

LA ADMINISTRACIÓN PARALELA

Un estudio de la reestructuración de la organización administrativa de la provincia de Buenos Aires a partir del análisis de la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica de la Provincia de Buenos Aires (GDEBA)

Introducción

En este trabajo se analiza la vinculación y el impacto de lo que se considera *el proceso de reestructuración fáctica de la organización administrativa* de la provincia de Buenos Aires, impulsado desde fines de 2015 por la gobernadora María Eugenia Vidal, a partir del *estudio del caso*¹ de la implementación del *Sistema de Gestión Documental Electrónica* de la provincia de Buenos Aires (en adelante GDEBA).

Partimos de la base que este proceso de reestructuración se encuentra amparado en una serie de innovaciones normativas en materia de organización administrativa, procedimientos contractuales y empleo público², que constituyen el marco jurídico y político necesario para sortear los arreglos institucionales preexistentes, que son los que permiten la actual conformación de nuevas modalidades estructurales con distintas implicancias en la organización administrativa provincial y el empleo público.

Dicho proceso no se desarrolla de manera aislada, sino que se impulsa en el marco de uno más amplio de reestructuración política, administrativa e institucional que inaugura este período con la aprobación del "Plan Nacional de Modernización del

¹ Se trata de una *estrategia de investigación y abordaje*, que permite construir un objeto de estudio desde una perspectiva particular, ponderando ciertas dimensiones del fenómeno. Constituye un análisis empírico sobre hechos contemporáneos, acerca de los cuales se quiere indagar en profundidad el tipo de relaciones que se plantean entre las diferentes dimensiones de un objeto de estudio. El estudio de caso permite conocer el cómo y el porqué de estas relaciones en su contexto natural, que permiten además conocer y rescatar la perspectiva de los actores.

Según la clasificación realizada por Stake (1995), se trata de un *estudio de caso instrumental*, dado que nos sirve como ejemplo para poner a prueba un supuesto teórico o para comprender e ilustrar lo que dicen distintas teorías. En este caso, el estudio tiene una finalidad instrumental dado que opera como puente para mostrar cómo funciona en una serie de fenómenos históricos y políticos que se desarrollan de manera general.

² Nos referimos a 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). Para un análisis pormenorizado ver: Documento de avance N° 1 del Observatorio del Estado provincial de Instituto Patria "La administración paralela. Innovaciones normativas y estructuras sustitutivas en la Provincia de Buenos Aires" (2018) Recuperado de <http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/Adm-paralela-Doc-avance-8-8-1.pdf>

Estado”³, que propicia la transformación del Estado bajo las ideas de la tecnificación, la modernización, la calidad, la transparencia y la gestión por resultados (Bernazza, 2015: 24).

Es en este marco, que el estudio del caso de GDEBA permite analizar la introducción de modificaciones -al menos en tres ejes- en los que se centra este trabajo: las modificaciones en los procesos y procedimientos administrativos y sus consecuencias a nivel de las lógicas de interacción entre organismos públicos, especialmente abordado mediante el caso de los organismos de control de la Constitución de la provincia; las modificaciones introducidas en la concepción de la interacción público/privado en esta nueva etapa, vinculada al impulso de la modernización de los procesos administrativos mediante el uso de software privativos; por último, las novedades planteadas en materia de empleo público, especialmente en lo concerniente a las nuevas formas de contratación de personal transitorio y su vinculación con la planta permanente del estado provincial.

El caso elegido permite por un lado, reactualizar algunos de los elementos y tendencias ya presentes en el enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP) y, por otro lado, analizar algunos de los “*mitos cambiemitas*”, instalados a partir de una comunicación gubernamental que asocia su gestión con valores como la meritocracia y la tecnificación de la función pública, la modernización del Estado, la eficiencia en la prestación de servicios y la buena administración.

Así, se sostiene que la implementación de este sistema -junto con otros con los que interactúa de manera coordinada-, no sólo evidencia e ilustra el modo en que esta reestructuración administrativa se desarrolla, sino que la posibilita y la articula, a partir de la modificación sustantiva y de hecho de los procesos administrativos, de la forma de interacción entre organismos públicos y de la forma de vinculación entre el personal transitorio y de gabinete y las burocracias administrativas.

1. El Sistema de Gestión Documental Electrónica de la provincia de Buenos Aires como caso testigo de la reestructuración de la organización administrativa de la provincia.

1.a. ¿Qué es el GDEBA?

El Sistema de Gestión Documental Electrónica de la provincia de Buenos Aires es definido como una plataforma integrada de caratulación, de numeración, de seguimiento y de registración de movimientos de todas las actuaciones de la Administración Pública de la provincia de Buenos Aires⁴. Se trata de un sistema que

³ Decreto N° 434/16. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/259082/norma.htm>

⁴ Conf. artículo 1° del Decreto N° 1018/16, reglamentario de la ley N° 14.828.

permite la gestión digital de todos los trámites de la administración central de la provincia de Buenos Aires, buscando “despapelizar el procedimiento administrativo, eficientizar la gestión administrativa y facilitar la generación electrónica, registro y archivo de la documentación”⁵.

Se encuentra organizado en diversos módulos⁶, que se orientan a cubrir el amplio espectro de lo que se denomina como *documentos oficiales*, es decir, todo documento firmado que se produce en el ámbito de la administración pública provincial, desde los decretos de la Gobernadora hasta una nota de pedido de fondos realizada por un área contable.

1.b. Orígenes del sistema

El sistema GDEBA deriva y encuentra su origen en una plataforma *web* creada en la órbita de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). El desarrollo inicial de dicho sistema fue requerido a la empresa Everis Argentina S.A. en el año 2011 y concluyó en la creación del sistema SADE de aplicación a nivel local⁷.

En el año 2016, reconociendo la necesidad de modernizar, de agilizar y de transparentar la tramitación de expedientes y la firma de actos administrativos, la Administración Pública Nacional celebró con el Gobierno de la CABA un convenio⁸ a efectos de formalizar la transferencia tecnológica necesaria para impulsar la implementación de este sistema desde la órbita local a la nacional.

Así, la administración nacional propició un concurso público para el mantenimiento correctivo y evolutivo del software de Gestión Documental Electrónica con el propósito de continuar no sólo con la implementación en el Sector Público Nacional, sino también con el fin de promover nuevas integraciones del software en los ámbitos locales.

⁵ Portal GDEBA <https://www.gdeba.gba.gob.ar/>

⁶ Internamente se organiza a partir de un *Escritorio Único*, desde el cual quienes utilizan el sistema acceden a las distintas funcionalidades del mismo, según los permisos y las funciones que les asigna un *administrador local* designado en cada jurisdicción. Cada funcionalidad se operativiza con módulos específicos como los de Comunicaciones Oficiales (*CCOO*), para realizar las notas y los memos que se generan en la provincia; Generador Electrónico de Documentos Oficiales (*GEDO*), que genera todos los documentos que se pueden producir en los trámites administrativos (desde órdenes de pago a planos de rutas); Expediente Electrónico (*EE*), el módulo para caratular y gestionar expedientes administrativos; el *REDIP*, módulo orientado a gestionar los trámites del Registro Provincial de las Personas (actas de nacimiento, defunción, matrimonio, entre otros trámites), y demás apartados que eventualmente se vayan incorporando a GDEBA. Para más detalle sobre el funcionamiento y alcance de cada módulo consultar: <https://www.gdeba.gba.gob.ar/>

⁷ Disposición N° 224-DGTAD/11 Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/compras/backoffice/archivos/adjudicacion/98670i1.pdf>.

