

# La reforma administrativa en la provincia de Buenos Aires (2015-2018): una primera aproximación



*Gustavo Badía\* y Martina Saudino\*\**

## Resumen

El gobierno de María Eugenia Vidal instrumentó una serie de medidas de reforma administrativa en la provincia de Buenos Aires que van en sintonía con lo realizado originalmente en la Ciudad de Buenos Aires y luego en la Administración Pública Nacional. La aprobación del Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires tuvo el objetivo de instalar un nuevo modelo de gestión de lo público; en él se describen las cuestiones sobre las que sería necesario avanzar para alcanzarlo: modificaciones en las estructuras, empleo público, régimen de compras y contrataciones, procedimientos administrativos, tecnologías de la información y la comunicación, ética y transparencia. En

\* Magíster en Administración Pública (FCE-UBA), Director del Programa de Estudios sobre el Estado y la Administración Pública de la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ). Profesor titular ordinario de "Administración Pública" en la UNPAZ y de "Organización estatal y políticas públicas" en la Universidad Nacional de Moreno. Dicta cursos de posgrado en gestión pública y políticas públicas en las universidades nacionales del Nordeste, de Misiones, de Quilmes y de Buenos Aires. Actualmente dirige un proyecto de investigación sobre reforma del Estado y capacidades estatales. Ha desarrollado actividades de consultoría en el sector público, en evaluación de instituciones universitarias y de programas de posgrado en administración pública.

\*\* Doctoranda en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA); Magíster en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires (UBA); Licenciada en Ciencia Política de la Universidad del Salvador (USAL). Docente de la Universidad Nacional de Moreno (UNM) y la Universidad Nacional de Quilmes (UNQUI). Integrante del cuerpo de docentes del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Actualmente se desempeña como Coordinadora en la Dirección Nacional de Diseño Organizacional de la Jefatura de Gabinete de la Nación.

este trabajo realizaremos un primer acercamiento a las políticas e instrumentos normativos que formaron parte del proceso de modernización en estos últimos cuatro años, esbozando algunas interpretaciones sobre las decisiones tomadas, su proceso de implementación y la forma en que han definido transformaciones en las prioridades de agenda en los sectores identificados y en el aparato institucional responsable de la política pública.

**Palabras clave:** reforma administrativa - modernización - Administración Pública

## Introducción

Cuando Cambiemos asumió el gobierno de la provincia de Buenos Aires, en 2015, encaró más o menos rápidamente un Plan de Modernización del Estado provincial, tal como lo había hecho en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y, posteriormente, en el Estado nacional. Las líneas generales del Plan de Modernización son similares en todos los casos, más allá de las particularidades que en la práctica ofrecerá luego cada jurisdicción y, dentro de ellas, cada sector de la administración.

Toda reforma de la administración pública involucra a la vez, una dimensión política y una técnica; esa es la esencia del Estado, un aparato organizacional cuya eficacia y eficiencia es función de la articulación virtuosa entre la lógica de la decisión política y la de la administración (o técnica), y no solamente de una de las dos. Obviamente son dos ámbitos analíticos diferentes, pero en la práctica, en el Estado, no hay decisión “técnica” que no tenga sustento e impacto político, ni decisión política que no requiera de instrumentación “técnica”. El desafío de la gestión en el sector público es que si bien formalmente es jerárquica –en este sentido, la política ejerce el mandato de la sociedad, cosa que no puede esgrimir la administración–, en la práctica los resultados dependen de la capacidad de los gobiernos de articular las capacidades de ambas esferas en función del interés general; es decir, se trata de gobernar esa tensión en función del interés general, evitando que su desarticulación favorezca a intereses sectoriales.

Sin embargo, en la discusión cotidiana, política y administración se plantean como ámbitos opuestos, antagónicos, en el que uno ve al otro como el “enemigo” más que como el aliado necesario. La tensión se transforma así en una lucha en la que se trata de anular –o al menos reducir a su mínima expresión– uno de los dos términos de la ecuación, al que se lo ve como el obstáculo para alcanzar los objetivos buscados. Más allá de la pirotecnia, estas miradas generan tensiones al interior de las organizaciones que se manifiestan en cualquier proyecto de reforma que se quiera encarar.

En este marco, el uso del concepto “modernización” como organizador del proyecto no es casual; se trata de una perspectiva que, en líneas generales, asimila la reforma de la administración pública a la reforma de la gestión vía la introducción de tecnología –en este caso tecnología informacional– a los procesos y procedimientos para producir un cambio en la relación entre la administración pública y los ciudadanos (rapidez, eficiencia, transparencia). En esta mirada, la tecnología reduciría el nivel de discrecionalidad de la política –cuya intervención siempre se ve en términos negativos o de descon-

fianza— sobre las acciones de la administración pública y, en ese contexto, podría —casi por *default*— producir los resultados buscados (que, curiosamente, son siempre *políticos*). El riesgo es que se termine fetichizando la tecnología en lo que respecta a su capacidad de producir solamente resultados positivos en esa relación entre ciudadanos y administración pública.

Obviamente que hoy es imposible negar los avances en materia de tecnologías informacionales y es, por lo tanto, central pensar su lugar en una administración pública más eficaz.<sup>1</sup> Pero como los cambios tecnológicos no son neutrales en términos sociales, además de los caminos que abre hay que estar atentos a los que apunta a cerrar. En particular, pensamos tanto en sus impactos sobre una serie de dimensiones estructurales —es decir, internas a la administración pública y a sus actores— cuyo abordaje requiere necesariamente de una perspectiva política y no solamente de gestión (el cambio en las relaciones laborales, el perfil de las plantas de personal que se van (re)conformando, la reconfiguración de los espacios físicos, etc.) como también en el tipo de relación ciudadano-administración que se configura por la utilización de la nueva tecnología; por ejemplo, la distribución de los recursos tecnológicos en la sociedad —tanto los “artefactos” como el conocimiento para usarlos— es muy desigual y, por lo tanto, una política que no tenga en cuenta este aspecto puede profundizar aún más el problema del acceso a la administración pública.

La provincia de Buenos Aires avanzó notablemente en la tecnologización de la administración pública provincial en estos últimos cuatro años. Para organizar —y facilitar— la tarea se sancionó una Ley de Emergencia Administrativa y Tecnológica N° 14815,<sup>2</sup> que habilitó a todos los ministerios, secretarías y entidades autárquicas a ejecutar las obras y contratar la provisión de bienes y servicios que resulten necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la ley, además de darles la posibilidad de contratar personal bajo la modalidad de locación de servicio, regulado exclusivamente por las pautas del contrato de trabajo y sin vinculación con la ley de empleo público provincial. Así, contratar equipamiento y obras sin el límite de las regulaciones existentes (obviamente, todo en el marco de las disposiciones constitucionales), más la contratación de personal por locación de servicios y la autorización a ministros y secretarios a tomar decisiones sobre cuestiones de gestión interna van definiendo un perfil de intervención claro, apuntado a producir los resultados buscados en tiempos cortos y, en principio, sin la intervención o participación —al menos en las cuestiones sustantivas— de lo que tradicionalmente se conoce como la “burocracia profesional”.

Las estrategias de modernización del Estado provincial del gobierno de Cambiemos continúan, en cierta medida, políticas iniciadas —o al menos esbozadas— por las anteriores gestiones de Felipe Solá y Daniel Scioli, aunque sin duda hay una diferencia de énfasis en su implementación. En este sentido, no hay significativas innovaciones respecto de la concepción valorativa y teórica de las ideas que sustentan este tipo de políticas, encuadradas en general bajo el paradigma de la Nueva Gestión Pública

<sup>1</sup> En este sentido, vale la pena leer los trabajos de Carles Ramió Matas (2017, 2018), aunque pueden plantearse algunas reservas respecto de su mirada sobre el clientelismo y su traslación acrítica al contexto de América Latina.

<sup>2</sup> Prorrogada por Ley N° 15022 y Decreto N° 53/17 E.

(NGP); sin embargo, parece haber un mayor convencimiento acerca de que son los cambios tecnológicos los que definen los avances en la modernización de la administración pública.

No obstante, tanto en el plano discursivo como en los procesos de implementación, el gobierno provincial ha tendido a invisibilizar las iniciativas de modernización del Estado de las gestiones anteriores, en el marco de una narrativa de carácter “refundacional” que lo ha caracterizado. Esta, junto con la de la corrupción gubernamental y la defensa de una mirada liberal-republicana respecto del funcionamiento de las instituciones del Estado, han sido los “mascarones de proa” en la construcción pública de sus políticas que, inicialmente el PRO y más tarde Cambiemos, utilizaron como parte de la crítica al populismo estatista con que identificó al kirchnerismo (Vommaro y Gené, 2017).

Según Piana y Solaro (2016), esta lógica refundacional estuvo presente también en las gestiones de Solá y Scioli, pero asociada en este caso a la ausencia de evaluación de las políticas:

Durante el período estudiado no se detecta una etapa de evaluación de los resultados de las políticas para justificar los cambios: cambian actores, estrategias, los ámbitos de toma de decisión, destinatarios y competencias sin evaluar los resultados anteriores. De allí que las políticas tengan una matriz refundacional que atenta contra la consolidación, el incrementalismo y el aprendizaje, necesarios en los procesos de modernización estatal (Piana y Solaro, 2016: 83).

