Provincias y/o los Municipios.

punto, la modificación parece apuntar a ampliar las posibilidades de los funcionarios designados en tales cargos para el ejercicio de actividades de índole privada –en forma paralela a sus responsabilidades públicas-, con la previsión de que no exista un conflicto de intereses.

Un mes después se sancionó -con fecha 15 de enero de 2016- la Ley Nº 14.805, que constituyó la primera modificación a la norma ministerial. Allí se propició el cambio en la denominación del ex “Ministerio de Asuntos Agrarios”, por la de “Ministerio de Agroindustria”; cuestión meramente simbólica, ya que no se modificaron las atribuciones de la cartera.

En cuanto a la administración descentralizada, se creó el Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia, como entidad autárquica de derecho público en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, que se constituyó en sucesor de la ex Secretaría de la Niñez y Adolescencia (creada por decreto 11/11B durante la gestión previa, pero no contemplada en el detalle de la Ley Nº 14.803).

En otro orden, se amplió la tradicional redacción del artículo 15 que preveía la posibilidad de que el Poder Ejecutivo delegue atribuciones en Ministros y Secretarios de Estado, incorporando en forma genérica a “...los funcionarios u organismos que en cada caso determine”; cuestión que parece apuntar a flexibilizar dicha posibilidad, articulando con entes o funcionarios que se encontrarían fuera de la línea jerárquica de la Administración central.

El 18 de agosto de 2016 se sancionó la segunda modificación relevante de la ley de Ministerios, mediante la Ley Nº 14.832. Allí se elevó el número de ministerios a trece, tras la escisión del Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología -cuyas atribuciones pasaron a integrar las carteras de Producción por un lado, y de Ciencia, Tecnología e Innovación por otro- y la creación del Ministerio de Gestión Cultural (continuador de la ex Secretaría de Cultura, que fue eliminada disminuyendo a cinco las secretarías que asisten al Ejecutivo).

Asimismo los Ministros no podrán ejercer profesión o empleo alguno, ni desarrollar ninguna actividad privada que tenga vinculaciones comerciales con el Estado Nacional, Provincial y/o Municipal, entidades autárquicas y/o empresas del Estado.

Es incompatible el cargo de Ministro, con cualquier otra función pública Nacional, Provincial o Municipal fuera ésta, permanente o transitoria, rentada o ad-honorem, con excepción de las actividades docentes en ejercicio 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, en cuyo caso podrá, el Poder Ejecutivo, acordar la autorización pertinente.

Los Ministros Secretarios de Estado y Subsecretarios no podrán ejercer profesiones liberales mientras permanezcan en sus funciones, incompatibilidad que regirá para todos los funcionarios que, cualquiera sea su denominación, ostentaran cargos equivalentes a los citados.

Acuerdo General de Ministros y Refrenda de los Actos Administrativos”.

Tras la modificación perada por la ley 14803, el artículo 11 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”.

4.2. La Ley N° 14.853

El 30 de noviembre de 2016 se derogó la Ley N° 14803 mediante la sanción de la nueva Ley de Ministerios N° 14853. Como dato saliente, se eliminó el Ministerio de Coordinación y Gestión Pública, restableciéndose la cartera de Jefatura de Gabinete de Ministros -que había sido suprimida al inicio de la administración Vidal- con funciones de planificación y coordinación general de gobierno¹⁴⁷.

En cuanto al régimen de incompatibilidades, se subsanó parcialmente la omisión de la Ley N° 14.803 en el caso de los Subsecretarios, sin perjuicio de lo cual se mantuvo una postura más permisiva en cuanto al ejercicio de actividades privadas -tanto para ministros y secretarios como subsecretarios- que la plasmada hasta el inicio de la presente gestión en la Ley N° 13.757¹⁴⁸.