⁸ Registrado en SADE como “CONVE-2016-N°07819659-AJG”.

De dicha contratación resultó adjudicataria -nuevamente- la empresa Everis Argentina SA⁹, a quien se le encomendó el modelado de una réplica idéntica a la plataforma de la ciudad y su puesta en funcionamiento en el ámbito Nacional, dando origen a lo que actualmente se conoce como Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE)¹⁰.

En 2016, la provincia de Buenos Aires suscribió con el Ministerio de Modernización de la Nación un acuerdo Marco de Cooperación¹¹ en el que se previó que éste le prestará a la provincia colaboración en la implementación del Plan de Modernización y, en consecuencia, en la implementación de los sistemas informáticos de gestión documental, de compras y contrataciones electrónicas y de tramitación a distancia. De esta manera se dispuso el marco necesario para que luego, a través de acuerdos específicos, se posibilite la implementación de la plataforma de gestión documental electrónica en la provincia de Buenos Aires en su versión local, idéntica a SADE y GDE, y que se conoce como "GDEBA".

Para la contratación del servicio de adecuación y mantenimiento de la plataforma GDEBA, una vez más, resultó adjudicataria la empresa Everis Argentina S.A. (único oferente presentado en el procedimiento provincial), compromiso que se formalizó a través de la Resolución propia del Ministro de Jefatura de Gabinete de Ministros Provincial¹².

En la provincia, el "Plan Estratégico de Modernización (...)", presentado en 2016, y el Decreto que aprobó la implementación de GDEBA constituyen el marco legal que, junto con los acuerdos suscriptos entre las distintas jurisdicciones, habilitaron la transferencia de tecnología desde la CABA y la Nación, concibiendo a los subsistemas administrativos bajo las mismas reglas y lógicas de funcionamiento, desconociendo y anulando sus diferencias tal como se aborda en los siguientes apartados¹³.

⁹ Contratación para la actualización del software: <https://bit.ly/2vYmb0a>

¹⁰ Plataforma GDE: <https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/administrativa/gde>

¹¹ Convenio Específico de Cooperación y Asistencia Técnica, entre el Ministerio de Modernización de la Nación y la Provincia de Buenos Aires, disponible en <http://www.sajj.gob.ar/226-local-buenos-aires-convenio-especifico-cooperacion-asistencia-tecnica-entre-ministerio-modernizacion-nacion-provincia-buenos-aires-b20170000226-2017-06-19/123456789-0abc-622-0000-7102bvorpced?&o=14&f=Total%7CTipo%20de%20Documento/Legislaci%F3n%7CFecha%7CTema%7COrganismo/categoriavacia%7CAutor%5B50%2C1%5D%7CEstado%20de%20Vigencia%5B5%2C1%5D%7CJurisdicci%F3n/Local/Buenos%20Aires%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%7CColecci%F3n%20tem%Elitica%5B5%2C1%5D&t=5101>

¹² Resolución N° 2/17 Disponible en <https://www.gba.gob.ar/contrataciones1/resoluciones/resolucion2-16.pdf>

¹³ De igual forma, se busca equiparar los procesos administrativos de todos los organismos públicos alcanzados por la obligatoriedad de la utilización del sistema, desconociendo los contextos disímiles en los que se encuentran para llevar adelante este proceso, buscando emular el proceso emprendido por organismos como la Secretaría Legal y Técnica, una de las primeras jurisdicciones en "cerrar" su Mesa de Entradas en soporte papel, a la situación de otros organismos, como puede ser el caso de implementación en el Ministerio de Salud.

De esta forma, si se observa el modo en que los idénticos sistemas fueron implementados formalmente en la CABA¹⁴ y en el ámbito nacional¹⁵, se evidencia un mismo contexto institucional para su incorporación (incluso con textos legales presumiblemente transcritos para todos los casos), sin una clara adecuación a las particularidades del contexto, la dimensión de la provincia de Buenos Aires, las características derivadas de su organización administrativa y de los trámites específicos que se llevan adelante en la misma.

Por otro lado, se advierte que el GDEBA, al igual que sus gemelos SADE y GDE, constituyen sistemas desarrollados y administrados por una misma y única empresa privada, responsable de realizar las tareas de adecuación de los sistemas en cada caso. Así, aunque se trate de una de una reforma de corte administrativo, la privatización de lo público se trasluce con cierta claridad, ya que todo remite a ella ante la apuesta a incorporar valores y herramientas adjudicadas a la gestión empresarial para una gestión más eficiente.

1.c. Regulación y marco normativo del GDEBA

Mediante la implementación de GDEBA, se propicia enmarcar en un cambio de paradigma del Estado provincial el abandono parcial –pero aparentemente progresivo- de las tradicionales prácticas que caracterizaban el procedimiento administrativo local hasta el año 2015¹⁶.

Ello así en el marco de la concesión hecha por el artículo 10 de la Ley Nº 13.666 que, con la redacción dada por la ley Nº 14.828, autoriza al Poder Ejecutivo provincial a dictar un reglamento que contemple excepciones a la Ley de

¹⁴ La Ley de CABA Nº 3304 crea el Plan de “Modernización de la Administración Pública”, en el año 2009 y mediante el Decreto 589/09, se aprobó la implementación del Sistema de Administración de Documentos Electrónicos (SADE), como sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registro de movimientos de todas las actuaciones del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

¹⁵ El Decreto Nacional Nº 434 del 1º de marzo de 2016 aprobó el PLAN DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO y el por Decreto Nacional Nº 561 del 6 de abril de 2016 se aprobó la implementación del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) como sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Sector Público Nacional, actuando como plataforma para la implementación de gestión de expedientes electrónicos.

¹⁶ Este proceso, forma parte del Plan de Modernización de la administración pública de la provincia de Buenos Aires, cuyos principios rectores impulsan la promoción de políticas tendientes a la gestión de calidad; la optimización de los recursos públicos; la economía y racionalidad administrativa; la transparencia en la gestión pública; y la promoción de la participación ciudadana. El proyecto impulsa el uso intensivo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) con el propósito de modernizar la tramitación administrativa en función de nuevos modelos de gestión (entre los que se incluye la firma electrónica y digital, la digitalización de documentos y procesos administrativos, la interoperabilidad de sistemas, la seguridad informática y las compras electrónicas) Documento de avance Nº 1 del Observatorio del Estado provincial de Instituto Patria “La administración paralela. Innovaciones normativas y estructuras sustitutivas en la Provincia de Buenos Aires” (2018) [en línea] Recuperado de <http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/Adm-paralela-Doc-avance-8-8-1.pdf>

Procedimiento Administrativo vigente a los fines de instalar en forma efectiva y progresiva el expediente electrónico.