Aquí lo refundacional está asimilado a la ausencia de evaluación, en el sentido de que al no haberla, las políticas recomienzan permanentemente, sin una base clara de información. Hablar de consolidación, incrementalismo y aprendizaje supone que la modernización requiere de, al menos, estrategias de y en el mediano plazo. No es necesariamente la misma mirada que parece tener el gobierno de Cambiemos, que apunta más a intervenciones fuertes y rápidas, de alto impacto en un contexto organizacional al que presupone *a priori* hostil –o al menos resistente– respecto de cualquier tipo de cambio. Así, las complejidades e inercias de las organizaciones públicas son el principal obstáculo a vencer en la aplicación de las políticas de modernización.

En este trabajo describiremos el proceso de reforma administrativa en la provincia de Buenos Aires entre 2015 y 2019 en sus líneas más generales; arriesgaremos interpretaciones que deberán ser profundizadas en etapas posteriores del trabajo, y dejaremos planteados algunos puntos que será importante evaluar en lo sucesivo. En nuestra mirada, coincidiendo con Thoenig, las organizaciones públicas son un tipo específico de configuración social responsable de dos funciones de producción que la impulsan, y no solo de una, como es el caso de las empresas o de las asociaciones de beneficencia. La primera genera los *productos operativos*, y se relaciona con la eficiencia interna y la producción de bienes y servicios específicos que pueden identificarse y numerarse con facilidad. Son los productos concretos de las políticas públicas. La segunda genera *resultados de cambio en la sociedad*, suponen una evaluación política de y por la sociedad, y se relaciona con la *efectividad*; supone tomar en cuenta efectos que son “indirectos” y menos cuantificables en el corto y mediano plazo (Thoenig, 2006). Ambas dimensio-

nes –*outputs* y *outcomes*– se ponen en juego en toda intervención o política pública y, por lo tanto, el marco de análisis de los resultados debe tenerlas en cuenta.

En esa línea, entonces, realizamos este artículo, de modo de tener un primer panorama del proceso de modernización y ensayar algunas interpretaciones sobre las decisiones tomadas y su proceso de implementación. Queda para una segunda etapa una evaluación más a fondo del proceso y sus resultados.

## **Antecedentes del Plan Estratégico de Modernización del gobierno de Cambiemos**

Tanto la administración de Felipe Solá (2002-2007) como la de Daniel Scioli (2007-2015) implementaron diversas estrategias orientadas a la incorporación progresiva de las TIC y la simplificación y modernización de los procesos administrativos.

En enero del 2002 mediante la Ley N° 12856, la Secretaría para la Modernización del Estado impulsó un Plan Rector de Modernización basado en dos estrategias diferentes: una de reforma “vertical” en los organismos y otra reforma “horizontal” en los sistemas de administración. La primera, relacionada con la adopción del Modelo de Gestión por Resultados en cada organismo del ejecutivo provincial, incluía un plan estratégico por organismo; resultados y metas cuantificables y verificables, alineación entre los resultados esperados y la disponibilidad de los recursos; compromisos de los resultados explícitos para todos los niveles, estructura de la organización alineada al plan y un sistema de monitoreo. La segunda incluía la modificación del régimen de diseño y aprobación de estructuras organizativas, del sistema de compras y contrataciones del Sistema de Administración Financiera, de la Ley de Procedimientos Administrativos y del Sistema de Recursos Humanos (Pagani et al, 2012).

Complementariamente, en agosto se aprobó el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico, orientado a mejorar la cantidad y calidad de sus servicios. En el decreto de creación del plan se señala 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 (Plan Estratégico de Gobierno Electrónico para la provincia de Buenos Aires, Decreto N° 1824/02).

Entre los resultados que se registraron pueden mencionarse el Portal General del Gobierno Provincial, la Guía Única de Trámites (Decreto N° 184/03); el Sistema de Emisión y Pagos no Impositivos-SIEP (Decreto N° 196/06); la Red Única Provincial de Comunicación de Datos (Decreto N° 1204/03); y la adhesión, por Ley N° 13666 a la Ley Nacional de Firma Digital, Ley N° 25506.

En el 2004, hubo un nuevo plan en el marco de un cambio de autoridades y modificación de la estructura que implicó la disolución de la Secretaría para la Modernización del Estado, que fue reemplazada por la Subsecretaría de la Gestión Pública. La nueva Subsecretaría mantuvo sus dos principales dependencias –la Dirección Provincial de la Gestión Pública y el Instituto Provincial de Administración Pública– y sumó a la Unidad de Coordinación de Programas de Innovación como una tercera área para la consecución del plan (Pagani et al, 2012).

La Subsecretaría creó el Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007, cuyas acciones se enfocaron en la relación administración-ciudadanía con el objetivo declarado de construir “un Estado incluyente, que llevara adelante el proyecto y el destino de la Provincia respondiendo, rápida y eficazmente, a las demandas, necesidades, anhelos y expectativas sociales”.<sup>3</sup>

El plan se estructuró sobre tres componentes: a) fortalecimiento del Estado como proyecto político-social y como organización, incluyendo la planificación estatal con enfoque estratégico y el rediseño de la organización estatal, del empleo público y de la carrera administrativa; b) modernización e innovación pública; y c) formación para el cambio cultural.

Pagani, Quintans, Migliore y García (2012) enumeran algunos de los resultados obtenidos a partir de la implementación del plan. Por ejemplo, iniciativas en materia de fortalecimiento del Estado como proyecto político-social y como organización que avanzaron en la redacción de guías y criterios de planificación y evaluación e incluyeron: cursos y asistencias técnicas, normativa para la elaboración y aprobación de estructuras organizativas, “Guía de tipos estructurales especiales”, “Instructivo para la presentación de expedientes de creación y/o modificación de estructuras organizativas”, “Esquema general para la elaboración de informes sobre estructuras orgánico funcionales”; “Guía para la elaboración de manuales de procedimiento”; “Guía de la comunicación escrita”; Programa de Fortalecimiento de la Calidad Institucional; Banco de Proyectos de Innovación y Premio Provincial a la Innovación en la Gestión Pública; Programa especial Observatorio del Estado Provincial. Además, en materia de empleo público y carrera, se diagramaron procedimientos para reinicio y fortalecimiento de las negociaciones colectivas, procesos de selección para la cobertura de cargos jerárquicos interinos y ascensos para el personal, Programa de Formación para la Alta Dirección en el Estado, y Plataforma Educativa Virtual; entre otras.

En enero de 2008, ya bajo la gestión de Daniel Scioli, se creó el Consejo Provincial de la Sociedad de la Información, como ámbito de debate y participación de diversos actores políticos, empresariales, gremiales, de la educación y de la sociedad civil. Entre las funciones del Consejo se encontraban: promover la generación de una base de conocimiento sobre las experiencias desarrolladas por los distintos sectores que lo integran; 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

<sup>3</sup> Gobierno de la provincia de Buenos Aires, Secretaría General de la Gobernación, Subsecretaría de la Gestión Pública. (2004). *Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007*. Eje 2 Modernización e innovaciones en el ámbito público. Innovar para mejorar el Estado Documento N° 2. La Plata: Secretaría General de la Gobernación.

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.

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° 13666, la provincia de Buenos Aires adhirió al régimen instaurado por la Ley Nacional N° 25506 con el propósito de asimilar al derecho local los institutos regulados a nivel federal en materia de identificación digital para 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.

Asimismo, 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 un proyecto piloto para el cual se constituyó –a través de la Dirección Provincial de Sistemas de Información y Tecnologías– en Autoridad de Registro dependiente del Certificador Licenciado de la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información (ONTI), de nivel federal.

El proyecto tuvo como objetivo avanzar en el proceso de digitalización de los procedimientos administrativos y servicios que brinda la Administración Pública Provincial, mediante la progresiva utilización de la tecnología de firma digital. El cúmulo de información obtenido mediante dicho proceso transitorio permitió un paso no traumático hacia la generalización del uso de la firma digital, impulsada por el posterior Plan de Modernización de 2016 (Lopardo, Rodríguez y Barlatay, 2018).

Asimismo, en marzo de 2011 se presentó un Proyecto de Ley Marco para la Regionalización de la Provincia de Buenos Aires, que incluía un proceso de transformación del Estado provincial, una reforma institucional y un nuevo paradigma de Estado, para acercarlo a los ciudadanos. En sus fundamentos aceptaba que uno de los puntos críticos en el funcionamiento del Estado bonaerense era la lentitud, mientras que “La ciudadanía demanda soluciones, pide resultados, quiere un Estado presente, que defina estrategias y sea a la vez ágil, inteligente, moderno, eficaz, que rinda cuentas”. El proyecto de ley fue aprobado en la Cámara de Diputados de la provincia en noviembre de 2011, pero no se aprobó en el Senado (Piana, 2016).

En resumen, tal como señala Mouriño (2009), las estrategias de modernización de la gestión de Scioli se orientaron sobre los sistemas transversales de gestión a través del Sistema Único Provincial de Administración de Personal (SIAPe); el Sistema Único de Gestión de Expedientes (SUGE); el Programa de Trámite Único Simplificado, entre otras iniciativas. Al igual que a nivel nacional, durante ese período no se sancionó ni se llevó a cabo ningún plan de reforma o modernización para ser aplicado en toda la Administración Pública Provincial.