4.3. Ley N° 14.989

A un año de su puesta en vigencia, la Ley N° 14.853 fue derogada por su par N° 14.989, sancionada el 14 de diciembre de 2017. En cuanto al organigrama de la Administración central, se destaca la creación del Ministerio de Asuntos Públicos como continuador de la Secretaría de Comunicación, que fuera creada por la Ley N° 14.803. Así, se elevó a catorce la cantidad de carteras ministeriales, mientras que las Secretarías que asisten al poder Ejecutivo pasaron a ser sólo cuatro.

Resulta llamativa la jerarquización simbólica de un área de comunicación de gobierno (tal es la naturaleza del nuevo ministerio de Asuntos Públicos) cuyas atribuciones no fueron modificadas respecto de la secretaría que lo antecedió, más allá de alguna diferencia en su redacción que no altera en forma alguna la sustancia. Sin dudas, la naturaleza de las funciones que tiene encomendadas resultan más afines a las tareas de apoyo al Poder Ejecutivo que generalmente ostentan las secretarías de Estado, que las de ejecución de política pública a las que se avocan los Ministerios que integran el gabinete provincial.

¹⁴⁷ El entonces denominado Ministerio de Jefatura de Gabinete y Gobierno fue creado en el año 2007 (Ley N° 13.757, B.O. del 6/12/07, N° 25796), contando con atribuciones en materia de establecimiento de agenda del PE, coordinación del Gabinete y diseño, coordinación y evaluación de programas interministeriales (incisos 4 a 7 del art. 16, Ley 13757, en su redacción originaria). Con la modificación de la Ley 13.975 se crea como cartera el Ministerio de jefatura de Gabinete de Ministros (ya escindido de la cartera de Gobierno) manteniendo las atribuciones antes aludidas durante toda la gestión Scioli. Al inicio de la gestión Vidal (mediante la Ley N° 14803), se suprimió la Jefatura de Gabinete, creándose el Ministerio de Coordinación y Gestión Pública, que ostentaba entre sus atribuciones la de asistir "...al Poder Ejecutivo en el seguimiento del plan de acción general de gobierno, diseñando e implementando los instrumentos para el monitoreo de los planes, programas y proyectos que aseguren el cumplimiento de los objetivos fijados" (art. 18, inc. 4, Ley N° 14803). Finalmente, mediante la sanción de una nueva Ley de Ministerios (N° 14.853) en noviembre de 2016 se reinstaura el Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros, dotándosele expresamente de competencia en materia de planificación estratégica del Plan General de Acción de Gobierno y control y seguimiento de la gestión (art. 18, inc. 4 y 5); atribuciones que fueron mantenidas por la Ley de Ministerios N° 14.989 actualmente vigente.

¹⁴⁸ Sin perjuicio de cierta ambigüedad del texto, la prohibición absoluta para desarrollar empleo o profesión alguna plasmada en la Ley 13.757, tras la modificación propiciada por la gestión actual y estipulada en las Leyes N° 14.803 y su posterior N° 14853, la incompatibilidad se dará solamente cuando dichas actividades "...impliquen su participación a cualquier título, (en) concesiones acordadas por los poderes públicos o intervenir en contrataciones, gestiones y licitaciones de las cuales sea parte la Nación, la Provincia, los Municipios o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires".

En cuanto a las incompatibilidades, es llamativa la recaída en la omisión respecto de los Subsecretarios observada al comentar la Ley N° 14.803 –que había sido parcialmente subsanada por la Ley N° 14.853-. La Ley N° 14.989 vuelve a una redacción similar a la primera norma ministerial de la gestión *Cambiamos*¹⁴⁹, por la cual los Subsecretarios –que, vale aclarar, no están comprendidos en el Estatuto de Empleo Público (Ley N° 10.430)- no cuentan con ninguna norma de rango legal que sirva de marco de referencia en la materia.