Habilitada la instancia, el Decreto N° 1018/16 dispuso la implementación de GDEBA para todas las actuaciones de la administración pública de la provincia de Buenos Aires, y aprobó el "Reglamento para La Gestión y Ordenamiento De Actuaciones Administrativas en Soporte Electrónico", en el que coexisten un glosario de términos específicos y algunas pautas mínimas de funcionamiento de la plataforma¹⁷.

Asimismo, se dispuso la inaplicabilidad de las pautas de comunicación escrita contenidas en el Decreto N° 300/06¹⁸, que establecía una serie de regulaciones en materia de comunicaciones administrativas, dado que la nueva plataforma no permite configurar los documentos oficiales bajo ningún formato establecido en la normativa, sino que fija *de hecho* las pautas, formatos y estilos con los que se realizarán los documentos (sangrías, márgenes, saludos, logotipos, etc.).

En este sentido, si bien se avanzó en la regulación de algunos aspectos operativos del funcionamiento de GDEBA, en modo alguno ello implicó la conformación de un nuevo régimen de procedimiento administrativo desde un nuevo paradigma de la gestión digital. Por el contrario, la implementación del sistema se instrumentó sobre un marco normativo disperso, segmentado e incremental¹⁹, que buscó dar soluciones parciales a la inexistencia de un abordaje integral de las normas que rigen el procedimiento administrativo en función de la digitalización.

2. Implementación del GDEBA

2.a. El diseño de la implementación gradual: la digitalización por tipos de trámites

El proceso de implementación, relanzado durante 2017 luego de marchas y contramarchas por diversas carteras, se caracterizó por una lógica gradualista

¹⁷ El Reglamento prevé cómo individualizar los documentos y los expedientes electrónicos creados por GDEBA, establece cómo se caratulan nuevas actuaciones, especifica tipos de tramitación de las mismas (tramitación conjunta, reservada, asociada, fusionada) y regula cómo se realizará el archivo de documentos y expedientes a través del sistema.

¹⁸ Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/06-300.html>

¹⁹ Se impuso a base del Decreto N° 144/17 y de diversas Resoluciones Conjuntas del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros y de la Secretaría Legal y Técnica de la provincia. A modo de ejemplo se pueden mencionar las Res. Conjuntas N° 1/17E, 2/17E, 3/17E, 5/17E, 9/17E, 8/17, 9/17E, 11/17, 1/18, 2/18, 3/18, 10/18, 15/18.

diversificada²⁰ que contribuyó a la diseminación normativa mencionada anteriormente²¹.

Los organismos centralizados fueron los primeros en utilizar de manera obligatoria el módulo CCOO para la elaboración de notas y memos. Posteriormente, dicha obligatoriedad se fue ampliando a entes descentralizados y autárquicos, organismos de la Constitución, empresas y sociedades del estado. Esto fue generando una "presión" en organismos aún no alcanzados por la normativa para adecuarse al uso del sistema, de manera que los expedientes pudiesen completar el ciclo de tramitación.

En la actualidad, algunos organismos -como es el caso de la Jefatura de Gabinete de Ministros, la Secretaría Legal y Técnica y los Ministerios de Justicia, de Producción y de Asuntos Públicos- se encuentran obligados a caratular todos sus expedientes en soporte digital y "cerrar" sus mesas de entradas en soporte papel²². Sin embargo, se observan situaciones disímiles de implementación en otros, dada la complejidad de introducir este sistema en contextos diversos, como puede ser el caso del Ministerio de Salud, del Instituto de Previsión Social, de la Agencia de Recaudación de la provincia de Buenos Aires o de IOMA, por ejemplo²³.

Los primeros trámites alcanzados por la obligatoriedad de uso de GDEBA se vincularon con las áreas de personal, contables, presupuestarias, de compras y de

²⁰ Dada principalmente por la obligatoriedad incremental de los distintos trámites a digitalizar, los módulos del sistema a operar y los organismos alcanzados por su obligatoriedad.

²¹ Así, se observa que el sistema comienza a implementarse bajo esta metodología incremental a partir de la Resolución Conjunta RESFC-2017-1-E-GDEBA-MJGM con fecha del 31/05-2017, que establece la Obligatoriedad de Actos para Ministros, Secretarios y Dir. General de Cultura y Educación; Obligatoriedad de Actos para Subsecretarios o Equivalentes; CCOO y GEDO para Asesoría, Contaduría y Tesorería; EE para 12 Organismos en 6 Procedimientos. Disponible en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/r-jgm-17-1e.html>.

A esta resolución le siguen nueve distintas, que tienen por objeto habilitar el uso de los distintos módulos a los diferentes organismos.

En la actualidad, la RESOL-2018-113-GDEBA-MJGM (01-08-2018) Establece la Obligatoriedad de 164 tratas para 6 Organismos (CORFO; ADA; Tribunal Fiscal de Apelación; COMIREC; COMILU; UPSO). Obligatoriedad de uso de CCOO y GEDO para el Honorable Tribunal de Cuentas y la Universidad Provincial del Sudoeste (UPSO). Obligatoriedad de 163 para el Honorable Tribunal de Cuentas. El Ministerio de Producción y el Ministerio de Asuntos Públicos tendrán que caratular todos sus expedientes a través de GDEBA [en línea] Recuperado de <https://www.boletinoficial.gba.gob.ar/sections/8834/view>. Para acceder al conjunto de las resoluciones ver: <https://www.gdeba.gba.gob.ar/pagina/15>.

²² RESFC-2017-9-E-GDEBA-MJGM; RESFC-2018-15-GDEBA-MJGM; RESOL-2018-113-GDEBA-MJGM. Disponibles en: <https://www.gdeba.gba.gob.ar/pagina/15>

²³ Si se observa el esquema establecido, se advierte que los primeros organismos en utilizar el mentado sistema coincidían con aquellos cuyos titulares de cartera se encontraban de manera más clara, alineados al núcleo duro del gobierno provincial (como es el caso del Ministerio de Economía, la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Secretaría Legal y Técnica), donde la implementación del sistema contó con el impulso personal de los y las titulares de esos organismos. Diferente situación se observó en casos de mayor complejidad, ya sea por la situación contextual y estructural de las carteras o por la complejidad de los procesos que se llevan adelante, como en el caso de ARBA que contaba con otros sistemas orientados a la digitalización de los trámites y que la incorporación del GDEBA no contemplaba la particularidad de estos procesos que requieren preservar el secreto fiscal, la reserva de los trámites, entre otros aspectos que dificultaron su incorporación inmediata.

contrataciones. Es decir, que la iniciativa se concentró en aquellos procedimientos y circuitos administrativos que fueron objeto de críticas previas por parte de la comunicación gubernamental. Esto derivó en modificaciones procedimentales en el marco de las leyes de emergencia y de la sustitución del régimen general de contrataciones públicas, que la implementación del GDEBA y de otros sistemas de gestión electrónica impulsados en simultáneo²⁴ permitieron efectivizar.

Así, las áreas administrativas debieron articular los cambios que la implementación del GDEBA habilitó *per se* a los procedimientos administrativos, con las modificaciones en la reglamentación de dichos procedimientos (roles, plazos, regímenes especiales, modificaciones en los procesos de autorización y aprobación, entre otros)²⁵.