## El gobierno de Cambiemos. Políticas e instrumentos normativos

### Derrotero de los organismos con competencia en el tema.

#### El Plan de Modernización

Al inicio de la gestión de María Eugenia Vidal, en 2015, y mediante la Ley N° 14803, se suprimió la Jefatura de Gabinete que funcionaba durante el gobierno anterior y se creó el Ministerio de Coordinación y Gestión Pública, que tenía 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). En la estructura del Ministerio de Coordinación y Gestión Pública se reubicó orgánicamente la Subsecretaría de Modernización del Estado creada por la gestión de Felipe Solá y sostenida durante todo el mandato de Daniel Scioli bajo la órbita de la Secretaría General.

Luego, mediante la sanción de una nueva Ley de Ministerios (N° 14853) en noviembre de 2016, se reinstaura el Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros, dotándolo expresamente de competencia en cuanto a la planificación estratégica del Plan General de Acción de Gobierno y al control y seguimiento de la gestión (art. 18, inc. 4 y 5); atribuciones que fueron mantenidas por la Ley de Ministerios N° 14989 actualmente vigente, quedando en consecuencia derogado el Ministerio de Coordinación y Gestión Pública.

Es por eso que la Subsecretaría de Modernización del Estado se transfiere a la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros, a cargo de Federico Salvai (quien estaba antes a cargo del Ministerio de Gobierno), y en 2017 se reestructura. Producto de esa reestructuración quedan a cargo de dicha Subsecretaría: la Dirección Provincial de Sistemas de Información y Tecnología, la Dirección Provincial de Telecomunicaciones y la Dirección Provincial de Modernización Administrativa. Como se ve, su perfil organizacional refleja, al menos desde diciembre de 2017, la decisión de dedicarla a la modernización tecnológica. Contrariamente a lo que ocurre a nivel de la Administración Pública Nacional, en este caso el concepto general de modernización no incluye a la gestión de los recursos humanos, quedando el tema asignado a las Subsecretarías de Capital Humano y de Atención Ciudadana.<sup>4</sup>

Se designó como subsecretario de Modernización a Pablo Saccani, quién había sido jefe del Departamento de Tecnologías de la Agencia de Recaudación de Buenos Aires (ARBA), quien en su momento había sido convocado por Salvai, cuando era ministro de Gobierno, para planificar la tecnificación del registro de las personas.

4 Si bien en el año 2012 se escindió ya en la provincia la antigua Dirección Provincial de Personal de la Subsecretaría de Modernización (al crearse la Secretaría de Recursos Humanos), al menos el Instituto Provincial de Administración Pública continuó formando parte del área de modernización como forma de complementar el enfoque contemplando a trabajadores estatales. Hoy se encuentran escindidos, aunque en el ámbito del mismo ministerio.



En líneas generales, podemos decir que la etapa sustantiva del proceso de modernización se monta sobre un antecedente importante, como fue la puesta en marcha de la política de digitalización de los registros civiles de la provincia.

Las marchas y contramarchas en la conformación organizativa de la Subsecretaría podrían reflejar que no existía en el inicio del gobierno una estrategia de modernización clara y unificada. Quizás también eso explique que al comienzo de la gestión prácticamente se replicaran las medidas implementadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y en el gobierno nacional, medidas que luego fueron reevaluadas a la luz de la situación provincial y forzaron cambios en los ejes de la política de modernización. En poco tiempo, sin embargo, se resuelve lo principal: bajo qué batuta política quedará el tema, que hasta allí estaba en cabeza del ministro de Gobierno. El control político del proceso de modernización es un indicador de la importancia que se le da al mismo y, una vez superada esa primera etapa en que fue necesario tomar conocimiento del estado de situación que, en términos de gestión, tenía la administración provincial, queda en cabeza de Federico Salvai, ministro jefe de Gabinete y principal espada política de la gobernadora.

## Ley N° 14828 Plan Estratégico de Modernización (reglamentado por Decreto N° 1018/16)

En el año 2016, la Subsecretaría para la Modernización del Estado, entonces dependiente del Ministerio de Coordinación y Gestión Pública, formuló el Plan de Modernización del Estado con el objetivo de 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 (TIC) por parte del Estado Provincial.

Según se informa oficialmente en el sitio web de la Comisión para el Estudio de la Reforma del Decreto de Procedimiento Administrativo:<sup>5</sup>

debe considerarse el fenómeno de la profunda transformación en el quehacer cotidiano en el manejo de los asuntos públicos y la forma de relacionarse con la ciudadanía que la actual administración ha dado a su gestión. La incidencia de las nuevas tecnologías, se presenta como irreversible. Alteró el nivel, la intensidad, el modo y la forma del funcionamiento de las instituciones del Estado, que en su condición de gestor del bien general, no puede ni debe estar ajeno.

El mundo de las relaciones sociales y del ciudadano con sus gobernantes, indudablemente se encuentra en un proceso de transformación notable. Las nuevas realidades asociadas a la dinámica y aceleración del cambio social, acompañados de la aparición de novedosas demandas, requiere cursos de acción que están

---

5 [https://reformapa.gba.gob.ar/?page\\_id=280](https://reformapa.gba.gob.ar/?page_id=280)

claramente determinados por la capacidad y el nivel de respuesta. El factor tiempo, como la simplificación de los trámites, son cuestiones que requieren un ágil y eficiente accionar.

Si bien es cierta la presencia de antecedentes en la legislación provincial, que de algún modo intentaron orientar la gestión hacia este nuevo escenario del gobierno electrónico, el gran salto cuantitativo y cualitativo, se ha dado en el último tiempo, a través de la adopción de distintas medidas por parte de la actual gestión de gobierno, que con una marcada decisión política ha decidido llevar al plano de la realidad un verdadero proceso de despapelización de la administración pública, poniendo en funcionamiento gradual, una serie de instrumentos incardinados a tal fin, cuyos resultados están a la vista.

Ante la imperiosa necesidad de adecuar los procesos administrativos a los sistemas de calidad, herramientas informáticas y buenas prácticas de gestión administrativa actualmente vigentes a nivel regional y mundial, mediante la sanción de la ley 14.828 –BO del 29/07/2016–, la legislatura local aprobó el “Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires”.

El ámbito de aplicación del plan incluyó, además del conjunto de los organismos de la Administración Pública Provincial, a los organismos de la Constitución, las empresas y sociedades del Estado, y a aquellos entes en los que la provincia se encuentre asociada a una o varias provincias y/o municipalidades. La inclusión de las empresas y sociedades del Estado (también incluidas en el caso del plan nacional) representa un cambio con respecto, por ejemplo, a la Ley de Modernización del Estado del gobierno de Fernando de la Rúa (Decreto N° 103/2001), su precedente inmediato.

El proyecto obtuvo un alto consenso político, y fue aprobado por unanimidad en ambas Cámaras de la Legislatura Bonaerense. La única modificación relevante introducida al proyecto fue la incluida en su artículo 7, por la cual se establece que la aplicación del plan “no implicará el despido de trabajadores y/o trabajadoras. Dejándose a salvo las disposiciones previstas en la Ley N° 10430 y modificatorias, las que serán de aplicación plena”.<sup>6</sup> En el mismo artículo se establece que se deberá elaborar un Plan de Capacitación, Formación y Perfeccionamiento continuo para todos los agentes de la Administración Pública Provincial.

El plan, que tiene un sesgo inspirado en los aportes de la Nueva Gestión Pública,<sup>7</sup> propone como principios rectores los siguientes: promover políticas públicas que impulsen las gestiones con calidad; optimizar el uso de los recursos públicos; la economía y racionalidad administrativas; la ética y transparencia en la gestión pública, y el fortalecimiento de la democracia mediante la participación de la ciudadanía en la gestión pública.

(El Plan) está compuesto por un conjunto de programas, normas y procedimientos destinados a instalar en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, un nuevo modelo de gestión de los recursos públicos sustentado

6 Piana (2016).

7 Al respecto, se puede consultar López (2005).

en la planificación y control, en el proceso de reforma de los sistemas administrativos, a fin de lograr una administración orientada a los resultados, a la transparencia y control ciudadano en la gestión pública.

Se previó la instalación en forma efectiva y progresiva del expediente electrónico y la publicación del diario denominado “Boletín Oficial” en formato digital en la página web del Ministerio de Gobierno, al cual se le reconoció que reviste carácter oficial y auténtico y producirá idénticos efectos jurídicos que la edición impresa.

De igual modo, se contempló el impulso de la implementación de la Modernización de la tramitación administrativa mediante diferentes acciones: desarrollo de nuevos sistemas de gestión; modernización de los procedimientos de compras, contrataciones y distribución de bienes y servicios; ejecución del proceso de transformación documental en miras a la gestión documental electrónica con procesos de innovación con impacto directo sobre la sustentabilidad de los procesos y los recursos propendiendo a la progresiva despapelización, simplificando y facilitando la vinculación de los ciudadanos con el Estado Provincial, para mejorar la calidad de dicha relación y reducir los tiempos y costos involucrados en las transacciones.<sup>8</sup>

Como se ve, los objetivos políticos del plan enfatizan en hacer más simple, rápida y económica la relación entre los ciudadanos y la Administración Pública Provincial. El diagnóstico y la propuesta de solución –la tecnologización y sus formas– no parecen haber sido consensuados entre el espectro de actores potencialmente involucrados, dándose por supuesto que –quizás como lo marca el slogan del gobierno nacional de Cambiemos– “era lo que había que hacer”. Este aspecto generó algunas situaciones de conflicto en ámbitos específicos de la administración provincial, que criticaban las formas más que los contenidos de la política.