Una modificación organizacional notoria del nuevo texto se observa en el caso de la Asesoría General de Gobierno. A dicho organismo le corresponde asistir jurídicamente al Poder Ejecutivo y a todos los Organismos que integran la Administración Pública, central y descentralizada, emitiendo opinión jurídica no vinculante en relación con la interpretación de las normas jurídicas y su correcta aplicación; la constitucionalidad de los proyectos de leyes que propicie el Poder Ejecutivo, de los proyectos de reglamentos autónomos y de ejecución de las leyes; las reclamaciones y denuncias administrativas promovidas contra la Administración o sus agentes, y los recursos e impugnaciones que se deduzcan contra actos administrativos; los sumarios administrativos, cuando corresponda medida expulsiva; el cumplimiento de los requisitos legales de los pliegos de Bases y Condiciones para las licitaciones públicas de obras o servicios públicos y la interpretación de contratos a suscribir y su rescisión; todo pedido de exención o franquicia de impuestos, tasas o contribuciones provinciales y en aquellos casos en que deba decidirse sobre tributaciones que no se hallen expresamente previstas en las leyes y reglamentaciones¹⁵⁰; entre otras cuestiones relevantes.

La norma regulatoria de los Procedimientos Administrativos a nivel local - Decreto-Ley 7647/70-, cuyo ámbito de aplicación abarca las actuaciones sustanciadas ante la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires y sus actos administrativos –y, supletoriamente, los regímenes especiales-¹⁵¹, contiene diversas disposiciones que ordenan la intervención de los Organismos de Asesoramiento y Control como elemento preparatorio de su voluntad en el marco del debido procedimiento administrativo.

Como regla general, establece que los órganos administrativos, previo al dictado de una resolución final, deben solicitar el dictamen del Asesor General de Gobierno y dar vista al Fiscal de Estado, siempre que corresponda por sus respectivas normas atributivas de competencia¹⁵². Por su parte, los recursos administrativos de revocatoria previstos en los arts. 95 y 96 de su cuerpo normativo, jerárquico y de apelación, deben también sustanciarse con dictamen del Asesor General de Gobierno y vista del Fiscal de

¹⁴⁹ Ley N° 14.989. Art. 12: Es incompatible el cargo de Ministro Secretario o equivalente con cualquier otra función pública Nacional, Provincial o Municipal fuera ésta, permanente o transitoria, rentada, 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.

Podrán desempeñarse en otro cargo o función en carácter ad-honorem cuando el Gobernador así lo autorice por decreto y siempre que no se verifique un conflicto de intereses.

Durante el desempeño de sus funciones, los Ministros o quienes ocupen cargos equivalentes o equiparados a los mismos, 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, los Municipios o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Tampoco podrán ser proveedores por sí o por terceros de todo organismo de la Provincia.

¹⁵⁰ Ley N° 14.989, art. 36.

¹⁵¹ Decreto-Ley 7647/70, art. 1°.

¹⁵² Art. 57 Decreto-Ley 7647/70.

Estado – según lo establezca su Ley Orgánica ¹⁵³, así como los proyectos de actos de carácter general¹⁵⁴, interpretándose estos como aquellos de contenido normativo, es decir los denominados reglamentos administrativos.

Tales disposiciones establecen la intervención previa de la Asesoría General como constitutiva del debido procedimiento administrativo, elemento esencial para la validez de los actos de la administración, tanto en el caso de los actos con contenido patrimonial, como en el de los actos de alcance general de contenido normativo que se dicten en ejercicio de la potestad reglamentaria de la Administración. Así, el dictamen jurídico es un requisito de validez del procedimiento administrativo previo, que tiene por objetivo asegurar la juridicidad del obrar de la Administración Pública, garantizando la observancia de los derechos ciudadanos. De allí la importancia del organismo en cuestión, y la necesidad de su jerarquización material y simbólica.

Por el contrario, la ley de ministerios vigente des-jerarquiza al organismo, modificando su posición organizacional –que tradicionalmente era de organismo dependiente del Poder Ejecutivo con amplias atribuciones específicas- a la de organismo desconcentrado, cuya estructura está contenida en la Secretaría Legal y Técnica de la Gobernación¹⁵⁵.

Acerca de esta particular construcción organizativa –de órgano desconcentrado comprendido en la estructura de otro diferente- es necesario formular algunas reflexiones que nos ayuden a comprender su finalidad. Para ello, debemos recordar en primer lugar qué implica la mención al carácter de *órgano desconcentrado*, para luego intentar desentrañar el porqué de la *contención estructural*.