2.b. Sobre la autoridad de aplicación

En la provincia de Buenos Aires, la administración general de GDEBA y su ejecución se encuentra a cargo de la Dirección Provincial de Modernización Administrativa, perteneciente a la Subsecretaría para la Modernización del Estado del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Provincia de Buenos Aires²⁶.

Para esta tarea, la Dirección organizó el esquema de implementación homogeneizando y replicando un mismo modelo para todos los escenarios: distintos "grupos" -que no responden a una estructura formal-, fueron avocados a las tareas de implementación, de capacitación y de soporte técnico²⁷. Los grupos y subgrupos fueron liderados por un coordinador o coordinadora, respondiendo en todos los casos a los únicos cargos formales del área que son las direcciones de línea y la provincial.

²⁴ Nos referimos aquí al Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SiGAF): <https://sigafpbaweb.cgp.gba.gov.ar/> y al Sistema de Compras Electrónicas (PBAC): <https://pbac.cgp.gba.gov.ar/normativa.aspx>

²⁵ A esto se le sumó la introducción en simultáneo de los mencionados sistemas de gestión, tendientes a la digitalización en los procesos de gestión financiera y compras de la provincia, que impactaron a su vez en otros procedimientos que resultaban insumos para la gestión electrónica de los expedientes administrativos, modificando considerablemente los circuitos y las lógicas de funcionamiento preexistentes.

Nos referimos al caso de la interacción de los sistemas de compras y el GDEBA, dado que las órdenes de compra y de pago que se generan en un sistema resultan insumos para la gestión de los expedientes administrativos en otro. Las dificultades operativas de implementación del SiGAF y el PBAC -que tuvieron lugar durante 2017 pero que no se abordan en este trabajo-, impactaron a su vez en el desarrollo de la implementación de GDEBA, máxime cuando se considera que en muchos organismos son las mismas áreas las que debían impulsar la implementación de tres procesos de digitalización que fueron aplicados por distintos organismos, mediante procesos diferentes, al unísono.

²⁶ Conf. Decreto 1018/16, -reglamentario del "Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires".

²⁷ A cada organismo alcanzado por la obligatoriedad del uso del sistema en cada etapa del proceso de implementación, le fue asignado un grupo de "implementadores de campo", personal contratado de la Dirección y encargado de relevar los procesos e impulsar la adecuación al GDEBA en cada jurisdicción.

Si se analiza la composición de la misma, se observa que se trata de personal contratado -en el marco de la Ley de Emergencia²⁸-, perteneciente en su mayoría a un rango etario de entre 20 y 30 años, que habría finalizado recientemente sus estudios universitarios, en algunos casos con antecedentes en el ámbito laboral privado pero sin vinculación previa con la administración pública provincial. Este punto fue resaltado en algunas de las entrevistas realizadas a trabajadores y trabajadoras del estado en distintos organismos²⁹:

“Yo siempre pienso: quiero hablar con *José GDEBA*. Las chicas que vienen son del Min. Modernización, de la Mesa de Ayuda. La mayoría de las preguntas no saben. No conocen el procedimiento administrativo, el Decreto 300. Un día me dijeron “¿No me anotás todos los artículos que me estás nombrando?”. No es mi tarea asesorarte, tendría que haber un relevamiento de todos los procedimientos administrativos para poder implementar este sistema” (Entrevista N° 1. Organismo A)³⁰

Así, se encomendó la función de impulsar la modernización del Estado provincial a personas sin trayectoria en relación directa con la administración pública en general, y de la provincia de Buenos Aires en particular, y en algunos casos sin formación disciplinar específica a tales efectos.

“Lo que ves es gente joven, de Capital Federal, sin experiencia, gente contratada, que se dicen asesores, eso fue lo primero que me impactó de esta gestión, con un desconocimiento muy grande de la provincia, con una mirada muy peyorativa hacia el trabajador mayor de 30, y como vienen con una impronta de todas técnicas, empezaron a hablar de cosas que yo ni sabía de qué me estaban hablando. Uno está acostumbrado a los talleres de planificación, a que cuando hablas de planificación hablas de Matus, de Rovere y ellos te hablan de metodología ágiles, es todo ágil.” (Entrevista N° 2. Organismo B)

Esta situación nos permite volver sobre algunos de los ejes planteados por el enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP) acerca de la relación entre política y

²⁸ “Un aspecto central de la Ley de Emergencia Administrativa (N° 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 permanente (...) 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 excepcionales”. Documento de avance N° 1 del Observatorio del Estado provincial de Instituto Patria “La administración paralela. Innovaciones normativas y estructuras sustitutivas en la Provincia de Buenos Aires” (2018) pp. 12-13 [en línea] Recuperado de <http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/Adm-paralela-Doc-avance-8-8-1.pdf>

²⁹ En los siguientes apartados, se utilizan una serie de extractos de entrevistas realizadas durante los meses de abril y mayo de 2018, a distintos trabajadores y trabajadoras de organismos públicos de la provincia de Buenos Aires, donde se buscó relevar información sobre la situación actual de empleo en distintos organismos de la provincia y su percepción sobre los procesos implementados desde 2015 a la actualidad. En este marco, se utilizaron distintos apartados de las entrevistas para ilustrar lo que fue el proceso de implementación del sistema en distintos organismos, desde la perspectiva de quienes deben utilizarlo a diario. Dichas entrevistas fueron realizadas por miembros del equipo del Observatorio del Estado provincial de Instituto Patria y cedidas para su utilización en este trabajo.

³⁰ La identidad de personas y organismos se preservan para no identificar a personas entrevistadas.

administración, o política y burocracias estatales, que abogaban "...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 (Aucoin, 1990). En este caso (...) el problema es 'domar a la burocracia' (Aucoin, 1990). Por ende, la existencia de asesores y/o cargos de confianza, etc., estaría ampliamente justificada a los efectos de contar con aparatos administrativos consustanciados con las políticas de gobierno. Bajo esta alternativa, más que un dilema de 'delegación', emerge como cuestión el tema de la 'responsabilidad': ¿a quién se debe atribuir responsabilidades concretas frente al incumplimiento de los objetivos o metas propuestas?: ¿a estos 'nuevos gerentes' o 'burocracias flexibles'?; ¿a los funcionarios políticos? ¿Las burocracias 'paralelas' poseen los conocimientos y la experiencia suficiente como para ocupar tantas posiciones clave, desplazando- la mayoría de las veces- a los cuerpos estables de la administración?" (López, 2005: 18).

Como se describe, la estructura de esta Dirección reúne y explicita una serie de características propias del período: la irrupción de personal contratado bajo figuras precarias, la tendencia a la implementación de prácticas desestructurantes de relaciones de empleo público previas, la aparición de un alto número de personal de gabinete bajo el régimen modular de contratación, la flexibilización de roles y puestos, la introducción de novedades en términos de organización administrativa, la flexibilización de las estructuras ministeriales, entre otras.

En esta línea, cabe reflexionar acerca del diseño estructural como un indicador clave de las capacidades estatales, dado que "este diseño no es una mera opción tecnológica, sino, por el contrario, es la expresión política de una concepción de las organizaciones. La relevancia del diseño estructural de la Administración Pública también obedece a su perdurabilidad: un modelo de Estado no se agota automáticamente y en todos sus efectos el día en que termina el mandato que lo implementó. Por el contrario, las huellas de cada modelo están impresas en la matriz estatal no como cicatrices del pasado, sino como reglas que actúan en el presente." (Bernazza, 2015: 30).