Resumiendo, el plan está conformado por los siguientes componentes e instrumentos:

1. *Sistema de gestión por resultados*: Planes Estratégicos de Gestión; Planes Operativos Anuales; Reingeniería de procesos operativos, administrativos y de control; Tableros de Control; Atención Ciudadana y Participación.
2. *Sistema de Consultas, solicitudes, sugerencias y reclamos*: Ventanilla Única de Trámites; Programa de Calidad en la Gestión; Apertura de Datos y Transparencia Activa; Colaboración y Participación Ciudadana.
3. *Gobierno electrónico y nuevas tecnologías de la información y comunicación*: Sede Electrónica; Firma Electrónica y Digital; Digitalización de documentos y procesos administrativos; Expediente electrónico; Seguridad Informática; Interoperabilidad; Compras electrónicas.

De los tres componentes mencionados, el eje rector prioritario, aquel sobre el que se centraron los mayores esfuerzos de las políticas de modernización en la provincia, fue el de gobierno electrónico y las nuevas tecnologías de la información y comunicación. No se puede afirmar que fue una decisión fundada en una estrategia específica de implementación del plan. Tal como sucede muchas veces en

<sup>8</sup> [https://reformapa.gba.gob.ar/?page\\_id=280](https://reformapa.gba.gob.ar/?page_id=280)

la práctica, las necesidades o prioridades aparecen sobre la marcha. El subsecretario Saccani se especializaba en la temática y, como ya fue mencionado, venía trabajando en el proceso de tecnificación de las 500 delegaciones del Registro Civil de la provincia, y cuando implementan ese proyecto, el mayor problema que encuentran fue la falta de infraestructura tecnológica y falta de información y datos actualizados respecto de la cantidad de delegaciones, personal, localización, etc. Adicionalmente, funcionarios de la Subsecretaría señalaron que hubo una decisión política de enfocar en una primera etapa todo lo vinculado a la modernización en infraestructura, es decir, fortalecer la gestión *hacia adentro* de la administración pública, para luego, en una segunda etapa, correr el foco al vínculo de la administración con el ciudadano.

Los instrumentos de modernización que se detallan en la normativa<sup>9</sup> replican los del Plan de Modernización del Sector Público Nacional (Decreto N° 434/2016) y el de la Ciudad de Buenos Aires (Ley N° 3304), que fue el primero en ver la luz. Dentro del plan, los proyectos implementados por la Subsecretaría de Modernización refieren a:

- Red Metro de Fibra Óptica
- Interoperabilidad
- Portal Único de Trámites - Portal web
- Plataformas digitales - Plataformas de ciencia, tecnología e innovación - Un Estado digital
- Sistema Electrónico de compras y contrataciones de la Contaduría General - Compras electrónicas
- APP Seguridad Provincia del Ministerio de Seguridad - Portal -
- Sistema único de novedades de los agentes del Ministerio de Educación Servicios
- Registro Digital de las Personas. Portal - Partidas *on line*

Una de las mayores apuestas de la provincia fue la modernización de la infraestructura tecnológica, para lo cual está implementando una nueva Red Única Provincial de Datos (RUMPBA). De acuerdo a lo informado por las autoridades, la implementación al día de hoy alcanza a 75 partidos y supone 1.668 nodos conectados (lo cual representa un 73% de nivel de cumplimiento respecto de lo planificado inicialmente). Asimismo, se extendió la Red Metro de fibra óptica, que alcanza 129 edificios conectados, 87 kilómetros instalados y 1 gb de velocidad disponibilizados.<sup>10</sup>

Otros resultados alcanzados en términos de infraestructura tecnológica fueron: más del 90% de organismos usando servicios digitales; 724 máquinas virtuales administradas; 6642 cuentas de email ad-

<sup>9</sup> El listado de iniciativas puede verse en [https://reformapa.gba.gob.ar/?page\\_id=446](https://reformapa.gba.gob.ar/?page_id=446)

<sup>10</sup> La RUMPBA es un proyecto que ya venía trabajando la Dirección Provincial de Comunicaciones durante la gestión de Daniel Scioli, conectado con la red federal de fibra óptica, y que tendía a reemplazar a la vieja Nueva Red Provincial de Comunicación de Datos de la Provincia de Buenos Aires, que había quedado obsoleta. Para llevar adelante este proyecto el gobernador en el año 2011 había celebrado un Acuerdo Marco con ARSAT - SA (Decreto N° 460/2011).

ministradas; 424 nubes provisionadas; 84 dominios hospedados y 125 municipios asistidos. También implementaron el portal único; la identidad digital y la plataforma de servicios.

Aunque no hemos realizado una evaluación sistemática de los resultados de la política, la primera impresión es que en el lapso que va de la creación de la Subsecretaría de Modernización al presente, el avance en lo que respecta a la tecnologización de la administración provincial es importante; como vimos, las acciones incluyen varios ámbitos, aunque parecería que uno de los principales logros es la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica de la Provincia de Buenos Aires (GDEBA), que se describe a continuación.

## El Sistema de Gestión Documental Electrónica de la Provincia de Buenos Aires (GDEBA)

Uno de los proyectos centrales en la estrategia de modernización fue la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica de la Provincia de Buenos Aires (GDEBA), que fue creado por el Decreto N° 434/16 con el objetivo de digitalizar trámites y expedientes, y que quedó a cargo de la Dirección Provincial de Modernización Administrativa. El GDEBA es una plataforma integrada de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones de la administración pública de la provincia.

El sistema GDEBA surge de una plataforma web creada en la órbita de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), requerido a la empresa Everis Argentina S.A. en el año 2011, y que luego también fue transferida a la Administración Pública Nacional por la misma empresa proveedora, a través de un convenio.

Luego, en 2016, la provincia de Buenos Aires suscribió con el Ministerio de Modernización de la Nación un acuerdo Marco de Cooperación por el que este 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. En la convocatoria resultó adjudicataria la misma empresa Everis Argentina S.A. (único oferente presentado en el procedimiento provincial), compromiso que se formalizó a través de la Resolución N° 2/17.

El trabajo de campo, capacitación y soporte técnico del esquema de implementación se llevó adelante por personal contratado, en general sin vinculación previa con la Administración Pública Provincial.<sup>11</sup> El modelo de gestión supone definir proyectos concretos, a los que se asignan equipos de trabajo, que conforman unidades diferenciadas. Estos grupos 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. Este fue el mismo esquema de trabajo y contrataciones que utilizó el gobierno

<sup>11</sup> Si bien no tuvimos acceso en esta etapa del trabajo a información sobre el perfil de estas incorporaciones, algunos testimonios informales dan cuenta de que son, en su mayoría, jóvenes con estudios universitarios finalizados recientemente, algunos con antecedentes en el ámbito laboral privado.

nacional para la implementación de los proyectos enmarcados en su Plan de Modernización, y generó cierto nivel de disconformidad entre los trabajadores, fundamentalmente por cuestiones relativas a la distancia que marcaban estos equipos en el proceso de implementación respecto de la planta permanente. La sensación era de “gente extraña” que venía a “enseñar” cómo se iban a hacer las cosas de allí en más, a quienes llevaban años trabajando en la administración.

Esta “desconexión” entre los equipos de la planificación, organización e implementación de la política y quienes serían sus usuarios de ahí en más fue marcada en algunas entrevistas. Desde nuestra perspectiva parece ser, en la práctica, una disputa muy común en la administración pública cuando se implementan cambios organizacionales, y es la que se da entre poseedores de diferentes tipos de conocimiento –la experiencia en la tarea y la organización, versus el conocimiento del sistema– respecto del lugar que le correspondería a cada uno en el proceso de reforma y, consecuentemente, en la definición de la nueva situación que se debe construir. Es decir, una disputa política en el contexto de implementación de una nueva tecnología, que puede abrir frentes de conflicto innecesarios si no se la incluye en la planificación y gestión de la reforma; este aspecto es frecuentemente ignorado cuando la reforma apuesta casi exclusivamente al impacto de la dimensión tecnológica.

El proceso de implementación fue gradual y tuvo marchas y contramarchas. Los organismos centralizados fueron los primeros en utilizar de manera obligatoria el módulo de Comunicaciones Oficiales para la elaboración de notas y memos. Posteriormente, dicha obligatoriedad se fue ampliando a entes descentralizados y autárquicos, organismos de la Administración Central y Descentralizada, empresas y sociedades del estado. Sin embargo, se observaron situaciones disímiles de implementación, dada la complejidad de introducir este sistema en contextos diversos, como puede ser el caso de las áreas de Salud, la Agencia de Recaudación de Buenos Aires (ARBA) o el Instituto de Obra Médico Asistencial (IOMA), por ejemplo. De acuerdo a la información provista por la Subsecretaría de Modernización Tecnológica, la implementación del GDEBA alcanza al 82% en los organismos de la Administración Central y al 49% en organismos autárquicos, descentralizados y desconcentrados; en cuanto al volumen de trabajo, se generan 4.000 nuevos expedientes por día. En este marco, la formación para las autoridades fue realizada por la propia Dirección Provincial de Modernización Administrativa, mientras que la capacitación de los agentes fue llevada adelante por el Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP).