La concentración y la desconcentración son principios que se desarrollan en el ámbito de una persona pública estatal. Hay concentración cuando las facultades de decisión se reúnen en los órganos superiores de la organización, mientras que cuando las competencias decisorias son asignadas exclusivamente a órganos inferiores, que no ocupan la cima de la jerarquía, el fenómeno recibe el nombre técnico de “desconcentración” (Ivanega, 2004). En este caso, la desconcentración obedecería a la necesidad de que, por su índole técnica tendiente a resguardar la legalidad, las competencias jurídicas estén reservadas exclusivamente al Asesor General de Gobierno, no pudiendo ser ejercidas por un superior jerárquico, ni siquiera por avocación.

Ahora bien, si era suficiente con mencionar que se trata de un órgano desconcentrado en el ámbito de la Secretaría Legal y Técnica, cabe interrogarse acerca del origen de la mención –que parece a primera vista innecesaria- a la contención del presupuesto y la estructura. Y la respuesta está en la copia (textual) realizada de las disposiciones de la ley nacional N° 24.667 –sancionada en el año 1996-, que regula de igual manera el caso de la Procuración del Tesoro de la Nación¹⁵⁶ intentando conciliar su

¹⁵³ Art. 101 Decreto-Ley 7647/70.

¹⁵⁴ Art. 123 Decreto-Ley 7647/70.

¹⁵⁵ Ley N° 14.989. Art. 38: “La Asesoría General de Gobierno es un organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo Provincial, cuya estructura y presupuesto están contenidos en la estructura y presupuesto de la Secretaría Legal y Técnica”.

¹⁵⁶ ARTICULO 2º — La Procuración del Tesoro de la Nación es un organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo Nacional, cuya estructura administrativa y presupuesto están contenidos en la estructura y presupuesto del Ministerio de Justicia de la Nación.

dependencia directa del Poder Ejecutivo, con su administración presupuestaria por parte de una cartera también dependiente de éste.

Otra modificación estructural sustantiva de la nueva ley fue la creación del Organismo Provincial de Integración Social y Urbana (OPISU), como entidad autárquica de derecho público en la órbita del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros¹⁵⁷, cuya organización y funcionamiento -sobre la base de la descentralización operativa- será reglamentada oportunamente por el Poder Ejecutivo, según dispone la propia norma. Es decir, que se trata de una autarquía relativamente limitada y evidentemente sujeta a las decisiones del Poder Ejecutivo provincial.

Sus atribuciones giran en torno a los proyectos de urbanización "...de las villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios"¹⁵⁸, y su estructura orgánico funcional fue reglamentada por el Decreto N° 168/18, contando con un titular con rango de subsecretario, y un nivel inferior de apertura estructural conformado por cinco Direcciones provinciales de integración Barrial (con idénticas competencias entre sí, por lo cual su multiplicidad debería responder a una división territorial de la gestión), una Dirección provincial de Urbanismo y una Dirección General de Administración.

Finalmente, la norma contiene en su artículo 51 una innovación de discutible constitucionalidad. Como expusimos al inicio de este punto del análisis –dedicado a la organización administrativa provincial-, el art. 147 de la Constitución Provincial dispone que el despacho de los negocios administrativos sea ejercido por los Ministros, cuyos ramos y funciones son determinados por ley especial sancionada por la Legislatura. Es decir que la regla manda que la Legislatura es quien tiene atribuciones para fijar las competencias de los Ministros y su distribución funcional. Además, debemos recordar que, de acuerdo con el artículo 45 de la Carta magna, los poderes públicos –léase, en este caso, la Legislatura- no podrán delegar las facultades que les han sido conferidas por esta Constitución, ni atribuir al Poder Ejecutivo otras que las que expresamente le están acordadas por ella.