2.c. Diseño de la capacitación

Una vez relevados los trámites en cada organismo, los equipos de implementación procedieron a capacitar a autoridades y agentes en el uso del sistema, dividiéndolos en dos segmentos. La formación de autoridades fue realizada por la propia Dirección Provincial de Modernización Administrativa. La capacitación de agentes, por otro lado, fue llevada adelante por el Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP), bajo modalidad abierta o a demanda de cada organismo.

Durante 2017, el IPAP ofreció un esquema de capacitación progresivo, compuesto de encuentros teóricos y prácticos para cada uno de los módulos del sistema. Sin embargo, progresivamente se fueron evidenciando dificultades para abordar la capacitación en su dimensión práctica para el conjunto de agentes de la provincia, situación que debilitó el esquema planteado dada la falta de recursos efectivos y la dificultad de abordar en distintos ministerios la capacitación con computadoras:

“los cursos son en su mayoría teórico – prácticos. A veces no hay máquinas y se hace sólo teórica”; “la capacitación se fue reduciendo: pasó de 10 horas a 6 y luego a 2 y en 2018 se frenó”; “hay falta de coordinación, la persona se forma y el sistema le llega mucho después, es una cuestión teórico práctica que si no se ejercita se olvida”. (Entrevistas N° 3 y 4. Organismo C).

Estas dificultades impactaron en los resultados de la implementación del sistema, dado que propició un mayor impulso y uso de la plataforma por parte de los funcionarios, funcionarias y personal de gabinete (asesores/as y personal contratado), en detrimento de la participación y utilización efectiva del sistema por parte de los y las trabajadores de las estructuras burocráticas del Estado.

Tales elementos permiten dar cuenta del modo en que este proceso habilitó a las autoridades del gobierno provincial a propiciar el funcionamiento de una *administración pública paralela* a los trabajadores y trabajadoras estatales, montada sobre un extenso funcionariado alrededor de los cargos políticos del Estado que carecen de competencias específicas normativamente atribuidas, cuyas jerarquías y remuneraciones escapan de toda previsión estatutaria³¹.

En este marco, “...la “sobreactuación tecnológica cobra sentido: la simplificación de procesos y la robotización de la gestión oculta un proyecto de reducción y privatización de la acción estatal” (Bernazza, 2015: 31) que prescinde además de su burocracia para llevar adelante el proceso modernizador.

2.d. Implementación

Una vez finalizada la etapa de capacitación, el “equipo de implementación” acompañó el uso del sistema en cada organismo³². Dicho esquema planteó una serie

³¹ Documento de avance N° 1 del Observatorio del Estado provincial de Instituto Patria “*La administración paralela. Innovaciones normativas y estructuras sustitutivas en la Provincia de Buenos Aires*” (2018) pp. 14 [en línea] Recuperado de <http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/Adm-paralela-Doc-avance-8-8-1.pdf>

³² El seguimiento de la implementación del GDEBA es realizado por la Dirección Provincial de Modernización Administrativa, quienes elaboran informes y tableros de control que dan cuenta del grado de avance de la mejora. Los datos obtenidos por el sistema son centralizados en la autoridad de aplicación y los organismos no acceden a ellos (aunque sí a los tableros y reportes), ni los controlan de forma directa.

de dificultades iniciales, derivadas de la necesidad de adaptar los circuitos preexistentes y regidos en un marco normativo específico -que eran tramitados en soporte papel-, a la digitalización de un conjunto acotado de trámites mediante una plataforma informática con funcionalidades operativas preexistentes. Dicha situación generó un rechazo inicial al uso del sistema, dado que no se contemplaron las particularidades de los procesos a digitalizar en cada organismo³³.

Ejemplo de esto es el caso de los documentos generados de manera digital en el sistema, pero tramitados en soporte papel, situación que generó una hibridez de los trámites -habilitando discrecionales interpretaciones respecto de la validez de los mismos- y la duplicidad de tareas y trámites, debido a la inseguridad que las nuevas reglas generaban en los distintos ámbitos públicos:

“Es el doble de trabajo, nadie sabe cómo darnos una respuesta sobre cómo poder hacerlo para no tener después algún inconveniente legal. Lo hacemos por GDEBA y en papel, y es todo un entorpecimiento. Nosotros por lo menos en la dirección tratamos de respetar lo que es la normativa. Sacamos en papel y luego lo subimos al sistema, como para que el día de mañana no haya alguna situación de reclamos de alguna empresa o alguna cuestión de complicación de la administración de la provincia” (Entrevista N° 1. Organismo A)

Así, la implementación se vio tensionada por las lógicas institucionales vigentes, las posibilidades tecnológicas disímiles de cada institución, el nivel de acceso a tecnología de agentes y autoridades en cada organismo, las posibilidades de adaptación al cambio en cada contexto, la coexistencia de procesos regidos por normas y lógicas distintas, la aparición de nuevos términos y funcionalidades y la desaparición de otras, de las cuales la gestión digital prescinde:

“Mi hermano trabaja en el Ministerio de Salud, me decía que la implementación de GDEBA no se puede hacer, tienen una sola computadora vieja y no tienen internet.” (Entrevista N° 5. Organismo D).

Esta situación da cuenta del divorcio institucional, cultural y político del proceso de modernización impulsado por la nueva gestión respecto de la/s cultura/s institucional/es que componen hoy el complejo entramado de la provincia de Buenos Aires. Al respecto, aquí se sostiene que para impulsar un proceso de modernización estratégico, permanente e integral, éste “...deberá formar parte de la cultura institucional. Pero esta innovación no empieza con el aumento de redes y computadoras. De hecho, muchas de las soluciones tecnológicas que el mercado ofrece pueden resultar en una modernización excluyente. La innovación refiere, más precisamente, a una pregunta que las oficinas públicas deberían hacerse cada semana: ¿qué podemos hacer para que este trámite resulte más simple?” (Bernazza, 2015: 48).

³³ Se observó que, durante las capacitaciones y el proceso de implementación, se requirió que quienes utilizaran el sistema realicen una “traducción” del circuito en soporte papel al digital, llevando en algunos casos al retraso, la superposición y la duplicidad de tareas.

Así, si la mejora supone el progresivo abandono del paradigma del expediente en soporte papel a uno digital, ¿cuáles fueron los recursos puestos a disposición de los organismos y de los y las trabajadoras del estado para apropiarse de esta mejora? ¿Cuáles son las posibilidades que tiene esta mejora de sostenerse en el tiempo y replicarse a otros procesos administrativos cuando su universo de implementación se concentra en un número específico de trámites que son realizados en algunos casos por personal contratado, jerárquico o asesores de funcionarios y funcionarias? ¿Cuáles son las posibilidades de “escala” de esta mejora si se modelizan los procedimientos de trabajo a los volúmenes y características de organismos como la Jefatura de Gabinete de Ministros o la Secretaría Legal y Técnica? En definitiva, si las características y condiciones de implementación no permiten a los y las trabajadoras de la burocracia estatal apropiarse de la mejora y posibilitar así la transformación de los procesos administrativos de la provincia, ¿cuál es en definitiva su objetivo?