La implementación de todos los proyectos de modernización tecnológica llevados a cabo por la Subsecretaría incluye la descentralización de su ejecución en cada uno de los 54 centros de cómputos que representan hoy los 24 organismos de la Administración Central y los 30 organismos autárquicos, descentralizados y desconcentrados. Esto implica que los centros de cómputos *implementan*, incluyendo la compra y adquisiciones del equipamiento tecnológico necesario, y la Subsecretaría *asesora, diseña, planifica y capacita* a las distintas jurisdicciones. Asimismo, la implementación de los proyectos es transversal a todas las Direcciones que forman parte de la Subsecretaría.

## Modificación del procedimiento administrativo provincial (Decreto-Ley N°7647/70)

También en el marco de la Ley de Modernización, el Poder Ejecutivo mediante el Decreto N° 661/17 creó en el ámbito de la Secretaría Legal y Técnica la “Comisión para el estudio de la reforma del Decreto-Ley N° 7647/70 y modificatorias”, con el objeto de elevar al Poder Ejecutivo, en el plazo de un (1) año a contar desde la fecha de su primera reunión, un anteproyecto de ley de actualización integral del procedimiento administrativo. La Secretaría Legal y Técnica, a su vez, mediante la Resolución N° 06/2018 (BO del 24/04/2018), aprobó el Reglamento de Funcionamiento de la Comisión, designó sus integrantes –nómina que luego amplió a través de la Resolución N° 10/2018 (BO del 22/05/2018)– y estableció las autoridades (presidente y secretario).

Se realizaron dos encuentros previos, celebrados en las fechas 24/04/2018 y 17/05/2018, con la finalidad de presentar a sus integrantes y autoridades, delinear las pautas de trabajo y definir los objetivos a cumplir. Su primera reunión formal se fijó para el día 02/07/2018, dando de este modo inicio al trabajo de la Comisión y al plazo de un (1) año fijado a los fines de elaborar el anteproyecto de ley encomendado, para luego ser elevado a consideración del Poder Ejecutivo. Los resultados del trabajo de esta Comisión no están todavía disponibles.

## Ley de Emergencia Administrativa y Tecnológica N° 14815<sup>12</sup>

A mediados de abril de 2016 se aprobó la Ley de Emergencia Administrativa y Tecnológica con la finalidad de paliar el grave déficit en estas materias que en el transcurso de los últimos años se ha visto incrementado progresivamente y posibilitar la realización de las acciones tendientes al fortalecimiento y modernización tecnológica de los organismos públicos provinciales para cumplir así con el mandato constitucional de promover el bienestar general.

La ley modifica sustancialmente los procesos de compra de la administración, autorizando a todos los ministerios, secretarías y entidades autárquicas a ejecutar las obras y contratar la provisión de bienes y servicios que resulten necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la ley. Apunta a regular los procedimientos de selección de contratistas por fuera de las normas ordinarias para la contratación de bienes, servicios u obras públicas.

Por otra parte, introdujo la posibilidad de contratación de personal bajo la modalidad de locación de servicio regulado exclusivamente por las pautas del contrato sin vinculación con la Ley de Empleo Público Provincial (Ley N° 10430). También modificó esta última, alterando las pautas salariales del personal de gabinete, el que podría tener libertad salarial dentro de esa planta y hasta un monto infe-

12 En el mes de enero de 2016, se sancionó también la Ley N°14806, 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. Posteriormente, en abril de 2016 se sancionó la Ley N° 14812 declarativa de la emergencia en infraestructura, vivienda, hábitat y servicios públicos.

rior al funcionario al que asiste. Esta ley, junto con el Decreto N° 230/16<sup>13</sup> de delegación de funciones a los ministros, entre otros, en materia de designaciones de personal limitando las comisiones de servicio, y el Decreto N° 618/16 de congelamiento de la planta permanente y de la planta transitoria por un año, prorrogable por otro año más, generó fuerte rechazo sindical.

La contratación por locación de servicio facilitó la estrategia de implementación del GDEBA, dado que en general los equipos se conformaron con personal contratado de esa manera. La idea general que parece organizar la estrategia de implementación de la política de modernización es que la misma se estructura como un conjunto de proyectos, que se gestionan como unidades autónomas,<sup>14</sup> y para los que se contratan equipos ad-hoc, con personal proveniente de fuera de la administración pública. Solo para tener una idea de lo que se estaba autorizando para contratación de servicios, digamos que mientras la Resolución N° 23 de junio de 2016 del Ministerio de Coordinación y Gestión Pública de la Provincia fija, entre otros aspectos, en \$ 45.000 el monto de remuneración a partir del cual el contrato requerirá autorización especial (en la Administración Pública Nacional se fijaba –aunque ya en 2017, un año después– una remuneración equivalente: alrededor de \$ 44.000 para las funciones de rango I, II, III y IV (responsable de proyectos). O sea que *a priori* era posible contratar por locación de servicios, fuera del sistema de empleo público, personal de nivel de dirección de proyectos.

Por otro lado, habrá que evaluar en qué medida ese personal contratado por locación de servicios permanecerá ligado a la administración una vez finalizados los proyectos; si bien desde la perspectiva eficientista tiene su lógica este tipo de contratación, también se puede pensar que cada uno de estos proyectos es un ámbito de aprendizaje (técnico, cultural y social) para los equipos, y que quizás convenga retener esas capacidades en el ámbito de la administración para que estén disponibles en futuras acciones.

Como ya dijimos, la tensión entre la lógica política y la lógica técnica que caracteriza la dinámica de las políticas públicas en el Estado puede ser resuelta de diferente manera según el modelo de gobierno y gestión que esté siendo dominante. En el caso de la provincia –y lo mismo sucede en el caso de la Administración Pública Nacional– el modelo se basa en una fuerte decisión política original por parte de las instancias superiores del gobierno, que se complementa luego con una suerte de agencialización de la implementación.<sup>15</sup> De esta manera, se introduce una nueva forma de gestión de las políticas, que “aleja” a la planta permanente de los niveles de decisión, lo que se refuerza en cierta medida al abrir la posibilidad de contratación por locación de servicios a quienes se encargarán de las nuevas acciones. Esta “desconfianza” respecto de las estructuras y prácticas instaladas es común en los casos en que se

13 Luego derogado por el 272/17E.

14 En alguna entrevista se habló, incluso, de “unidades de negocios” para hacer mención a cada uno de los ámbitos en que se concentraban estos proyectos. La explicación es que deriva del lenguaje de uso común en el área de sistemas, pero que no tiene necesariamente connotación, digamos, empresarial.

15 La agencialización nació conceptualmente en las reformas de la administración que planteó Margaret Thatcher en Gran Bretaña en la década de 1980 –conocido como Programa Next steps– y se basó en la separación, dentro de los distintos ministerios, de las funciones de definición de políticas de las funciones operativas. Así, en lugar de encarar reformas de los ministerios como estructuras completas, las áreas de servicio, las operativas, fueron “desarmadas” en unidades de gerenciamiento, unifuncionales y basadas en rendimiento. Los demás departamentos, encabezados por funcionarios políticos, eran responsables de la formulación de políticas, de establecer el marco de funcionamiento de las nuevas agencias y de asegurar la *accountability* de las mismas y la responsabilidad de sus gerentes (Ruiz, 2014, en Badía, 2018).



busca implementar modelos de gestión con enfoque, digamos, gerencial. En este caso, el resultado parece ser la introducción de un nuevo nivel de gestión entre los cargos políticos y “la línea” –imbuido de la lógica del trabajo en proyectos– con la misión de implementar de manera más eficiente las decisiones (ya que no se confía en la planta existente) pero que, en la práctica, resulta más “cercano” a los primeros, con lo que se asegura que no se pierdan o desvirtúen los objetivos políticos, pero que no necesariamente funciona como un verdadero nivel articulador entre la política y la línea.

## Régimen general de contrataciones públicas (Ley N° 13981)

Uno de los aspectos considerados en la Ley de Modernización fue “la modernización de los procedimientos de compras, contrataciones y distribución de bienes y servicios” con el objetivo de “fortalecer la gestión de las compras públicas a través de la utilización de sistemas de gestión en los procedimientos de compras y contrataciones que garanticen la eficiencia y la transparencia, y la reducción los plazos de tramitación”.

En este marco, se llevaron a cabo distintas modificaciones, tanto a nivel normativo como tecnológico, del sistema de compras y contrataciones de la provincia que se encuentra regulado por la Ley N° 13981 sancionada en el año 2009 y que entró en vigencia en el año 2016 a partir de la sanción de su Decreto reglamentario N° 1300.