Haciendo caso omiso a ello, y 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"¹⁵⁹, la Legislatura –a instancias del Poder Ejecutivo- confirió facultades a la Gobernadora para "...disponer la extinción, supresión, transformación, escisión o fusión de unidades o dependencias orgánicas cualquiera sea su denominación, naturaleza jurídica y ubicación estructural, asignando y/o reasignando a las subsistentes o nuevas a crearse, las misiones, funciones, acciones, objetivos y ámbitos de competencia que estime corresponder"¹⁶⁰.

Se trata, ni más ni menos, que de una amplia delegación al Poder Ejecutivo para modificar sustancialmente el contenido de la ley de ministerios, en desmedro de las

¹⁵⁷ Ley N° 14.989. Art. 48.

¹⁵⁸ Ley N° 14.989. Art. 48, inc.1).

¹⁵⁹ Ley N° 14.989. Art. 50.

¹⁶⁰La norma establece también que la reorganización estructural comprenderá la facultad para efectuar las correspondientes transferencias de recursos económicos y humanos y, finalmente, autoriza al Poder Ejecutivo a efectuar las adecuaciones presupuestarias que fueren necesarias.

atribuciones que la Constitución confiere al cuerpo legislativo provincial y en abierta violación de la prohibición expresa de su artículo 45.

5. Empleo público

Transcurrida más de la mitad del actual mandato, no se observan iniciativas tendientes a poner en funcionamiento los mecanismos de carrera previstos en el Estatuto de Empleo Público Provincial, o políticas relevantes de capacitación e incentivo para la planta permanente de personal de la APP. Por el contrario, dicho universo parece relegado en sus funciones ante la irrupción de nuevas formas, predominantemente discrecionales, de incorporación de personal a partir de innovaciones normativas que, en muchos casos, encubren su verdadera naturaleza de empleo público.

5.1. Los contratos de servicios

Un aspecto central de la Ley de Emergencia Administrativa (Nº 14.815) es la regulación de un régimen especial de contrato de servicios. Dicha modalidad fue definida como aquella que se concreta cuando una persona física -profesional o técnico- presta un servicio determinado, sin sujeción a un resultado concreto, siempre que responda a una necesidad de carácter transitorio o estacional, debidamente documentada y que, por su complejidad o especialización, no pueda ser cumplida por personal permanente, no debiendo desempeñar tareas distintas de las establecidas en el contrato¹⁶¹.

Conforme las pautas legales establecidas, la relación con el contratado se rige exclusivamente por las cláusulas del contrato, y éste no genera expectativa o derecho a prórroga, ni crea relación laboral de dependencia¹⁶². En el mismo sentido, se dispuso expresamente la inaplicabilidad al contrato regulado de las disposiciones del Estatuto y Escalafón para el Personal de la Administración Pública (Ley Nº 10.430) y su Decreto reglamentario. Así, una vez operado el vencimiento del contrato, finalizaría el vínculo establecido entre el prestatario y la APP, sin derecho a remuneración adicional alguna.

Mediante Decreto del Poder Ejecutivo, se reglamentaron las competencias en razón del grado para para la suscripción de los contratos (Ministros y Secretarios y funcionarios con rango y nivel equivalente)¹⁶³, el procedimiento para su celebración, la documentación a presentar, y que la contratación debía finalizar al término del año fiscal¹⁶⁴. Así, mediante la Resolución Nº 23/16, la autoridad de aplicación (en aquél momento el Ministerio de Coordinación y Gestión Pública), reglamentó el detalle del procedimiento contractual; fijó el cuadro de competencias para suscripción y aprobación; y estableció las incompatibilidades que impiden la relación contractual.

En este último aspecto (incompatibilidades) cabe detenernos un instante. De una primera lectura del punto 1 de las incompatibilidades establecidas en el Anexo IX de la

¹⁶¹ Ley Nº 14.815. Art. 23.

¹⁶² Ley Nº 14.815. Art. 25,

¹⁶³ Decreto Nº 592/16. Arts, 12 y 13.

¹⁶⁴ Decreto Nº 592/16. Arts. 1 y 2, del Anexo IV.

