



UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN

ESCUELA  
DE POLÍTICA  
Y GOBIERNO

## Licenciatura en Administración Pública

Tesina de grado

# ¿Agencializar es innovar?

*La experiencia de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA) y el Gobierno Electrónico*

---

**Autor: Azerrat, Juan Martín**

**Tutor: Schweinheim, Guillermo**

Agosto 2017

## *Resumen*

A partir del análisis de la corriente de la Nueva Gerencia Pública (NGP) en América Latina, se analizó el modelo de agencialización como modelo de aplicación en la reforma de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, y además la relación con las innovaciones que proponen sus postulados. El caso seleccionado es la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA) del cual se describió detalladamente su experiencia creada bajo estos conceptos, analizando al mismo tiempo qué tipo de relación hay entre el modelo de agencialización y las innovaciones desarrolladas.

Este estudio tuvo el objetivo de describir en profundidad el grado de aplicación de dicha corriente de reforma de la Administración Pública en un caso específico del nivel subnacional. Algunos de los puntos destacados que se pueden afirmar son: la relación entre agencialización e innovación es causal, y gran parte de ésta cumple con los postulados de la NGP. Se examinó la autonomía que posee la Agencia en relación con su tarea especializada y cómo esta autonomía permitió generar dichas innovaciones. También se profundizó sobre el liderazgo de sus dos referentes más importantes (Santiago Montoya y Pablo Fontdevila) y el impulso –por parte del primero- de la creación de la Agencia, y de la decisión de la aplicación de la tecnología –por parte del segundo- sintetizada en el desarrollo del Gobierno Electrónico.

A su vez, se destacaron los puntos más sobresalientes y contradictorios del modelo de agencialización, y se propuso una mirada crítica a los límites que poseen algunos de sus postulados provenientes del sector privado y aplicados dentro del sector público. Se hizo una comparación entre las similitudes y diferencias de ambos sectores y cómo se traduce en el caso estudiado.

Finalmente, a través la entrevista realizada a un actor clave, se completa y detalla desde el relato de los actores principales, el proceso de aplicación del modelo de agencialización.

**Palabras claves:** Nueva Gerencia Pública, modelo de agencialización, Gobierno Electrónico, autonomía, capacidades, ARBA.

*Dedico ésta tesina primero que nadie a todos los **trabajadores de la Argentina** que con su fuerza de trabajo, además de construir un país, aportan para que cientos de miles de jóvenes podamos profesionalizarnos mediante la Universidad Pública.*

*Todo lo que está aquí escrito, tiene el fin de hacer un aporte al derecho que tiene la ciudadanía de que se le brinde un servicio público que esté al servicio de la Justicia Social.*

*A la excelencia, inclusión y compromiso de la **Universidad Nacional de San Martín**, especialmente a la Escuela de Política y Gobierno por demostrar que es posible expandir y tender a una verdadera universalización de la Educación Superior.*

*A mi tutor **Guillermo Schweinheim** por su profesionalidad, calidad y acompañamiento. Por ser un ejemplo y una motivación en esta etapa.*

*A **Lucía Vincent** y **Ximena Simpson** por ser las guías de éste camino tan satisfactorio.*

*A **Paola Franchini** por su compromiso inquebrantable hacia los estudiantes y la Escuela.*

*A mis **compañeros de cursada**, todos y cada uno, que compartimos horas interminables de estudio, clases, debates, discusiones y grandes recuerdos. Especialmente a los compañeros de la Licenciatura en Administración Pública.*

*A mi **familia** por remarcar me siempre que el conocimiento y la capacidad de reflexión crítica te hacen independiente, por el acompañamiento y el apoyo en éstos 5 años.*

*Estudié esta Licenciatura con la profunda convicción sobre el rol central que tiene el Estado dentro de la sociedad. Después de éstos 5 años, lo reafirmo y me comprometo a poner a disposición todas las herramientas que ahora poseo para ser un aporte más al desarrollo de la Administración Pública que anhelamos y nos merecemos.*

---

# ÍNDICE

---

<b>Introducción</b>	<b>5</b>
<b>1. El modelo de Agencialización</b>	<b>8</b>
<i>1.1. Investigaciones sobre la nueva gerencia pública.....</i>	<i>9</i>
<i>1.2. Autonomía gerencial e innovación en las capacidades administrativas...14</i>	
<i>1.3. La NGP en Argentina: desarrollo del modelo de agencialización .....</i>	<i>19</i>
<i>1.4 Grandes patrones del modelo de agencialización en la administración     pública federal argentina .....</i>	<i>23</i>
<b>2. El caso: Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires</b>	<b>31</b>
<i>2.1. ¿Qué es y cómo surge ARBA? Desarrollo de la administración tributaria     de la Provincia de Buenos Aires.....</i>	<i>31</i>
<i>2.2. innovación en las capacidades administrativas: Gobierno electrónico e     introducción de las TIC's .....</i>	<i>39</i>
<b>3. Conclusión</b>	<b>46</b>
<b>4. Referencias bibliográficas</b>	<b>51</b>

## INTRODUCCIÓN

---

La Nueva Gerencia Pública (NGP) es una corriente administrativa que tuvo su auge en la última década del siglo XX, y que fue adoptada por la mayoría de los países del capitalismo central y de América Latina. La misma planteó la modernización y la reforma de la Administración Pública, que según la mayoría de la bibliografía disponible sobre el tema, lo hizo bajo una lógica que combina los puntos más destacados de las herramientas administrativas del ámbito privado combinados a los del ámbito público a fin de bajar costos y mejorar los resultados de la gestión pública mediante una serie de postulados que son prioritarios.

Situados en el contexto de América Latina post modelo neoliberal, las reformas de primera generación dejaron un saldo negativo en términos socio-económicos producto de la visión pro-mercado y pro-liberalización de la economía sintetizadas en el Consenso de Washington, que a su vez, se tradujo en indicadores con altos números de desigualdad social. Pero al mismo tiempo, hacia el interior del Estado existieron profundas transformaciones estructurales que, en sintonía con los postulados de las reformas de segunda generación recopiladas en la corriente de la NGP, perduran hasta la actualidad (Oszlak, 1999; Oszlak, 2001; Bresser Pereira, 1996; CLAD, 1998).

En consecuencia, América Latina tuvo diversos resultados dependiendo el país, pero en Argentina existe un momento de intersección entre el período de finalización del modelo neoliberal y el surgimiento de la corriente de la NGP que se hace visible en las reformas de Reorganización Administrativa de 1996 durante la presidencia de Carlos S. Menem y el Plan de Modernización Nacional del 2001 en la gestión de Fernando de La Rúa.