Este decreto modificó el régimen general de contrataciones de la provincia, ampliando el marco para la contratación directa y disminuyendo el nivel de firma necesario para su autorización y aprobación, en comparación con el régimen previo. Asimismo, le dio amplias facultades a la Contaduría General de la provincia como autoridad de aplicación.

El régimen contractual regula un sistema de redeterminación de precios que implica la posibilidad de variar, durante el plazo de ejecución del contrato y a pedido del contratista, el precio de la oferta que resultó ganadora del procedimiento de selección; en otros términos, se trata de la posibilidad de aumentar el precio que el Estado paga al proveedor durante la vigencia del contrato.

En cambio, el régimen anterior preveía la “invariabilidad de precios”. De cualquier forma, esto era una rigidez criticada por muchos, más aún en contextos inflacionarios, ya que los proveedores para cubrirse calculaban al momento de ofertar las variaciones futuras de la inflación, lo cual inflaba mucho el costo y era un problema del sistema. Como dato a considerar, los sistemas de redeterminación no son estrictamente una innovación provincial, sino que en el ordenamiento nacional de contrataciones públicas está contemplado hace muchos años y, principalmente, en los regímenes de obra pública.

También se estipularon 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 otros directamente se postergó su intervención para una vez que haya finalizado el procedimiento. Finalmente, en materia de contratación electrónica, se habilitó el Sistema de Compras Electrónicas de la Provincia de Buenos Aires (PBAC).

En febrero de este año, el gobierno provincial derogó el Decreto N° 1300 a través del Decreto N° 59/19 manteniendo a la Contaduría General de la Provincia como autoridad de aplicación. En los considerandos del decreto se señala que, si bien el Decreto N°1300/16 ha posibilitado dotar a los procedimientos de compras del Estado provincial de mayor celeridad, tecnicismo y transparencia, la dinámica actual y la experiencia recogida en el transcurso del tiempo de su vigencia y determinados cambios en las estructuras orgánicas de las jurisdicciones provinciales exigen una readecuación normativa al respecto.

Tal como señala la Fundación Governeo, el 7 de enero se publicó en el Boletín Oficial de la PBA la Resolución CGP N° 12/19 mediante la cual se actualizó el valor de la Unidad de Contratación, parámetro de valor expresado en moneda de curso legal –creado mediante la Ley N° 14815 de emergencia administrativa– aplicable a los contratos celebrados por la administración pública. Dicha unidad de medida fue incorporada al régimen general de contrataciones a partir de la sanción de la Ley N° 15078 (Presupuesto 2019, art. 81), mediante la cual se modificó la Ley N° 13981. La cantidad de unidades de contratación a las que ascienda el precio estimado del bien o servicio a contratar determina el nivel jerárquico del funcionario competente para autorizar o aprobar los trámites contractuales y el tipo de procedimiento a seguir.<sup>16</sup> Asimismo, se incorpora como una condición indispensable para poder presentarse a los llamados, como así también para acceder a contrataciones directas, la exigencia de que los contratistas y proveedores acrediten el cumplimiento del pago de sus obligaciones fiscales por los impuestos sobre los Ingresos Brutos, Inmobiliario y a los Automotores.

En cuanto a los cambios tecnológicos introducidos, se implementó en la provincia el Sistema Integral de Gestión y Administración Financiera (SIGAF-PBA). Este sistema, también “importado” de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es una herramienta informática para la gestión a nivel presupuestario, contable y de tesorería para los distintos organismos que conforman la administración pública de la provincia. La implementación del sistema tuvo inconvenientes, que derivaron en mayo de 2018 en la renuncia de Gastón Messineo, quien estaba a cargo de la Contaduría General de la provincia. Los problemas del sistema se hicieron de público conocimiento a partir de varios reclamos de los trabajadores estatales que no recibieron el pago de sus haberes, horas extras y viáticos, así como también de proveedores por la falta de cobro a término; según algunas opiniones de empleados públicos, los problemas se debieron a la falta de infraestructura tecnológica adecuada y de capacitación.

## Estructuras organizativas (Decreto N° 37/15)

El Decreto N° 37/15 B derogó el Decreto N° 1322/05 del gobierno de Felipe Solá, que regulaba el régimen para la formulación, financiación, presentación, tramitación y aprobación de estructuras de la Administración Pública Provincial. El decreto mencionado fijaba límites a la cantidad de subsecretarías y direcciones, pero también delimitaba la cantidad de asesores y definía los pasos para la

<sup>16</sup> <http://www.governeo.org/el-gobierno-provincial-actualizo-el-valor-de-la-unidad-de-contratacion/>

aprobación de las estructuras de los ministerios y secretarías, entre otras pautas. Ese decreto no fue reemplazado por otro esquema.

En líneas generales, se colocan en el área de decisión de los ministros temas como la generación de indicadores de gestión que tiendan a una mayor eficiencia de la administración de las áreas de su competencia, implementar herramientas de evaluación de desempeño y políticas de incentivos para el personal a su cargo, o implementar la carrera administrativa de todo el personal, velando por el cumplimiento de las normas vigentes en esta materia. En las administraciones públicas, algunos de estos temas son tradicionalmente definidos centralmente, por lo cual esta medida representa un cambio importante de estrategia, apuntando a la descentralización de decisiones en pos de una mayor eficiencia. Y se corresponde, además, con la lógica de gestión por proyectos que se quería implementar.

En la misma línea, y en cuanto a estructuras organizacionales, el artículo 8 de la Ley dice que cada ministerio puede proponer al gobernador la creación de las Unidades Organizativas que estime necesarias, de conformidad con las exigencias de las respectivas áreas de su competencia, y que la creación y funciones específicas de dichos organismos son determinadas por decreto. Sus estructuras orgánico-funcionales deben ser diseñadas con arreglo a lo previsto por la Ley de Ministerios (14989) y la Ley de Presupuesto, y deberán ser aprobadas por el gobernador. Al respecto, la Ley de Ministerios vigente (Nº 14989), en su artículo 50 declara 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. Y en su artículo 51 le confiere 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.

Por otro lado, el artículo 11 de la Ley de Ministerios (titulado “De la Delegación de Competencias”) faculta

al Gobernador a delegar en los Ministros, Secretarios de Estado, Oficiales Mayores o funcionarios u organismos que en cada caso determine, las facultades relacionadas con las materias que le competen, de acuerdo con lo que se determine expresa y taxativamente por decreto.<sup>17</sup> Solo podrán delegarse las atribu-

17 Se vincula con el principio jurídico administrativo de “improrrogabilidad” de las competencias, que indica que la competencia asignada legalmente –o parte de ella– no puede ser transferida por el órgano que la tiene atribuida a otro órgano diferente, salvo en aquellos casos en que tal posibilidad hubiera sido expresamente autorizada normativamente (v.gr. delegación). Este carácter tiene su base en que la competencia del órgano es establecida en función del interés público por una norma estatal, y quienes tienen obligación de ejercerla no pueden desprenderse de ella por su mera voluntad.

ciones que se reciban por delegación, cuando ello esté autorizado en la norma delegante. La delegación deberá precisar expresamente las funciones y materias sobre las que verse, el Ministro, Secretario de Estado u Oficiales Mayores o funcionarios que en cada caso se determine al que se delegan las facultades y en su caso, el término de vigencia. Asimismo, los Ministros y los Secretarios podrán delegar la resolución de asuntos relativos al régimen económico y administrativo de sus respectivas carteras, en los funcionarios que determinen y conforme con la organización de cada área.

Si bien esta disposición legal existió siempre en las leyes de ministerios, este gobierno ejerció la posibilidad de delegar más intensamente que las gestiones anteriores. En principio, por la emergencia administrativa, hay una amplia delegación de la Legislatura al Poder Ejecutivo para modificar el contenido de la ley de ministerios; 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. Por otro lado, la gobernadora delega en los ministros-secretarios la facultad de decidir, con importantes grados de discrecionalidad, sobre asuntos ligados a la gestión de sus programas.

La Dirección de análisis de estructuras, reglamentaciones y otros proyectos dependientes de la Subsecretaría Legal de la Secretaría Legal y Técnica es quién tiene formalmente a su cargo:

Analizar los proyectos de actos administrativos que, en materia de reglamentaciones, estructuras, convenios en el marco de su competencia, y otros proyectos, se sometan a consideración del Gobernador y del Secretario Legal y Técnico, verificando y controlando el cumplimiento de las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, así como los aspectos técnicos y de procedimiento de tales proyectos (Decreto N° 816/2018).

La ausencia de una normativa específica sobre estructuras –al menos no la identificamos en esta etapa de la investigación– permite una mayor flexibilidad en el diseño de las actuales, quedando su regulación a discreción de sus autoridades superiores (ministros-secretarios).

Otra 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 secretarios. Sobre este punto, la modificación amplía las posibilidades de los funcionarios para ejercer, en forma paralela a la función pública, actividades de índole privada.

En comparación con la estructura del Poder Ejecutivo del gobierno anterior al de Cambiemos, el tamaño del organigrama de la actual gestión no ha variado sustancialmente. Mientras que la última estructura vigente del período del gobernador Scioli se estructuraba con once ministerios, once secretarías, la Asesoría General de Gobierno y la Coordinación General Unidad Gobernador, el gobierno de Vidal aumentó la cantidad de ministerios (de once a catorce), disminuyó la de las 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 Gobernador, originalmente suprimida.