Resolución antes citada –aislada del resto del ordenamiento de empleo público provincial-, podría interpretarse que cualquier funcionario de la actual administración, siempre que declare que no existe una incompatibilidad funcional o conflicto de interés, puede ser contratado por esta vía, en forma paralela al ejercicio de sus funciones habituales. Sin perjuicio de la ambigüedad en la redacción del punto señalado, cabe recordar que todo agente o funcionario que se encuentre contenido en las disposiciones de la Ley N° 10.430 (esto es, hasta el nivel de Director General o Provincial) debe respetar las prohibiciones que establece el art. 79 de dicho estatuto, el cual (en su inciso c), impide ser contratista habitual u ocasional de la Administración Pública.

5.2. Personal de Gabinete

En lo relativo al personal de gabinete, la Ley de Emergencia modificó los artículos 113 y 114 de la Ley N° 10.430, estableciendo que la remuneración, tanto de asesores como de secretarios privados, no podía igualar ni exceder la determinada para el funcionario al cual asisten¹⁶⁵. El nuevo régimen salarial, fue reglamentado mediante el Decreto N° 1278/16 por el cual se estableció un sistema modular –con un valor del módulo sujeto a actualizaciones en intervalos discrecionales-, asignándose a los funcionarios asistidos por cada gabinete una cantidad fija de módulos de acuerdo con su nivel jerárquico. Así, cada funcionario puede luego distribuir discrecionalmente la cantidad que determine a cada asesor que designe, con el tope individual establecido en la Ley de Emergencia.

En el régimen previo, los asesores eran designados con una equivalencia remunerativa respecto de los cargos de planta permanente sin estabilidad de la ley N° 10.430 –no superior a Director Provincial, de acuerdo con el texto de la Ley N° 10.430 anterior a su modificación-, mientras que por el (ahora derogado) Decreto N° 1322/05, se limitaba la cantidad de asesores que podían integrar el gabinete a cuatro por cada Ministro y tres por cada Secretario o Subsecretario de Estado¹⁶⁶.

Como en otras áreas que analizamos en el presente documento, la modalidad regulada resulta idéntica a la establecida previamente por la fuerza política gobernante en la C.A.B.A.¹⁶⁷, y pudo ser uno de los motivos para la derogación del Decreto 1322/05 (a través del Decreto N° 37/15B) que fijaba pautas para el diseño de estructuras orgánico-funcionales, ya que dicho reglamento resultaba incompatible con el nuevo sistema, por establecer máximos que restringían la discrecionalidad de los funcionarios a cargo de la composición de los gabinetes.

5.3. El congelamiento de vacantes de planta permanente y transitoria

¹⁶⁵ Ley N° 14.815. Arts. 28 y 29.

¹⁶⁶ Decreto 1322/05, Anexo I, puntos 1.3 y 1.4.

¹⁶⁷ Decreto 363/15 de la C.A.B.A.

Mediante el Decreto N° 618/16¹⁶⁸, el Poder Ejecutivo dispuso suspender por el plazo de un año a partir de la fecha de la publicación, las designaciones de personal de planta permanente y de la planta transitoria prevista en los artículos 15 inciso d) y 111 inciso d) de la Ley N°10.430 de todas las jurisdicciones y organismos de la Administración Pública centralizada y descentralizada, cualquiera sea su régimen estatutario y el agrupamiento ocupacional, congelándose todas las vacantes existentes o que se produzcan en igual lapso.

De acuerdo con los fundamentos del acto administrativo, la medida obedeció a que una "...sensible merma evidenciada en los ingresos públicos hace necesario adoptar decisiones que propendan al equilibrio financiero del sector público durante el corriente ejercicio, preservando siempre los servicios esenciales (...) atento lo referenciado, resulta necesario normalizar -en menor tiempo posible-la gestión de las distintas prestaciones y servicios estatales, implementando las medidas mínimas indispensables para cumplimentar adecuadamente los objetivos de gobierno previstos por la presente gestión". Al igual que en el caso de las emergencias, las manifestaciones realizadas no son acompañadas de ningún dato que las respalde.