Dentro de la NGP el modelo más utilizado para realizar esta tarea –aunque no el único- es el modelo de agencialización, caracterizado por la creación de “agencias públicas temáticamente especializadas y autónomas de las autoridades políticas y de los ministerios centralizados” (Bertranou, 2013: 2). Bajo este esquema de descentralización –en sentido amplio-, la agencialización separa las funciones de formulación de la política, de las vinculadas a la implementación de la misma y le otorga a estas últimas, autonomía de

acción para llevar adelante innovaciones enfatizando en la mejor asignación de recursos y el uso de tecnología de punta (Oszlak, 2001; Bertranou, 2013).

La tesina hace hincapié en la experiencia que la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires tiene en la aplicación de este modelo. El objetivo del trabajo es analizar las innovaciones que ha desarrollado, y cuáles son sus principales consecuencias. Para esto, mi objeto de estudio es el modelo de agencialización, ya que afirmo que hay una relación relativa en el desarrollo de una herramienta innovadora paradigmática en un organismo tributario de nivel subnacional: el Gobierno Electrónico.

En consecuencia, la pregunta en la cual desarrollo el análisis es: *¿Cuál es la relación entre el modelo de agencialización y los procesos de innovación en la Administración Pública Provincial?*

La hipótesis que sostengo es que esa relación existe, pero que además es uno de los factores principales para que se produjeran los procesos innovadores mencionados. Sin embargo, esta relación es escasa ya que la Provincia de Buenos Aires virtualmente no implementó ninguna de las reformas que tendiera a seguir la corriente gerencial. Asimismo, cuando sí la implementó y por ende aplicó el modelo de agencialización (Oszlak, 2001; Bertranou, 2013) obtuvo grandes avances, y a su vez, interesantes propuestas innovadoras – como el desarrollo del Gobierno Electrónico- producto de la autonomía que caracterizó a la administración tributaria y potenció sus capacidades institucionales.

La causa por la cual he decidido estudiar este tema, tiene dos motivaciones. Por un lado, realizar un aporte al creciente estudio del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) en el funcionamiento de las Administraciones Públicas de las Provincias; y por otro lado, problematizar el modelo de agencialización como uno de los más usados por la corriente de la Nueva Gerencia Pública, explicando qué aspectos positivos y negativos tiene su aplicación en la Administración Pública.

El caso estudiado es la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA), que se creó orgánicamente como un ente autárquico en el 2007. La misma es la encargada de todo lo respectivo a la administración tributaria, es decir, a la implementación de la política tributaria (que siguió estando a cargo del Ministerio de Economía).

Precisamente una de las hipótesis que sostengo, es que esta separación relativa entre la administración y la política es lo que permite un contexto de autonomía de las autoridades políticas de la Agencia para el desarrollo de innovaciones. La introducción de las TICs llevó a un interesante y consolidado desarrollo del Gobierno Electrónico. Estos procesos innovadores logran un objetivo central en un organismo de este tipo: la creciente accesibilidad del servicio público dirigido a los contribuyentes legitimando socialmente así, el accionar de la Agencia (Pereyra 2013). Por lo dicho, considero que con el caso de ARBA es posible visibilizar la relación que plantea la pregunta de investigación para poder así analizarla.

La metodología que utilizaré es la descriptiva tanto para analizar el modelo de agencialización y su contexto de aplicación en la NGP, como para analizar su relación con el caso elegido. En este sentido, se describe detalladamente la aplicación del modelo de agencialización en el desarrollo de ARBA, y se consolida el argumento a través de entrevistas a los principales actores de la misma. En sintonía con el análisis del caso, se profundiza en la descripción de la utilización del Gobierno Electrónico.

La tesina se encuentra dividida en dos capítulos y sus posteriores conclusiones. El primero de ellos, está subdividido en cuatro puntos: en primer lugar, se hace foco en todo lo referido a la corriente de la Nueva Gerencia Pública dentro del contexto de América Latina; en segundo lugar, se profundiza este análisis dentro de Argentina; en tercer lugar, un contrapunto entre algunos autores sobre las capacidades y autonomía de los organismos públicos que propone la NGP; y finalmente, los casos de aplicación de la NGP en las reformas de la Administración Pública Nacional de 1996 y 2001, y de la Provincia de Buenos Aires en el año 2003. El segundo capítulo analiza lo expuesto aplicado en el caso de ARBA, y para ello también se subdivide en tres puntos: el primero de ellos es una reseña del cómo y por qué surge la Agencia; el siguiente, profundiza específicamente sobre las innovaciones desarrolladas por la Agencia y puntualiza en el Gobierno Electrónico; y al final, se refuerza todo lo examinado a través de entrevistas a actores que fueron protagonistas de todo este proceso. Por último, se desarrolla la conclusión parcial de la tesina.

---

# CAPITULO 1

---

## 1. EL MODELO DE AGENCIALIZACIÓN

---

Este capítulo tiene dos propósitos. Por un lado, realizar el estado de la cuestión del problema desde un análisis detallado de la bibliografía disponible sobre la Nueva Gerencia Pública –profundizando en particular en el modelo de agencialización- a partir de los textos de diversos autores; y por otro lado, establecer el marco teórico a utilizar a lo largo del desarrollo de la Tesis definiendo y contextualizando el concepto de “agencialización” para fijar los límites desde los cuales realizaré la comprobación de la hipótesis que planteo. En este sentido, la decisión político-administrativa de la descentralización de diversos órganos, funciones y competencias de un nivel de gobierno a otro, forma parte de una multiplicidad de variables que deben ser consideradas y a su vez operacionalizadas a partir de la hipótesis.

En consecuencia, el estado de la cuestión se desarrolla en los dos primeros apartados que son una descripción de los distintos trabajos que analizan la corriente de la Nueva Gerencia Pública desde la problematización de la misma, y por ello considero fundamental exponer través de ellos, el contexto internacional en el cual surge este modelo, como así también analizar el proceso de implementación en Argentina durante fines de la década de ‘90 y principios del ’00.

En segundo lugar, dentro del tercer apartado establezco el marco teórico donde analizaré las características que posee el modelo de agencialización en la administración pública provincial visibilizando similitudes y diferencias con el fin de comprobar si hay una coherencia y correlación entre las mismas o si la implementación es heterogénea. Para complementar el marco teórico, focalizaré el estudio en la capacidad de autonomía de las agencias, y en qué medida esta capacidad ha permitido el desarrollo de innovaciones en las técnicas administrativas (definiendo también el concepto de “innovación”). A partir de



establecer el marco teórico, expondré la hipótesis que sostengo y que es analizada durante el Capítulo 2.