Como consecuencia de las sucesivas modificaciones de la Ley de Ministerios en el gobierno de Cambiemos, las estructuras de los ministerios y secretarías evolucionaron según el siguiente detalle:

Leyes	Ministros y secretarios	Subsecretario	Dir. Pcial.	Director	Total
<b>14803</b> (10/12/2015)	18	66	238	635	<b>957</b>
<b>14832</b> (15/01/2016)	19	73	243	652	<b>987</b>
<b>14853</b> (18/08/2016)	19	76	258	709	<b>1062</b>
<b>14989</b> (30/11/2016 derogó la Ley N° 14803)	18	65	213	614	<b>911</b>

**Fuente:** Instituto Patria, Observatorio del Estado Provincial (2018 ).

Al igual que ocurrió a nivel nacional, la anunciada disminución de cargos públicos en el marco de un mensaje de austeridad política frente a la ciudadanía no fue significativa.

## Empleo público

En el año 2015, también el empleo público ingresó como un problema por resolver en la agenda del gobierno, impulsando debates públicos en cuanto a su magnitud, politización y el incumplimiento de sus obligaciones laborales por los trabajadores. En la línea de lo realizado a nivel nacional en materia de empleo público, el gobierno provincial, a través de la Ley de Emergencia Administrativa y Tecnológica (N° 14815) y de la implementación del Decreto N° 618/2016, priorizó la implementación de medidas orientadas a la flexibilización y a la reducción de los planteles del estado, al disponer el congelamiento de vacantes y suspender las designaciones en planta permanente y transitoria de la administración pública.<sup>18</sup>

Justificado en el déficit fiscal, el gobierno suspendió las designaciones de personal de planta permanente y de la planta transitoria de todas las jurisdicciones y organismos de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera sea su régimen estatutario y el agrupamiento ocupacional, congelando todas las vacantes existentes.

<sup>18</sup> (Gil García, 2017).

Pero, por otra parte, y como ya fue mencionado, la Ley de Emergencia Administrativa reguló 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.

El régimen establece que la relación entre el contratado y la Administración no se regirá por la Ley de Empleo Público sino por las cláusulas que se fijen en el contrato, y que la celebración del mismo no generará una expectativa o derecho a prórroga, ni creará una relación laboral de dependencia.

Otras de las políticas de empleo implementadas fue la de los retiros voluntarios (Decreto N° 465/2018): “en el actual proceso de reordenamiento y cuantificación de los Recursos Humanos existentes en la Administración Pública Provincial, la aplicación de dicha herramienta resulta conveniente para los intereses del Estado”. Los potenciales destinatarios del retiro voluntario son todos los agentes que revisten en las plantas permanentes con estabilidad del Poder Ejecutivo provincial, organismos de la administración centralizada, desconcentrada y descentralizada, con las excepciones de Policía provincial, Servicio Penitenciario Bonaerense y Salud Penitenciaria. Podrá adherirse el personal que registre una antigüedad de dos (2) años o más e inferior a los veinticuatro (24) años en la Administración pública y le faltaren más de cinco (5) años para acceder a un beneficio jubilatorio.

También, a través del Decreto N° 272/17, la gobernadora delega facultades en los ministros secretarios, secretarios del Poder Ejecutivo, titulares de los Organismos de la Constitución, asesor general de Gobierno y titulares de organismos descentralizados, respecto de la designación, contratación y nombramiento de personal. También los faculta a disponer de reconocimientos, ceses de personal, jubilación anticipada y retiro voluntario; conversión de exoneración en cesantía; ascensos, cambios de agrupamiento, reubicaciones y traslados, fecha del cese del personal de planta temporaria –personal de gabinete y secretarios privados–, entre otras cuestiones. Asimismo, establece que los cargos vacantes serán absorbidos por el Ministerio de Economía y puestos a disposición del Poder Ejecutivo, obstaculizando así su utilización por parte de las diferentes jurisdicciones para concretar incorporaciones de personal y/o eventuales recategorizaciones.

En la iniciativa impulsada por la gobernadora Vidal se plantea además que no se podrá incrementar la planta de personal en un nivel mayor al crecimiento poblacional proyectado por el organismo estadístico nacional.

Por otro lado, se avanza en la implementación de sistemas de control de personal, ampliando los organismos que liquidan sueldos a través del Sistema Único Provincial de Administración de Personal (SIAPE), lo que implica fundamentalmente que en él deberán cargarse todos los movimientos de asistencia y licencias, y que las delegaciones de personal deben reportar informes diarios sobre las novedades del personal.

Si comparamos con lo realizado en la implementación del Plan de Modernización en la Administración Pública Nacional, veremos que en esta, uno de los aspectos más conflictivos fueron sin duda las cesantías y despidos. El debate al respecto tomó por mucho tiempo el centro de la escena política, generándose también muchos estudios sobre el verdadero alcance de la política que se estaba implementando. Por ejemplo, un informe del Centro de Economía Política Argentina (CEPA) mostró que desde diciembre de 2015 a enero de 2017 se habían registrado 74.655 despidos en el sector público, a los que habría que sumar los producidos entre finales de 2017 y enero de 2018, ocurridos en organismos descentralizados (1257), empresas de capital estatal (695 en FADEA, YCRT e YPF) y en la Administración Central (88).<sup>19</sup> Los despidos y cesantías se fundamentaron en tres ejes: la necesidad de ajustar las cuentas públicas, el sobredimensionamiento del aparato estatal y el reclutamiento clientelístico de trabajadores públicos que se había producido en los años anteriores, y su materialización requirió de estrategias específicas, que no siempre expresaban objetivos claros.<sup>20</sup> Por otro lado, se encaró un extenso trabajo para definir “plantas óptimas”, consistente en estudios en cada organismo tendientes a contrastar, básicamente, cantidad y perfil del personal contra misiones, objetivos y resultados.

Contrariamente, en la provincia de Buenos Aires la implementación del Plan de Modernización no tuvo un nivel de conflicto visible en lo que respecta a cesantías y despidos. Tampoco se implementaron los estudios de plantas óptimas. En este sentido, la estrategia y manejo político del gobierno provincial pareció circular por carriles diferentes –y más exitosos, digamos, al menos en términos del nivel de conflicto que supusieron– a los del gobierno nacional, aunque los objetivos perseguidos, al menos formalmente, fueron similares. En cuanto a la evolución de la planta de personal en estos últimos cuatro años, el cuadro 1 presenta datos hasta 2017. Si comparamos 2014 contra 2017, vemos que el total de la planta provincial creció un 1.03% promedio, distribuidos así: 1.04% en “otras funciones” (que sería la Administración Central), 1,01% en Educación, y un 1,04% en Policía.

Como se ve, la planta se mantiene de hecho estable. Habría que analizar a fondo el impacto de los contratos por locación de servicios en cantidad de personas y en masa salarial, ya que no se informan como empleo público y, por lo tanto, no se incluyen en los cuadros.

**Cuadro 1. Cantidad de empleados en la Administración Pública Provincial (2014-2017)**

Años	Puestos de trabajo				Variaciones %		
	2014	2015	2016	2017	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016
<b>Total</b>	<b>559.425</b>	<b>576.275</b>	<b>582.595</b>	<b>575.309</b>	<b>3,0</b>	<b>1,1</b>	<b>-1,3</b>
Otras Funciones	195.080	199.283	205.046	204.129	2,2	2,9	-0,4
Educación	269.401	276.282	275.391	272.133	2,6	-0,3	-1,2
Policía	94.944	100.710	102.158	99.048	6,1	1,4	-3,0

<sup>19</sup> <http://centrocepa.com.ar/analisis-los-despidos-enero-2017/>

<sup>20</sup> Para tener una interpretación sobre esta política, ver Colectivo S (2018).

**Fuente:** Ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Recuperado de [http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/empleopublico/Seguimiento\\_del\\_empleo\\_publico\\_Provincial\\_5.pdf](http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/empleopublico/Seguimiento_del_empleo_publico_Provincial_5.pdf)

El eje de la capacitación, llevado adelante por el Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP) implementó el Programa de Agentes del Estado, el Programa de Organismos Provinciales y el Programa de Organismos Municipales. Según resultados oficiales, se capacitó a 188.000 agentes públicos, de los cuales un 63% representa a los agentes públicos municipales.

Otra de las políticas del IPAP fue la implementación de la Diplomatura en Gestión Pública Provincial y la Diplomatura en Gestión Pública Municipal, ambas dictadas bajo la modalidad virtual.

Por último, no se dieron a conocer iniciativas relativas a cambios en los mecanismos de carrera, previstos en normas y acuerdos paritarios o de los distintos escalafones.

## Conclusiones preliminares

Desde el punto de vista teórico, la reforma administrativa en la provincia de Buenos Aires persigue los mismos objetivos, propone los mismos lineamientos políticos y generó instrumentos normativos similares a los que fueron implementados en la Ciudad de Buenos Aires y a nivel nacional. Es decir que Cambiemos tiene un abordaje común respecto de estos temas, “importado” de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la administración nacional, ámbitos en los que, sobre todo en la primera, las medidas implementadas fueron exitosas en términos generales. Este es el caso, en particular, del expediente electrónico. También lo explica el hecho de que el actual staff de gobierno de la provincia es “importado” de la Ciudad de Buenos Aires, por lo que no resulta nada extraño que se “importen” también las políticas.