3. El impacto en los procedimientos administrativos: el caso de los organismos de control de la provincia de Buenos Aires

Lo descripto hasta el momento ilustra el modo en que, desde este enfoque, la implementación del sistema habilitó la modificación *per se* de los circuitos de trabajo y de los procedimientos administrativos, dada la aparición de nuevos términos y de funciones administrativas (asociadas a las funcionalidades de la plataforma³⁴) que no poseen un correlato en la normativa vigente. Ello así, en tanto no se avanza en una regulación integral ni en la derogación de la normativa anterior y, consecuentemente, se flexibilizan *de hecho* los procesos administrativos (tanto en términos de lenguaje, como de las operaciones tecnológicas que el sistema permite y no permite hacer); las formas de vinculación entre organismos, entre áreas de distintos organismos; entre funcionarios y funcionarias y responsables de firma.

En la nueva lógica de GDEBA, se reemplaza la idea de organismos públicos por la idea de “reparticiones” (que pueden ser tanto un organismo como un departamento o subdirección). Este primer corrimiento impacta directamente en la estructura administrativa, dado que tiende a romper la lógica piramidal de la jerarquía en la estructura provincial a la que se sustituye por un conjunto

³⁴ Se introduce la utilización de nuevos términos como las “tratas”, para referirse a los tipos de trámites; los “GEDOS”, para referirse a los documentos oficiales; los “archivos embebidos”, para referirse a los documentos adjuntos o Anexos de los expedientes, entre otras.

Se naturaliza además la aparición de nuevas funcionalidades no contempladas en el procedimiento administrativo y que se vinculan a operaciones que, como es posible realizar en el sistema, valen como funcionalidades reales para la tramitación de expedientes, como es el caso de la “fusión de expedientes”, a partir de la cual, dos expedientes que tramitan con números distintos, pueden ser convertidos en uno solo. Asimismo, otras operaciones vigentes en el procedimiento administrativo dejan de existir, como es el caso de los alcances de los expedientes, sólo porque el sistema no permite generarlos.

desagregado y atomizado de reparticiones, sin una clara relación entre sí³⁵. Asimismo, se anula la identidad institucional, dado que los documentos oficiales son generados de manera automatizada por una plataforma que prescinde de la imagen institucional y la reemplaza por un mismo encabezado que unifica y centraliza todos los documentos.

A esta situación se agrega que cada repartición pueda tener la función de caratulación de sus propios expedientes, desdibujando la función de ingreso, control y salida de los trámites a través de una Mesa General de Entradas³⁶. Los expedientes caratulados pueden ser enviados directamente a usuarios/as del sistema, dado que el GDEBA plantea una lógica de tramitación usuario-usuario, que permite reducir la gestión administrativa a un conjunto de documentos que circulan entre personas, atomizando aún más la gestión de los trámites, desarticulando procedimientos vigentes y los roles institucionales de control y revisión, y habilitando así el funcionamiento de esta estructura administrativa paralela.

Veamos ahora cómo la articulación entre modificación administrativa e implementación del sistema, reconfigura de hecho los procedimientos en el caso de los organismos control de la provincia de Buenos Aires. Como se señaló oportunamente, la modificación del régimen general de contrataciones públicas³⁷ estableció limitaciones al sistema de control, "...determinando la intervención simultánea y concomitante de los organismos de control, con un plazo de diez días corridos en algunos procedimientos, mientras que en otros se postergó su intervención para '...una vez finalizado el procedimiento' (situación que) excede claramente las previsiones de la ley de contrataciones reglamentada, consagrando una modificación sustancial al sistema de control previo provincial y una inconstitucional restricción de la intervención de los organismos de control" (Instituto Patria, 2018: 7-8).

En este caso, se advierten dos situaciones: por un lado, la modificación normativa a la forma en que intervienen los organismos de control en ciertos procesos administrativos y, por otro, la manera en que esa modificación se hace operativa en el sistema. Así, las dificultades para el ejercicio de la función constitucional que el cambio tecnológico genera y la falta de previsión de cuestiones operativas vinculadas a las intervenciones simultáneas de los organismos de control,

³⁵ Se anulan los códigos por organismo y se los reemplaza por una serie de letras que se vinculan al nombre de la repartición pero que no la identifican directamente, dado que llega a tener hasta diez letras seguidas, dificultando su búsqueda e identificación.

³⁶ En esta línea se observa los casos de la Fiscalía de Estado (RESOL-2017-1-E-GDEBA-FDE) y de la Contaduría General de la provincia (IF-2017-02482832-GDEBA-CGP), que buscaron generar mecanismos internos para ordenar la gestión de los trámites que ingresan y salen de los mismos, a través de normativa propia que indica la forma en que los mismos ingresan. En ambos casos se observa la necesidad de regular que los expedientes electrónicos continúen la forma de tramitación de los expedientes en soporte papel, mediante su ingreso a una Mesa General de Entradas, como respuesta a la lógica impuesta por el sistema que sostiene como modelo, la gestión de trámites entre personas y no entre organismos.

³⁷ Mediante el dictado del Decreto N° 1300/16.

derivó en el consentimiento de ciertas irregularidades en dicho circuito, como la falta de acceso oportuno a la documentación necesaria para ejercer la función fiscalizadora.

Expresión de dichas irregularidades resultó el caso del Honorable Tribunal de Cuentas (HTC), que fuera habilitado para la utilización del sistema a partir de agosto del 2018³⁸; es decir más de un año después que los organismos comenzaran a utilizarlo para la gestión de contrataciones, entre otros trámites gestionados de manera íntegramente digital. Esta situación generó dificultades para el personal del organismo en el acceso a los expedientes, los documentos asociados y, en definitiva, el ejercicio de su función constitucional, ya que no podían al cierre del ejercicio presupuestario acceder a los expedientes digitales y asegurar la autenticidad de aquellos trámites generados en la plataforma, pero impresos en soporte papel para su tramitación en expedientes tradicionales.

Ante esta situación, el Tribunal debió reglamentar nuevos procedimientos para el proceso de "rendición de cuentas". Por un lado, debió elaborar un "Reglamento para la presentación de las Rendiciones de Cuentas para las entidades de la Administración Pública centralizada y descentralizada que utiliza GDEBA", debido a que "...hasta el dictado de la presente Resolución el HTC no ha sido invitado a aplicar GDEBA (...) no permitiendo a sus auditores acceder a la información contenida en el mismo y por lo tanto deviene oportuno implementar una estrategia para implementar a corto y mediano plazo, quedando prevista la posibilidad de efectuar adecuaciones respecto de situaciones que se generen en el futuro"³⁹.

Por otro lado, debió establecer un procedimiento específico para asegurar la autenticidad de los documentos generados en el sistema y tramitados en soporte papel, dado que en la mayor parte de las reparticiones dichos documentos fueron firmados sólo en el ámbito digital y, considerando que "la firma digital es válida dentro del formato digital, si el documento electrónico es impreso y reproducido en formato papel, la rúbrica y el documento pierden su presunción de autenticidad y autoría, convirtiéndose en una simple copia del documento original"⁴⁰.