Finalmente, el último apartado está destinado a analizar tres ejemplos de reformas administrativas en Argentina que aplicaron el modelo de agencialización con la funcionalidad de presentar una introducción al estudio de caso que presento en la Tesis.

---

## 1.1. INVESTIGACIONES SOBRE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

---

La creación de las escasas Agencias en la Administración Pública Argentina ha respondido a las reformas de modernización del Estado de la década de 1990 caracterizadas por la visión gerencial de las mismas. La vinculación cada vez más estrecha que comienza a tener la administración pública con las técnicas desarrolladas por la administración de empresas, se remonta a las crisis fiscales de los Estados que emergen en las décadas 60' y 70' en los países del capitalismo avanzado, y colateralmente, en América Latina.

La concepción referida a la creación de agencias como un fenómeno de descentralización, surge producto del paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP) que se difunde mundialmente como una receta para la modernización de las administraciones públicas, las cuales se denominan de “segunda generación”<sup>1</sup>. La autora López (2002: 9) analiza que “el paradigma de la NGP se ha convertido en el cuerpo doctrinario común imperante en la agenda de la reforma burocrática de numerosos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) desde finales de los años setenta”, pero a su vez es importante destacar que no existió un sentido unívoco de estas reformas ya que su aplicación tuvo distintos matices en los países de América Latina, y es precisamente en estos rasgos particulares en los cuales hago hincapié.

En primer lugar, el CLAD (1998: 10) afirma que “el modelo gerencial tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la

---

<sup>1</sup> En síntesis, las reformas de “segunda generación” son aquellas que surgen en contraposición a las reformas de “primera generación” que planteaban al Estado como un obstáculo y por ende la necesidad de disminuir su influencia y sus capacidades. La “segunda generación” de reformas recupera el rol del Estado y el análisis de sus capacidades y su rol estratégico en el desarrollo de países en desarrollo.

gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes -de ahí el nombre de gerencial-. Con estos cambios, se pasó de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos”. Son profundamente importantes estos postulados, ya que la mayoría de las reformas que plantea esta visión, se basan en otorgar mayores niveles de autonomía a los agentes, que poseerán mayores competencias para desarrollar nuevas capacidades caracterizadas por la especificidad de las demandas sociales en las cuales están insertos estos agentes.

Dentro de este paradigma, Oszlak (2001) define tres visiones que contienen modelos de aplicación distintas: a) la visión ortodoxa de la administración pública; b) la visión neoliberal de la administración pública; y c) la visión gerencial de la administración pública. Ésta última, tiene como características fundamentales la introducción de las técnicas utilizadas en el sector privado para gestionar, y que se encuentra basado en el logro por resultados con la mayor eficiencia y eficacia posible en la utilización de los recursos. Además, un rasgo importante de ésta visión es la centralidad que adquiere el ciudadano-cliente en la planificación de las estrategias políticas a ejecutar.

En consecuencia, algunos autores comienzan a plantear un pasaje del paradigma burocrático –caracterizado por una fuerte autonomía de las funciones y competencias de la estructura administrativa del sector público- a uno “post-burocrático” caracterizado por la introducción de técnicas desarrolladas por el sector privado (Briones Gamarra y Valera Álvarez 2008; Oszlak 2001). En palabras de Luiz Carlos Bresser Pereira (1996: 4) ésta visión de la Administración Pública está inspirada “en los avances producidos por la administración de empresas. Sus puntos más importantes son: a) descentralización político-fiscal; b) descentralización administrativa; c) organizaciones con pocos niveles jerárquicos; d) control por resultados; y e) administración volcada hacia la atención del ciudadano”.

Dentro de los distintos nombres que ha tomado esta corriente de reformas, Gómez Cárdenas (2011) las define como post-burocráticas y agrega algunos puntos en suma a los anteriores: a) liderazgo participativo y procesos decisionales democráticos; b) búsqueda por la autosuficiencia financiera; y c) competencia entre Agencias por el logro de objetivos.

Así también, el CLAD (1998) desarrolla que si bien los fundamentos básicos del modelo gerencial provienen de la iniciativa privada, es necesario que las agencias estén dentro de un contexto político democrático concreto y particular. Es por ello que deben estar insertas en un sistema político que posee los vaivenes característicos de una democracia representativa, y principalmente que posee un control público por ser parte de la burocracia pública, cuestión que no se da en las organizaciones privadas.

Schweinheim (2003: 8) se encarga de profundizar en el caso argentino la aplicación del modelo de NGP posicionando su análisis en la relación existente entre la “1) crisis de desarrollo y crecimiento económico social integrado, combinado con alta pobreza, desempleo y desigualdad; 2) institucionalización política democrática de naturaleza delegativa; 3) ausencia de instituciones republicanas para la administración pública”. Su hipótesis parte de que la corriente de la NGP –como una de las corrientes reformadoras- no detalla los diseños institucionales a desarrollar dentro de la reforma de modernización del Estado, y por ende, no son claras las reglas de juego y los patrones de comportamiento de las mismas reformas. En consecuencia, se hace énfasis en la necesidad de un diseño detallado de la institucionalidad administrativa republicana de calidad.

Las Agencias son así una forma que adopta la descentralización de competencias y funciones de un organismo a otro con el fin de profundizar el desarrollo de las particularidades y la especialización que se le otorga. Su organización se basa en la fusión de distintas áreas de gobierno, conducidas políticamente por una dirección ejecutiva que posee relativa autonomía en la toma de decisiones. Si bien la dirección ejecutiva de las agencias presentan autonomía en el desarrollo y ejecución de las competencias que le corresponden -la descentralización operativa-, siempre están subordinadas a los objetivos estratégicos que surgen de su responsable jerárquico superior. Asimismo, si bien estos procesos de descentralización ya existían adoptando las formas de organismos descentralizados (OD), durante esta época y dentro del esquema del modelo del *NGP* se multiplicaron con el objetivo de separar la política (administrativa) de la administración (administrativa) (Oszlak 2001; Pereyra 2013). Es decir, separar los órganos que formulan la política, de aquellos que la implementan y ejecutan entendiendo que éstos no son lo mismo y por lo tanto necesitan ámbitos distintos.