El enfoque general recoge muchos de los conceptos que se nuclean en el modelo de la Nueva Gestión Pública –“lograr una administración orientada a los resultados, y a la transparencia y control ciudadano en la gestión pública”–, aunque la tecnologización informacional es, en su práctica concreta, el verdadero núcleo de la modernización. También se plantean temas relativos a resultados, capacitación del personal, agilización de los trámites, y otros.

Más allá de estas similitudes de concepto, los contextos político-organizacionales son diferentes, lo que generó objetivos y estrategias particulares de implementación, en función de lo que la propia práctica fue mostrando que era necesario –y viable– encarar. Así, el bajo piso de partida en materia de tecnología que tenía la provincia fue sin duda lo que llevó a priorizar el avance en la informatización de la gestión por sobre otros objetivos. Todo parece indicar que el gobierno se dio un marco normativo de excepción para preparar las futuras intervenciones, marco que definía las variables que el gobierno necesitaba controlar –al menos *a priori*– para actuar (contrataciones por fuera del sistema de empleo público, descentralizar decisiones respecto de estructuras y gestión de personal, flexibilizar régimen de compras, etc.). Pero este marco no suponía un diagnóstico de los problemas, sino las



bases de viabilización de una estrategia de gestión (por proyectos, por equipos, descentralizada). El diagnóstico se fue construyendo en la práctica, a medida que intervenía sobre distintos ámbitos de la administración; en particular, la informacionalización de los registros civiles fue la base para encarar una política similar en el conjunto de la administración. Y, por otro lado, en una estrategia de raíz claramente “gerencial”, el gobierno cambió su estrategia cuando lo creyó o lo vio necesario, hizo las modificaciones que consideró necesarias en las estructuras organizacionales y avanzó rápidamente hacia los nuevos objetivos.

Es cierto que el modelo de implementación elegido lo permitió, en tanto se centra en la articulación entre la instancia de decisión política y el staff “creado” (contratado) para la gestión del proyecto, con poca o nula participación de la burocracia profesional.

Nuestra primera impresión es que la reforma administrativa se resume hoy en el concepto de *modernización*, y este refiere solamente a las reformas tecnológicas (despapelización, ventanillas únicas, trámites *on line*, firma digital, apertura de datos públicos, etc.). Así como sucedió en la Ciudad de Buenos Aires y en nación, hay una apuesta fuerte a construir una administración en la que la tecnología sea la variable a través de la cual cambien tanto las lógicas tradicionales con que internamente se manejó la administración provincial (incluyendo los municipios), como las lógicas con las que planteó su relación con los ciudadanos. En este sentido, como visión estratégica, parece acertada.

Muchas de las estrategias modernizadoras son continuadoras –al menos en el discurso e intenciones– de las implementadas por gestiones anteriores, siendo la gran innovación de este gobierno la incorporación del GDEBA.

Respecto del empleo público, las medidas son, al menos en el planteo formal, las mismas que en nación y CABA. Enmarcadas en el discurso de austeridad y achique del gasto público, y bajo los preceptos valorativos del empleado público ineficiente, se congelaron los ingresos a la administración provincial. Sin embargo, se gestaron dos nuevas vías de contratación: una a través de consultoras, y otra la contratación de personal bajo la modalidad de locación de servicio (recordemos que la mayoría del personal contratado bajo locación de servicio se desempeña en “proyectos” y, generalmente, son jóvenes recién recibidos provenientes de la CABA y sin experiencia en la administración pública). Ambas medidas reflejan criterios de flexibilización del empleo, que algunos actores ven como precarización. Si bien parecen mostrarse eficientes desde el punto de vista del modelo de gestión de proyectos instalado –de impronta gerencial/privada–, estas nuevas formas de incorporación de personal plantean problemas con los trabajadores de planta, tanto en el plano de las tareas concretas como en el plano simbólico, por ejemplo, del “lugar” que se les reserva en el modelo, que en general es de desconfianza y poca capacidad.

Por otro lado, se nota –al menos mirando “la superficie”– la ausencia de una estrategia para abordar de manera más integral la problemática de los recursos humanos, más allá de la permanente mención –y también definición de políticas– de capacitación. Como ya mencionamos, se nota un “corte” –al menos en algunas áreas específicas y según algunas voces– entre los equipos que implementan los progra-

mas –que incluyen fundamentalmente personal contratado por locación de servicios– y el personal de planta permanente, que no permite que los proyectos sean discutidos –y, por lo tanto, más fácilmente incorporados– por estos últimos. La tecnología no se incorpora automáticamente, sino que su legitimación en el conjunto del aparato organizacional del estado será función, en general, de una política específica. Este ha sido siempre –no solo en este gobierno– el plano menos “amigable” y, por lo tanto, menos actuado, por los responsables de la gestión política; lleva tiempo y esfuerzos, y sus resultados no siempre están garantizados, por lo que se termina apostando –y fetichizando– el viejo modelo de la autoridad formal. La tecnología no resuelve esta cuestión, que es de raíz claramente política

En líneas generales, la implementación de los proyectos fue gradual pero sostenida, con avances y retrocesos, y con resultados de implementación disímiles según las capacidades tecnológicas y resistencias a los cambios de contexto de cada organismo. Según los primeros resultados que pudimos recoger, fue mucho más alto el nivel de cumplimiento en la Administración Central que en los organismos autárquicos, descentralizados y desconcentrados, como, por ejemplo, ARBA o IOMA.

El hecho de estar siguiendo políticas que están siendo actualmente implementadas hace que los datos formales disponibles para dar cuenta de la marcha y los resultados de la reforma no sean muchos. Lo mismo sucede con trabajos realizados desde el campo académico. En algunos casos se ha podido avanzar con entrevistas, pero, como dijimos al comienzo y reafirmamos aquí, cabe dejar abierto un espacio importante para la reinterpretación de la información a medida que la misma vaya apareciendo.

## Referencias bibliográficas

- Badía, G. (2018). Estado y administración pública: Programa de Estudios sobre el Estado y la Administración Pública José C. Paz: EDUNPAZ. Recuperado de <https://www.unpaz.edu.ar/sites/default/files/2018-11/Estudios%20Estado%20y%20Administracion%20Publica.pdf>
- Colectivo S (2018). Despidos en el Estado: primeros movimientos de una sinfonía con partitura oculta. *BORDES, Revista de política, derecho y sociedad*. Recuperado de <http://revistabordes.com.ar/despidos-en-el-estado-primeros-movimientos-de-una-sinfonia-con-una-partitura-oculta/>
- Gil García, M. (2017). Políticas de empleo público en la provincia de Buenos Aires (1991-2016). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 7(13) (julio-diciembre).
- Lopardo, J., Rodríguez, N. y Barlatay, F. (2018). Firma Digital: Análisis del Marco Nacional y las Regulaciones Locales. Recuperado de <http://governeo.org/wp-content/uploads/2016/09/Firma-Digital-Governeo-Documento-de-An%C3%A1lisis.pdf>
- López, A. (2005). Los fundamentos de la nueva gestión pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo. En M. Thwaites Rey y A. López (comps.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas* (pp. 71-90). Buenos Aires: Prometeo.
- Mouriño, M. (2009). Modernización y Empleo Público en la Provincia de Buenos Aires. *Revista Aportes*.
- Instituto Patria, Observatorio del Estado provincial (2018a). 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). Recuperado de <http://equiposweb.com.ar/observatorio-estado-provincial/>

Instituto Patria, Observatorio del Estado provincial (2018b). Modificaciones a la organización administrativa. Recuperado de <http://equiposweb.com.ar/observatorio-estado-provincial/>

Pagani, M. L., Quintans, N., Migliore, A. y García M. E. (2012). Modernización en la provincia de Buenos Aires: presentación de casos. Recuperado de [jornadassociologia.fahce.unlp.edu. ar/actas/Pagani.pdf/at\\_download/file](http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar/actas/Pagani.pdf/at_download/file)

Piana, R. S. (2016). El nuevo Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública bonaerense. Un Plan Estratégico, cinco principios rectores, tres componentes y muchos supuestos. (Ponencia). IX Jornadas de Sociología de la UNLP. Ensenada, Argentina. Recuperado de [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.8987/ev.8987.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.8987/ev.8987.pdf)

Piana, R. S. y Solano, M. (2016). Modernizando la modernización: Planes y políticas de modernización tecnológica en la Provincia de Buenos Aires. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 7, 83-102.

Ramió Matas, C. (2017). De la administración pública del pasado a la administración pública del futuro. *Aportes, revista para el Estado y la administración gubernamental*, 33.

----- (2018). Inteligencia artificial, robótica y modelos de Administración pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 72, 5-42.

Thoenig, J.-C. (2006). El rescate de la publicness en el estudio de la organización. *Gestión y Política Pública*, XV(2), 229-258. Recuperado de [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.XV\\_No.II\\_2dosem/GyPP\\_15-2.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XV_No.II_2dosem/GyPP_15-2.pdf)

Vommaro, G. y Gené, M. (2017). Argentina: el año de Cambiemos. *Revista de Ciencia Política*, 37(2), 231-25.