En los ejemplos traídos, se advierte que la implementación del sistema generó un gran margen de discrecionalidad, especialmente en aquellos casos en los que se ha implementado parcialmente, generando situaciones de cuestionable legalidad como la circulación de documentos impresos a los que se les imputa como firma la simple referencia a la firma digital impuesta al documento en su versión electrónica, en contra de la normativa vigente en la materia.

³⁸ RESOL-2018-113-GDEBA-MJGM obliga al HTC a implementar el sistema en 163 trámites. Disponible en <https://www.boletinoficial.gba.gov.ar/sections/8834/view>

³⁹ Res. N°15/17 del HTC Disponible en <http://intranet.htc.gba.gov.ar/sistemas/summun/busqueda/normativa/28798/show?volver=0>

⁴⁰ Res. N° 16/17 HTC Disponible en <http://intranet.htc.gba.gov.ar/sistemas/summun/busqueda/normativa/28814/show?volver=0>

Consideramos que el caso de los organismos de control resulta de interés debido a que ilustran la forma en que se ha cuestionado y/o atacado su rol institucional, buscando reducirlo, limitarlo o excluirlo mediante distintas estrategias. La constante desconfianza sobre sus funciones constitucionales de contralor, nos permite volver sobre las ideas de control y responsabilidad presentes en enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP). 'Uno de los principios sobre el que se ha trabajado con mayor insistencia desde la NGP puede sintetizarse en la frase de Kettl 'dejar que los gestores gestionen', aludiendo así a la búsqueda del incremento de la responsabilidad de quienes administran los servicios ante el público. Con base en el enfoque 'orientado al cliente', se propugna una mayor delegación de poder hacia los gestores para actuar con flexibilidad para mejorar el servicio, tomando en cuenta las demandas y preferencias del consumidor''(López, 2005: 18).

4. Algunos interrogantes a partir de la implementación del GDEBA y su relación con los *mitos cambiemitas*

Del recorrido realizado sobre las particularidades e implementación de GDEBA en la provincia de Buenos Aires, emergen algunos interrogantes que permiten disputar el sentido expresado en sus instrumentos normativos.

En primer lugar, surgen una serie de preguntas vinculadas a la idea fuerza de la modernización y el cambio de paradigma a partir del abandono de la gestión en soporte papel (vinculada a lo tradicional, lo antiguo, lo poco eficiente, lo burocrático) y su reemplazo por el soporte digital de los trámites (asociada con lo ágil, lo nuevo, lo rápido, lo eficiente, la calidad, entre otros aspectos resaltados en sí mismos como valores). Pero, ¿hasta qué punto podemos hablar de un real cambio de paradigma cuando la digitalización se circunscribe -en principio- a un conjunto de organismos, de trámites y de agentes del sector público?

Así, si el objetivo fuese la modernización de las estructuras burocráticas del Estado, ¿sería lógico desestimar la internalización de las nuevas pautas de trabajo por parte de quienes integran en forma estable su plantel y apuntar con interés preferente a su utilización por parte del funcionariado y el personal sin estabilidad? ¿O por el contrario se pretende llevar adelante un proceso de modernización sin participación de las burocracias estatales? En este sentido ¿Cuáles son las posibilidades de sostenibilidad y perdurabilidad de la mejora que viene dada como un factor externo (respecto de su origen y del contexto de implementación) y que es impulsada por personal ajeno a la cultura de la organización pública? ¿Cuál es el programa de mejora, de profesionalización y de tecnificación que se ofrece a las burocracias estatales para que puedan incorporar y apropiar los procesos de cambio y mejora que vienen dados desde afuera? En definitiva, ¿cuál es el programa de mejora del Estado que se propone, más allá de la incorporación de tecnología en sí misma?

Si en cambio, la incorporación de estas mejoras fue lo que habilitó la flexibilización de la mayoría de la pautas preexistentes en términos de regulación de

los procedimientos administrativos y de la organización administrativa, pero su impulso no alcanzó -hasta el momento- a reemplazar esa regulación por una nueva, sino que se limitó a transformaciones fácticas y heterogéneamente implementadas en los diferentes organismos, ¿sería posible suponer que la flexibilización no fue en sí misma el medio sino un objetivo? ¿Un objetivo para qué? En este punto, podemos afirmar que la implementación del sistema permitió redireccionar la atención sobre la incorporación de tecnología en sí misma, y desviarla de las decisiones políticas que su incorporación hizo posibles⁴¹.

Si profundizamos la pregunta por las posibilidades de sostenimiento, replicabilidad y perdurabilidad de la mejora -es decir, por el fin último del proceso-, nos encontramos que, al tratarse de un software *privativo*, no existe una forma libre de acceder a su código fuente que sólo se encuentra a disposición de quien lo desarrolla -en este caso una empresa privada- y no se permite a otros usuarios/as su libre modificación, adaptación o incluso lectura.

En el caso particular que se analiza, la administración pública nacional o provincial no pueden imprimir libremente modificaciones al sistema y, a partir de ellas, adaptar sus funcionalidades los procesos específicos que desarrollan, sino que las mismas deben ser coordinadas entre la CABA, la/s provincia/s y la Nación y solicitadas a Everis Argentina S.A, quien debe analizar los cambios solicitados dado que la modificación de un módulo o funcionalidad, impacta en la funcionalidad de los sistemas gemelos.

Esta situación limita y condiciona la capacidad operativa de la provincia para realizar los desarrollos necesarios para su exitosa implementación en la órbita de su competencia, impactando *de hecho* en los procesos de trabajo preexistentes. En este sentido, el proceso de implementación se guía más por la adaptación del contexto y los procedimientos a las posibilidades actuales del sistema, que por la adaptación del sistema al contexto de su implementación.

Ante este escenario, en 2017 la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) advirtió sobre la inconveniencia de sostener el proceso de modernización estatal basado en un "solo proveedor del servicio de programación, con el consecuente riesgo en caso de imprevistos como quiebra, cierre o cambio de estrategia comercial"⁴². Más importante resulta su advertencia sobre la falta de cláusulas que establezcan mecanismos de control y auditoría al sistema y a la empresa proveedora, que permitan contribuir a las ideas de calidad y transparencia ampliamente difundidas.

⁴¹ En este sentido vale además preguntarse por el universo de trámites a digitalizar, que dan cuenta de los ejes de las preocupaciones de la gestión provincial, todos ellos vinculados con la disponibilidad de recursos económicos, los trámites vinculados al personal, a la gestión de sumarios administrativos, entre otros.