Tomando en cuenta lo expuesto, Briones Gamarra y Valera Álvarez (2008: 5) definen a las agencias como “organizaciones responsables de la ejecución de tareas que son desarrolladas por organizaciones de un único fin, que disponen de autonomía de gestión y son controladas por el Gobierno con base a resultados”. En complementación, Oszlak (2001: 4-5) sostiene que las técnicas utilizadas, buscan el logro de resultados implementando una asignación eficiente de los recursos disponibles y aplicando tecnología de punta. En este proceso, el foco de atención de la política pública es el ciudadano-cliente, lo que significa un posicionamiento importante, ya que el desarrollo de las estrategias a implementar se planificará desde las necesidades y demandas que éstos tienen hacia el servicio público.

En este sentido, la agencialización demanda la formación de un servicio público profesionalizado, fomentando la desburocratización y una administración técnica para el cumplimiento de los resultados (Oszlak 2001; Bertranou 2013). El punto de partida que propone la Reforma Gerencial del CLAD (1998: 14) es la profesionalización de la alta burocracia en relación constante con el sistema político. Además, fomenta la autonomía de los administradores para que posean mayores responsabilidades ante la sociedad, y en consecuencia, “descentralizar la ejecución de los servicios públicos es una tarea esencial en el camino de la modernización gerencial del Estado latinoamericano” pero hay una salvedad que el CLAD (1998: 14) realiza y que es de suma importancia: **“la relación entre la centralización y descentralización no es dicotómica, sino complementaria. El Gobierno Central continuará desempeñando un papel estratégico”** (resaltado propio). En suma, el informe analiza que hay dos tipos de descentralización en el modelo gerencial, donde uno de ellos realiza las actividades exclusivas del Estado, y es en este caso que el objetivo es aumentar la flexibilidad administrativa del aparato estatal.

En América Latina ésta visión tomó fuerza en la segunda mitad de la década del 90’ como consecuencia de las reformas aplicadas. Existe una variedad muy amplia de formas que tomaron éste tipo de Organismos Descentralizados (OD): empresas privatizadas, entes reguladores, agencias profesionalizadas, agencias científico-técnicas, agencias de control, agencias de recaudación impositiva entre las más destacadas. El objetivo central de las mismas es la creación de “un medio para separar parcialmente la gestión de las políticas

públicas de la dinámica política, para que esta gestión se desarrolle de manera más profesional y especializada. La conjunción de una mayor autonomía respecto de la actividad política y de una mayor estabilidad programática por un lado, y de una mayor especialización en el ejercicio de sus funciones, por el otro, ha sido considerada como un medio para poder acrecentar los mecanismos de rendición de cuentas del sector público, permitiendo una mejor medición de los costos y de los resultados de la gestión pública” (Bertranou, 2013: 14).

Teniendo en cuenta lo expuesto, por un lado la NGP es una corriente que propone diversos puntos destinados a elevar la calidad del servicio público a través de: a) profesionalizar el personal; b) modernizar los procesos y/o metodologías; c) introducir nuevas tecnologías; d) considerar al ciudadano-cliente como el eje focal de la planificación estratégica; como así también, e) plantear una autonomía relativa de las autoridades políticas en la toma de decisiones en un contexto de f) democratización interna de la administración pública; y g) separar los ámbitos de la planificación de la política de la implementación de la misma.

En síntesis, el estado de la cuestión elaborado aporta una visión más detallada y desarrollada de la corriente de la Nueva Gerencia Pública utilizando los trabajos de distintos autores que forman parte de la bibliografía disponible, y que a su vez, introducen a los puntos más importantes de ésta corriente para comprender así qué es el modelo de agencialización. Para enriquecerlo, analizo en el próximo apartado un punto que este trabajo considera central: la autonomía gerencial e las innovaciones en las capacidades administrativas.

---

## 1.2. AUTONOMÍA GERENCIAL E INNOVACIÓN EN LAS CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS

---

Tanto la especialización, como la flexibilidad organizativa y la búsqueda de resultados en base a las demandas del ciudadano constituyen los pilares de los OD en general y en particular del modelo de agencialización, y es por ello que la autonomía gerencial potencia los rasgos mencionados. El presente apartado puntualiza y profundiza sobre dos conceptos: autonomía e innovación. El objetivo es describir a partir de distintos trabajos disponibles, una definición ya que para la disciplina tratada resultan ambiguos si no se los precisa correctamente.

En primer lugar, es necesario remarcar que esta autonomía gerencial no es sinónimo de una autonomía pura con respecto a los organismos jerárquicos de los cuales dependen, ya que son éstos los responsables de planificar estratégicamente qué direccionamiento tomarán las distintas áreas de las políticas públicas en base a los distintos criterios que tienen los gobiernos electos. La autonomía gerencial que menciono se refiere al desarrollo de capacidades de ejecución operativa que los OD realizan, y que por sus características, tienen mayor posibilidad y calidad de respuesta a las demandas y dificultades que presenta la implementación de políticas públicas. En palabras de Ander Egg (2002: 89) “una cosa es la lógica de la formulación (...) [y] otra es la lógica de la realización que debe aplicarse a situaciones contingentes y aleatorias” ya que una planificación puede ser estratégica, pero si no es acompañada con una planificación de su realización, pierde el sentido para el cual fue pensada. Entonces, la tarea es cortar al mínimo la brecha que existe entre elaboración o ejecución, que son producto de una planificación estratégica pero que requieren dimensiones distintas de análisis para que cada una cumpla sus objetivos.

Guy Peters (1999: 349) otorga un contrapunto a esta cuestión, ya que afirma que la aparente separación entre política y administración son “artificiales” y su argumento es que la razón por la cual existe este planteo, es para que los administradores no estén sometidos a los mismos grupos de presión que enfrentan los políticos. Concluye que “estas separaciones artificiales de la función política y administrativa, en lugar de aislar las decisiones de influencia políticas, podrían someterlas efectivamente a otros tipos de influencias políticas (...) porque habiendo sido declaradas extintas resultan más difíciles de

identificar y controlar por la ciudadanía”. En su trabajo, el autor analiza los distintos tipos y niveles de estas presiones y a su vez, comprende que ambas dimensiones –política y administración- se necesitan mutuamente y se complementan para cumplir sus objetivos.