5.4. Retiro Voluntario

Mediante el dictado del Decreto N° 465/18 (del 24/5/2018) se estableció un sistema de retiro voluntario enmarcado en el art. 73 de la Ley N° 10.430 para los agentes que revistan en las Plantas Permanentes con Estabilidad de los Organismos de la Administración Centralizada y Descentralizada, con excepción del personal policial y penitenciario.

Nuevamente, la iniciativa provincial reproduce antecedentes de extraña jurisdicción. En el caso, el decreto de Vidal guarda evidente analogía con el dictado por el Poder Ejecutivo Nacional bajo el número 263/18¹⁶⁹, y con el régimen que fuera implementado en la CABA a partir Decreto N° 139/12 y diversas Resoluciones Ministeriales dictadas en los años sucesivos. La medida deriva directamente del llamado "Consenso Fiscal"¹⁷⁰, suscripto el 16/11/2017 entre el gobierno nacional y los gobernadores de las provincias (excepto San Luis).

La norma en cuestión establece un sistema de indemnizaciones en favor de quienes deseen retirarse voluntariamente de sus cargos en la planta permanente, impidiéndoles por cinco años su reincorporación en cualquiera de los regímenes comprendidos en la APP, incluyendo Entes Autárquicos, Organismos Descentralizados, Fideicomisos o Sociedades en las que el Estado participe como socio mayoritario. En los fundamentos del acto por el cual se implementa el sistema, se alude a su conveniencia en el marco de un proceso de "...reordenamiento y cuantificación de los Recursos Humanos

¹⁶⁸ B.O. N° 27810 del 24/6/16.

¹⁶⁹ B.O. del 3/4/2018.

¹⁷⁰ Ratificado a nivel nacional mediante la Ley N° 27.429 y en el ámbito provincial por Ley N° 15017. Allí, entre los compromisos asumidos por la administración nacional se dispuso el financiamiento de programas de retiro y/o jubilación anticipada para empleados públicos provinciales y municipales mediante líneas de crédito especiales, bajo las pautas que disponga el Estado Nacional.

existentes en la Administración Pública Provincial”. El Decreto señala que la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) podrá adherir al presente régimen¹⁷¹, lo cual amplía sobremanera el universo de gentes comprendidos¹⁷².

9. Bibliografía

Bernazza, C (2006); *La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma*. Tesis doctoral, FLACSO Sede Académica Argentina, Dr. Rofman, A. (Director). Recuperado de: <http://www.claudiabernazza.com.ar/web/documentos/tesis.pdf>

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 Sede Académica 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 Sede Académica 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>

Bezzi, O. (2016, marzo, 26); *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>

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, Abeledo Perrot, Buenos Aires.

¹⁷¹ De acuerdo con el art. 69, inc. K, de la Ley N° 13.688, corresponde al Director General de Cultura y Educación ejercer, en el ámbito de su competencia, las facultades conferidas al Poder Ejecutivo por el ordenamiento jurídico vigente.

¹⁷² Al respecto, el informe N° 53 del Senador Juan Manuel Pignocco, firmado conjuntamente con Fernando Alvarez, Martín Di Bella y Érica Pinto, señala que la medida "...comprendería un universo de un tercio de la planta bonaerense (200.000 agentes): 131.500 agentes de la APP (excepto DGCyE), 15.000 de organismos descentralizados no consolidados, con más el resto de organismos del SPP (empresas, fondos fiduciarios). Y si se sumara Educación comprendería los otros 49.000 agentes de la Ley N° 10430 (sin considerar el régimen docente)".

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

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

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

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. (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. Disponible en: <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

Rodríguez, M. (2014); *El Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para los contratos regulados por el Reglamento de Contrataciones de la Administración Nacional (aprobado por Decreto N° 893/2012)*. En Jornadas de Derecho Administrativo organizadas por la Universidad Austral sobre *Derechos, garantías y potestades en los contratos públicos*. RAP, Buenos Aires.

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_triennial/plan_documentos.htm