⁴² La Auditoría advierte riesgos en el sistema de documentos electrónicos. El Auditor Info. Nota publicada el 06-07-2017. Disponible en https://elauditor.info/informes-de-auditoria/la-auditoria-advierte-riesgos-en-el-sistema-de-documentos-electronicos_a59c2f10b0041ac58e313c869

Si el Estado provincial no puede acceder al código fuente del sistema de manera inmediata y, por lo tanto, no puede realizar modificaciones o mejoras en forma directa; si no puede garantizar la propiedad de los datos que genera como resultado de sus procesos administrativos, ni la continuidad de las operaciones en caso que algo sucediera con la empresa; si carece de capacidades para auditar a la prestadora del servicio, en caso de así requerirlo ¿a quién/es beneficia la adquisición de este sistema? ¿Qué posibilidades de control tiene la administración provincial y la ciudadanía en general sobre el mismo? ¿No existían en la provincia las condiciones materiales, tecnológicas, de conocimiento, presupuestarias y de personal para impulsar un proceso de estas características con recursos propios? ⁴³

5. Consideraciones finales

El resultado del análisis de la implementación de GDEBA, como caso testigo que permite dar cuenta del *proceso de reestructuración fáctica de la organización administrativa* de la provincia de Buenos Aires impulsado desde fines de 2015, evidencia que el impulso a la modernización administrativa a partir de la implementación de distintos sistemas tecnológicos posibilita las modificaciones estructurales fácticas que el nuevo proyecto político plantea al interior del Estado provincial.

Así, la implementación de plataformas tendientes a la gestión digital del conjunto de trámites, que se llevan adelante mediante la incorporación de software privativo, revela un proyecto orientado a la privatización del Estado que acota las posibilidades de determinación y control sobre sus propios procesos de trabajo. Como señala López, la incorporación de "...las herramientas de gestión empresarial tiene su justificación central en la necesidad de recrear en el ámbito público condiciones similares a las del funcionamiento de los mercados. En efecto, la mayor parte de las tecnologías sugeridas aparecen como respuestas creadas y desarrolladas por el sector privado frente a las exigencias del mercado" (2005: 13).

Estas herramientas de gestión tecnológica aparecen como *dadas* desde el ámbito privado a la administración pública y son impulsadas bajo un carácter de externalidad y, en cierta medida, de inevitabilidad. Se trata de productos *enlatados*, que se transfieren de un ámbito al otro sin mediación contextual, dado que son impulsados como un conjunto de técnicas, de herramientas y de iniciativas aplicables a todo tipo de organizaciones, dada su aparente *neutralidad política* (López, 2005).

⁴³ Como señala Bernazza, "Para una adecuada administración y aprovechamiento de las ventajas de las tecnologías de la información y la comunicación, se hace imprescindible la definición de una política y una planificación informáticas, es decir, un conjunto sistemático de objetivos y acciones estratégicas que articulen las decisiones en materia de tecnologías de la información, garantizando una utilización eficiente e inclusiva de las mismas. (...) Otro aspecto importante radica en la definición de políticas de utilización de software libre que implican un ahorro considerable e independizan a la Administración Pública de determinados proveedores de bienes y servicios informáticos" (2015: 47).

Sumado a este aspecto, en el caso analizado aparece fuertemente la idea del centralismo, vinculada a un conjunto de iniciativas, de sistemas, de herramientas, de lógicas y de arreglos institucionales que se exportan sin mediación desde la ciudad de Buenos Aires al resto del país. Dicha extrapolación se ve tensionada en gran medida por la complejidad del entramado institucional, político, social y económico de la provincia de Buenos Aires y sus municipios, que los sistemas tecnológicos buscan homogeneizar y reducir a simples procesos de gestión de trámites entre usuarios⁴⁴.

De esta forma entendemos que, las relaciones de cooperación y coordinación con otros estados y organismos públicos no indican, por sí mismas, fortaleza. Por el contrario, cabe recordar que sólo "...fortalecen al Estado si no van en desmedro de su soberanía y autonomía de decisión (...) Si estas relaciones operan en favor de intereses económicos de terceros o según los objetivos que fijan organismos internacionales o quienes tienen algún interés en el territorio y sus recursos, estamos ante un Estado cuyas relaciones lo debilitan y desdibujan" (Bernazza, 2015: 32).

El modo en que el sistema se implementó en la provincia, nos permite reactualizar el debate sobre la relación entre la política y las burocracias estatales presente en el enfoque de la NGP, dado que vehiculiza y facilita la flexibilización de las estructuras existentes y la aparición de una configuración administrativa paralela, orientada a impulsar estos procesos de reforma y a consolidar un "...nuevo marco de responsabilidad que reordene la vinculación entre las funciones políticas y administrativas" (Echebarría y Mendoza, 1999), prescindiendo de las burocracias administrativas:

"Ahora se habla de eficiencia, transparencia, de ahorro, valores...Lo actitudinal de lo proactivo. Es un trabajo como más individualista, que seas proactivo es responder a las necesidades de lo que ellos te demandan, esta cuestión del control, de que tenés que estar, no importa lo que hagas, hay como vuelta al neo taylorismo, el dedo, el control, la volanta que empieza a aparecer, es como que hay todo el tiempo una sospecha. ¿Por qué te dicen que seas proactivo? Porque entonces sos haragán, entonces por ahí es más lo que no se dice que lo que se dice, con las palabras que utilizan. Hay como una sospecha de 'con esta gente que está no se puede trabajar'" (Entrevista N° 2. Organismo B)

Finalmente, la implementación del sistema se orienta a la flexibilización de los procedimientos existentes, dado que se busca realizar una reingeniería mediante la incorporación directa de tecnología a los procesos. Se "...propone, en esencia, 'empezar de nuevo', más que tratar de 'arreglar' los problemas existentes mediante soluciones parciales (López, 2005: 11).

⁴⁴ Esto se refleja claramente en las palabras de una de las trabajadoras entrevistadas, quien señaló que: "La mayor parte de la gente que viene no saben, todo el tiempo te hablan de CABA, no entienden la realidad de la provincia de Bs As y la heterogeneidad de los municipios, no se lo pueden imaginar. Creen que poniendo una computadora se solucionan los problemas, o teniendo gestión de la administración por internet, todo se gestiona por tecnología..." (Entrevista N° 2. Organismo B).

Así, tras la máscara del nuevo paradigma de gestión, se justifica el avance sobre las pautas y arreglos institucionales existentes, se debilitan los mecanismos de control y la legalidad y transparencia propias de la función administrativa, se socavan las capacidades estatales y se posterga, bajo sospecha, a sus trabajadores y trabajadoras.

La Plata, agosto de 2018.

Bibliografía

- Bernazza, C. (2016) *Bienvenidos al pasado*. Revista Perspectivas de Políticas Públicas, Año 6, Nº 11 (Julio - Diciembre 2016), ISSN 2362-2105 (ed. digital), UNLA. Recuperado de: <http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/1225>
- 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>
- Documento de avance Nº 1 del Observatorio del Estado provincial de Instituto Patria "La administración paralela. Innovaciones normativas y estructuras sustitutivas en la Provincia de Buenos Aires" (2018) [en línea] Recuperado de <<http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/Adm-paralela-Doc-avance-8-8-1.pdf>>
- ECHEVARRIA, Koldo y MENDOZA, Xavier (1999) La Especificidad de la Gestión Pública: el Concepto de Management Público. En ¿De Burócratas a Gerentes?, Losada i Madorrán (editor), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C.
- López, A. (2005) La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado Documento Nro 68. INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. [en línea] Recuperado de <<http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/INAPngpfinal.pdf>>
- Stake (1995) *Investigación con estudio de casos*. Ed. Morata. Madrid.