Trasladando este planteo al caso argentino, Gilio y Alessandro (2010) complejizan este esquema y destacan que los Organismos Descentralizados desde el retorno de la democracia en 1983 poseen bajos niveles de autarquía, lo que producen que esta descentralización sea relativa. Los autores analizan a partir de un Índice de Autarquía de Organismos Descentralizados (AIOD) la variación de los distintos gobiernos en la creación de OD. El trabajo destaca dos dimensiones importantes: por un lado, la autarquía de los OD creados fueron en aumento constante desde el retorno de la democracia a la actualidad -esto significa que la creación de OD se dan con una lógica de autonomía y flexibilidad cada vez mayor-; y por otro lado, que la autarquía de los mismos está directamente relacionado al método utilizado para la creación de un OD: los que fueron creados por Ley poseen una mayor autarquía, y los que fueron creados por decreto o decreto-ley poseen menores niveles de autarquía.

En suma, Martínez Nogueira (2001: 619) analiza que en contextos de sociedades cada vez más complejas en términos de mayor estratificación y multiplicación de capacidad de organización, el Estado debe dejar sus supuestos “monocéntricos” y comenzar un camino donde se multipliquen los centros de decisión hacia dentro de la Administración Pública en interrelación constante con la sociedad civil. Sin embargo, esta afirmación adquiere contenido si es acompañada de estrategias de cambio institucional y de desarrollo organizacional, y no como transformaciones aisladas de áreas puntuales de la Administración Pública. En otro trabajo el mismo autor -Martínez Nogueira (2002: 18)- plantea que no son solamente las distintas funciones, sistemas o la incorporación de nuevas tecnologías (entre ellas la agencialización) lo que permite a un servicio público responder efectivamente a las demandas de la sociedad civil, sino que esto se realiza, además y fundamentalmente, a través de la construcción de culturas de servicio público. Con ésta afirmación el autor refleja que en contextos cada vez más complejos para las administraciones públicas que deben dar mayores y mejores respuestas a las demandas de sociedades cada vez más heterogéneas, el foco de atención debe estar puesto en “la

creación y consolidación de modos y hábitos de relación de calidad diferente a la establecida. Es una etapa en la cual los esfuerzos deben estar dirigidos en primer lugar a crear las condiciones sociales que hagan sostenibles esos comportamientos”.

Este punto está fuertemente vinculado a las capacidades estatales existentes, de las cual hay una extensa bibliografía sobre el tema. Bertranou (2015: 18) las define como “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna y externamente”, y su vez son un conjunto de factores los que constituyen esta aptitud. Uno de los factores está relacionado con la autonomía, donde el autor examina dos posiciones: por un lado “la capacidad estatal es expresión de la autonomía (Migdal) (...) o la autonomía puede ser en parte, una expresión de la capacidad (Skocpol)”. Ambas, están vinculada a los postulados del modelo de agencialización, ya que es necesaria la autonomía –la especialización- para lograr capacidad, pero al mismo tiempo “la posibilidad de las agencias estatales de definir objetivos propios está estrechamente vinculada a la capacidad del Estado para realizarlos” (Alonso 2007: 3).

Por último, Bertranou (2013: 17) destaca que “en los hechos (...) la mayoría de estas agencias u organismos descentralizados son ‘híbridos institucionales’” ya que la dependencia que éstos tienen con la instancia central no permite su efectiva autonomía. Esto se produce porque las agencias creadas en Argentina no tuvieron (desde un inicio) el mismo objetivo que sus pares en los países centrales, en donde uno de los focos transversales descansaba en la autonomía de las autoridades políticas con respecto a sus responsables jerárquicos. En consecuencia, se da fundamentalmente por la debilidad institucional que existía en el momento de las reformas del Estado, lo que produjo que la descentralización de las Agencias no esté acompañada en la misma medida de dicha autonomía.

Seguidamente, es necesario definir el concepto de “innovación” dada su complejidad y por ser parte del problema que la Tesis trata. En este sentido, no toda reforma o transformación de los procesos administrativos es “innovar”, ya que si cada nuevo proceso es considerado innovador, se pierde el sentido del mismo y los matices que este término requiere, se diluye.



Partiendo del trabajo de Schweinheim (1998: 10), innovar significa “el proceso de aprendizaje/cambio estructural originado en la creatividad de los gobiernos, es decir en la capacidad de producir novedad original”, por lo que la novedad es entendida como “las variaciones y re combinaciones realizadas a partir de los objetivos, metas, misiones, estrategias (...) actualmente existentes en el sistema político”. Hasta aquí, es posible afirmar que producir novedad es una variable necesaria para generar innovación pero no suficiente, es decir que es el paso previo a la innovación. La especificidad de la innovación reside en generar un cambio estructural a partir de la realización creativa del propio gobierno y el mismo autor lo define como “el proceso por el cual los gobiernos reorientan sus objetivos y reorganizan sus instituciones, sus procesos de producción institucional, sus sistemas organizativos y sus tecnologías de gestión para hacer frente de un modo diferente a transformaciones cualitativas del entorno, nuevas demandas, o crisis sistémicas”.

Segundo, a partir de la descripción anterior, interesa saber qué rol ocupa el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) en relación a la innovación. Schweinheim (1998:12) define que “la informática y la telemática permite el desarrollo de funciones individuales y organizacionales inteligentes que favorecen la creatividad (descubrimiento de la novedad) y la innovación (implantación de la novedad)”.

La utilización de la tecnología en la Administración Pública es un terreno que en los últimos años se ha comenzado a estudiar (Pando, 2007: 2). Esto refleja que de un modo progresivo, algunos sectores de la Administración Pública iniciaron el camino de la introducción de la misma en parte o todo el funcionamiento del trabajo. Muchas áreas de distintos organismos han transformado su metodología de funcionamiento a través de la introducción de las TICs, y esto es algo complejo que requiere, en ciertas ocasiones transformar metodologías, sistemas y hasta costumbres dentro del personal que generan un dificultoso escenario al cual se someten aquellos que lo impulsan.

Por último, uno de los objetivos que el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2010: 585) en su “Agenda modernizadora de la gestión pública iberoamericana del siglo XXI” propone “utilizar las más modernas tecnologías de gestión, destacando las políticas de calidad, desburocratización y, especialmente, el gobierno

electrónico, el cual debiera favorecer la búsqueda de eficiencia, efectividad y democratización del Estado, sin transformarse en un fin en sí mismo y garantizando las condiciones para que su uso sea inclusivo y pedagógico para los ciudadanos”.

Hasta aquí, se desarrolló el estado de la cuestión que a través de los dos primeros apartados, introdujo parte de la bibliografía disponible sobre la corriente de la Nueva Gerencia Pública, y se puntualizó –dada su especificidad- sobre el punto de autonomía e innovación de los procesos administrativos. En consecuencia, el próximo apartado está destinado a la conceptualización del modelo de agencialización que será el marco teórico de la Tesis y que conducirá todo el análisis correspondiente al Capítulo 2.

---

### 1.3. LA NGP EN ARGENTINA: DESARROLLO DEL MODELO DE AGENCIALIZACIÓN

---

Este apartado tiene como objetivo ser utilizado como marco teórico de la tesis, para lo cual se utilizan dos trabajos –Oszlak (2001) y Schweinheim (2003)- que plantean los puntos fundamentales del modelo de agencialización.

Teniendo en cuenta el contexto descripto, un punto importante a tener en cuenta es que no hay estudios completos sobre el proceso de agencialización en la Argentina tanto para el nivel nacional como para el subnacional (Bertranou, 2013), es por ello que lo analizado será un aporte a estos vacíos analíticos.

Las reformas no son específicas del país, sino que forman parte de la oleada de reformas que América Latina desarrolla en sintonía con las recomendaciones de distintos organismos internacionales, como así también de las reformas que se habían producido en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE). En este marco, Oszlak (2001: 1) afirma que “surge la necesidad de replantear un nuevo modelo de estado, capaz de afrontar la solución de estos problemas, frente a los nuevos desafíos de una sociedad más segregada en lo económico pero al mismo tiempo, con mayor conciencia social respecto al rol que ese Estado debe asumir en cuanto a incrementar las posibilidades de inserción productiva de la población y mejorar la equidad distributiva”.

La reforma de la administración pública tomará como base las técnicas que el sector privado desarrolla dentro de una dinámica de creciente globalización de los mercados que tienden a hacerlos cada vez más competitivos, volátiles y cambiantes. Se parte de la premisa de que este sector logró dar mejores respuestas a los constantes avatares de los mercados, por lo cual podrían ser utilizados por el sector público para fortalecer su capacidad de respuesta a las demandas sociales bajo tres puntos centrales analizados por Oszlak (2001: 5):

1. *El aumento de la eficiencia y eficacia del aparato estatal a través de la descentralización y la desconcentración:*
  - ✓ Se hace fundamental la separación entre los órganos formuladores y las Agencias autónomas ejecutoras de servicios
  - ✓ Control gerencial de las Agencias

- ✓ Una burocracia moderna y profesional que posea devolución de responsabilidades y un afianzamiento de la flexibilidad institucional
2. *La mejora de la calidad de decisiones estratégicas del gobierno y de su burocracia por medio de una mayor autonomía y capacitación de los administradores y políticos:*
- ✓ Gestión por resultados y aplicación de criterios de eficiencia y calidad
  - ✓ Afianzamiento de capacidades de gobierno para el desarrollo de estrategias y políticas
  - ✓ Uso de las TICs y de tecnología de punta
3. *Asegurar el carácter democrático de la administración pública conforme al servicio público:*
- ✓ Que se ajuste a las necesidades del ciudadano-cliente
  - ✓ Una mayor responsabilidad del funcionario público ante la sociedad

La premisa fundamental de esta corriente, sostiene que determinados sectores de la administración pública seleccionados por los decisores políticos, pueden cumplir los tres puntos anteriores si se flexibilizan y descentralizan dichos ámbitos adquiriendo así, el formato de agencias temáticas. El objetivo central, teniendo en cuenta el paradigma de la NGP, es lograr generar un medio para mejorar los mecanismos de rendición de cuentas, utilizar los recursos disponibles de la forma más eficaz y eficiente posible y planificando en base a metas y resultados.

En este esquema, tomo a la descentralización como una acción necesaria pero no suficiente. Necesaria porque el campo de acción que tiene el Estado es demasiado extenso para pretender realizarlo desde una posición puramente centralista, lo que torna que haya áreas determinadas y funciones puntuales que requieran su descentralización. Principalmente aquellas que requiera una especialización técnica más profunda y por ende de un plantel profesionalizado en el área, quedando a cargo de la ejecución en agencias

descentralizadas, siendo el principio orientador la separación relativa (y nunca absoluta) entre la formulación de políticas y las unidades autónomas encargadas implementación de estas.

En lo referente a la utilización de las TICs hay cuatro puntos que son consecuencia de la utilización de las mismas: a) facilitar la participación del ciudadano significa ofrecerle un servicio público simple de utilizar y que al mismo tiempo se encuentre al alcance de su acción cotidiana pudiendo acceder en el momento que precise y lo requiera; b) que los trámites burocráticos que se hacían en forma de papel y que necesita del ciudadano físicamente presente en una sede de la Agencia, se transformen en trámites sencillos que se puedan realizar de forma virtual y sin necesidad de concurrir a dichas sedes; c) que los instrumentos tecnológicos sirvan de herramienta para desarrollar una gestión transparente y de rendición de cuentas públicas y accesibles (CLAD 2010: 595); d) generar una burocracia dinámica que ofrezca diversas respuestas a distintos tipos de problemas mediante múltiples medios de comunicación donde la virtualidad sea la columna vertebral de este proceso.

Siguiendo con el esquema del marco teórico, Schweinheim (2003: 2) analiza que la corriente de la NGP no profundiza sobre “las precondiciones de institucionalidad administrativa que se requieren para la implantación de un modelo de gestión por resultados orientado a la ciudadanía” y que es necesario el desarrollo de un diseño institucional administrativo republicano en el caso argentino. En este sentido, algunos de los puntos más importantes que este modelo propone son:

- 1. Una estructura del Poder Ejecutivo que diferencie claramente los órganos formuladores de políticas públicas de los órganos de ejecución y de los órganos de regulación y control.*
- 2. La designación sobre el principio del mérito y la selección transparente de autoridades de agencias y otros organismos públicos. A su vez, la misma metodología para el cuerpo del servicio civil.*
- 3. Cuerpo estable de funcionarios públicos de servicio civil estableciendo mecanismos de carrera administrativa sobre la base del principio del mérito y la evaluación permanente de desempeño.*

4. *Funcionamiento institucionalizado de la participación de organizaciones económico-sociales y de la sociedad civil.*
5. *La institucionalización de modelos de gestión orientados a resultados, de información a la ciudadanía de estándares y resultados de servicios, de la formulación estratégica de políticas.*

En síntesis, a partir de la conceptualización presentada del modelo de agencialización, considero estos trabajos –Oszlak (2001) y Schweinheim (2003) - como el marco teórico utilizado para analizar el caso elegido en el Capítulo 2 de la presente tesis.

La hipótesis que conducirá el análisis será que existe una relación relativa entre el modelo de agencialización y los procesos innovadores de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, y que producto de la autonomía gerencial que caracterizó a la administración tributaria, potenciaron sus capacidades institucionales para el desarrollo de innovaciones en las técnicas administrativas que fueron sintetizadas en el desarrollo del Gobierno Electrónico.

---

## 1.4 GRANDES PATRONES DEL MODELO DE AGENCIALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL ARGENTINA

---

En éste apartado se clarifica con tres ejemplos prácticos, cómo los postulados de la Nueva Gerencia Pública fueron llevados a cabo en la Argentina mediante tres reformas: dos correspondientes a la Administración Nacional (Reorganización Administrativa de 1996 y Plan Nacional de Modernización del Estado del 2001) y una a la Administración de la Provincia de Buenos Aires (Plan Rector del año 2003).

El objetivo es demostrar que todos los enunciados y postulados teóricos analizados en los puntos anteriores, fueron aplicados (como mínimo en forma de Proyecto de Ley) en nuestro país y que no fueron sólo construcciones abstractas. Así, se consideran estas reformas como los antecedentes más importantes al caso que analizaré en el Capítulo 2, y funcionarán para la introducción del mismo.

Selecciono tres de los ejemplos más importantes descriptos a continuación:

### *a) Ley 24.629 de la Reorganización Administrativa – 1996*

La primera reforma analizada es la Reorganización Administrativa de 1996 aplicada por el gobierno de Carlos S. Menem. La misma refiere a la “segunda fase” de reformas que venían a completar a las de primera fase que tuvieron como objetivo reestructurar los Estados de América Latina a partir de un análisis –promovido desde los organismos internacionales de financiamiento- que se fundamentaba en que era éste el responsable de la crisis económica y del modelo de organización social “*fundado en una matriz estado-céntrica*” (Oszlak, 1999).

En este camino, Oszlak (1999: 4) describe a las reformas de segunda generación afirmando que “se apeló así a la descentralización, que trasladó responsabilidades de gestión a los gobiernos subnacionales; a la privatización, que puso en manos de empresas privadas (y a menudo, de empresas **estatales** transnacionales) la provisión de los principales servicios públicos; a la desregulación, que implicó el vaciamiento o supresión de organismos que cumplían funciones reguladoras de la actividad socioeconómica, las que pasaron a ser consideradas superfluas o negativas para su desenvolvimiento; y a la

tercerización de servicios, que llevó a numeras instituciones públicas a procurarse en el mercado, ciertos insumos y servicios antes suministrados por unidades operativas propias”.

Es la Ley 24.629 sancionada el 22 de febrero de 1996 la que sintetiza esta corriente de reformas en Argentina, y que a su vez tiene como particularidad la relación existente entre los conceptos del modelo neoliberal y los conceptos de la Nueva Gerencia Pública. Esta intersección muestra que los límites entre ambas corrientes, en el caso argentino, no estuvieron totalmente definidas sino hasta después de comienzos del siglo XXI. El artículo 7 de la presente Ley ejemplifica lo que sostengo: “La reorganización del sector público nacional para lograr una mayor eficiencia y racionalización del mismo, mediante la modificación, fusión, transferencia de organismos a las provincias, previo acuerdo, y supresión total o parcial de objetivos, competencias, funciones y responsabilidades superpuestas, duplicadas o cuyo mantenimiento se haya tornado manifiestamente innecesario, en los términos y con los alcances contenidos en la presente ley”

El artículo 8 presenta los puntos más destacados que muestran qué tipos de acciones se llevarían a cabo:

- 1. Centralizar, fusionar, transferir a las provincias, previo acuerdo, reorganizar o suprimir, parcialmente, organismos descentralizados creados por ley.*
- 2. Disponer la supresión total de organismos descentralizados creados por ley sólo cuando se asegure el cumplimiento de las funciones esenciales del Estado que pudiesen estar atendidas por dichos organismos y no impliquen la eliminación de funciones o roles que tengan directa incidencia en el desarrollo regional o comunitario.*
- 3. Disponer la supresión de recursos propios de la administración central a su cargo o con afectaciones específicas establecidas por ley, salvo aquellas afectaciones destinadas a las provincias o a financiar gastos de seguridad social.*



*4. Proceder a la privatización de actividades relacionadas con la prestación de servicios periféricos y la gestión de producción de obras o bienes que se encuentren a cargo de las jurisdicciones o entidades de la administración central, sin que esto implique la declinación de servicios esenciales y en la medida que se logre una mayor eficiencia en su realización, mejores servicios a los usuarios o a la comunidad, con una disminución de sus costos o una mejor asignación de los recursos públicos destinados a esos fines.*

En este primer patrón de reforma se visibiliza la intersección entre el modelo neoliberal (luego de la etapa de la “primera generación” de reformas) y algunos conceptos que se introducen de la Nueva Gerencia Pública (que estaban más orientadas a las reformas de “segunda generación”). Sin embargo, esta intersección muestra que ambos modelos convivieron y no fueron tajantemente separados, lo que significa un caso particular que nuestro país desarrolló.

#### ***b) Plan Nacional de Modernización del Estado – 2001***

El segundo patrón tomado es el Plan Nacional de Modernización del Estado del año 2001 durante la presidencia de Fernando De la Rúa. Este Plan fue el Decreto 103/2001 que facultó al Poder Ejecutivo Nacional a llevar una modernización del Estado que se fundamentó bajo los conceptos de la Nueva Gerencia Pública. En este sentido, está profundamente influenciado por esta corriente y sus objetivos y propuestas son netamente vinculados a la NGP.

El artículo 2 encomienda al Jefe de Gabinete la “coordinación de la ejecución de las acciones que se deriven del mencionado Plan (...) la realización, en un plazo no mayor a 120 días, una propuesta integral sobre el rediseño de la macroestructura del Sector Público Nacional no Financiero (...)”.

En primer lugar, dentro de los objetivos generales del Plan se encuentran a) la gestión por resultados, b) fortalecimiento de las funciones del Estado en ese momento, c) el

aumento de la capacidad de regulación del Estado, d) optimización de los organismos de recaudación y e) diálogo y participación con la sociedad.<sup>2</sup>

Por otro lado, un punto importante a destacar es la planificación del Gobierno Electrónico que es uno de los ejes para lograr la gestión por resultados. En este sentido, el Plan propone “utilizar los nuevos recursos informáticos a fin de facilitar la interacción del ciudadano con el Estado, optimizar las inversiones en los organismos en tecnología informática e impulsar una adecuada gestión estratégica de los recursos informáticos”, y a continuación propone líneas de acción entre las más importantes son: a) desarrollo de una red telemática rápida y eficiente entre los organismos de la Administración Pública, b) consolidar el desarrollo de la Firma Digital (en el cual Pablo Fontdevila fue el impulsor), c) sistema único de seguimiento de expedientes, y d) uso generalizado de e-mail en la Administración Pública Nacional.

Finalmente, éste Plan impulsado por el Ejecutivo Nacional se apoya conceptualmente sobre la corriente de la Nueva Gerencia Pública y comienza a introducir puntos que en años posteriores se desarrollarán con fuerza como lo es el Gobierno Electrónico, la gestión por resultados, la orientación de la política pública hacia el ciudadano-cliente y una mayor interacción entre el Estado y la ciudadanía. Con similitud a la Reorganización Administrativa de 1996, éste Plan contiene un planteo neoliberal en términos del uso de los recursos y la reducción del gasto público, pero se diferencia en las reformas propuestas estrictamente de la Administración Pública que está orientado a la corriente de la NGP.

### ***c) Plan Rector de la Provincia de Buenos Aires - 2003***

Finalmente, en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires y bajo la gobernación de Felipe Solá, es creada la Secretaría de Modernización del Estado. Se buscó una estrategia de modernización del Estado que estuvo transversalmente orientada por la corriente de la

---

<sup>2</sup> Para mayor información sobre el Plan Nacional de Modernización consultar:  
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/65950/norma.htm>

NGP bajo “*tres pilares: reformas en los modelos de gestión; reformas en los sistemas transversales y el Gobierno Electrónico*” (Piana, 2012).

El encargado de la Secretaria de Modernización del Estado fue Florencio Randazzo que textualmente sintetiza la reforma que estaba “destinada a instalar una administración de los recursos públicos orientada a los resultados y a la responsabilidad de los funcionarios frente a los mismos. Representa un nuevo modelo de gestión que se sustenta en la planificación y el control, la reforma de los sistemas administrativos, y en la transparencia, la participación y control ciudadano en la gestión pública” (Randazzo, 2004: 58). En esta definición es plenamente visible que los objetivos del Plan Rector están completamente vinculados con los postulados de la NGP desarrollados en el punto 1.1 (“contexto histórico de surgimiento”) de la presente tesis. A su vez, lo realmente interesante es que este proceso de reformas de la Administración Pública es propuesto desde el nivel sub-nacional de la Provincia de Buenos Aires.

Los dos puntos más importantes del Plan Rector eran, por un lado el Programa de Modernización Administrativa que apuntaba a gestionar al conjunto de recursos (humanos, financieros, físicos y tecnológicos) para aumentar los niveles de eficiencia, eficacia, y capacidad de la gestión; y por el otro, el Programa de Transparencia y de Participación Ciudadana que estaba destinado a tres puntos: a) acceso a la información administrativa; b) ética en el ejercicio de la función pública; y c) desburocratización de la administración pública provincial y control social.

El gran marco metodológico es la gestión por resultados de los cuales los “gerentes públicos” son responsables y encargados de impulsar, controlar y evaluar. A través de los Acuerdos Programa se aplica la gestión por resultados que conlleva a la competencia entre Agencias y contrapartidas presupuestarias como sistema de premios y castigos. En este sentido Piana (2012: 102) plantea que “el Plan Rector buscaba romper con las estructuras compactas y piramidales de la administración por unidades independientes y autogestionables. Se pretendía la competencia propia del sector privado se diera entre dichas agencias del sector público, competencia que sería impulsada mediante premios y castigos en las asignaciones de recursos conforme a los niveles de eficiencia alcanzados”.

Dado el contexto político y social y la coyuntura de salida de la crisis que había transitado el país, los responsables del proyecto no lograron reunir la fuerza necesaria para su tratamiento en la Cámara Legislativa, por lo que no pudo avanzar en su aprobación y por ende, en su implementación.

**d) *Los casos de ANSES, la SRT y la AFIP***

Los tres organismos que mejor ejemplifican éstos grandes patrones de aplicación del modelo de agencialización en Argentina, son la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), la Superintendencia de Riesgos de Trabajo (SRT) y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Su denominador común es que su creación significó la fusión de distintos organismos que cumplían funciones separados entre sí, y que al fusionarse en cada uno de éstos casos, centralizaron su funcionamiento bajo la lógica de la corriente de la Nueva Gerencia Pública y que denota como en el caso argentino, existe una convivencia de ésta corriente con el modelo neoliberal.

El primero de ellos –La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)-, surge en 1991 mediante el decreto 2741/91 como un organismo descentralizado a cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación que fundió las disueltas Cajas de Subsidios, Asignaciones Familiares y el Instituto Nacional de Previsión Social. En este sentido, su creación tiene el objetivo de fundar un Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS) que asume directamente todas las funciones y objetivos de los organismos disueltos<sup>3</sup>.

La Superintendencia de Riesgos de Trabajo (SRT) es creada en 1995 absorbiendo las competencias, funciones y objetivos de la Dirección Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo. La misma se funda como entidad autárquica dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación y centraliza todo lo correspondiente a los organismos disueltos<sup>4</sup>.

En el caso de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la misma fue creada en 1996 bajo el Decreto 1156/96 con el objetivo de fusionar dos organismos de suma importancia de la cuestión tributaria nacional: la Dirección General Impositiva (DGI)

---

<sup>3</sup> Información extraída del Decreto 2741/91 del 26/12/91

<sup>4</sup> Información extraída de la Ley 24.557 de “Riesgos del Trabajo”

y la Administración Nacional de Aduanas (ANA) adquiriendo así, todas sus funciones y competencias. Al ser un proceso de fusión de éstos organismos en uno tercero –la AFIP-, mantienen sus características diferenciales pero bajo la misma órbita de conducción estratégica que se conforma como un organismo autárquico.

AFIP representa un caso muy importante de aplicación de rasgos de agencialización. Algunos de estos son: a) su presupuesto no está integrado al Presupuesto de la Administración Pública Central, sino que forma parte del conjunto de “otros entes del sector público nacional no financiero<sup>5</sup>”; b) por el motivo descripto, no forma parte de la Cuenta Única del Tesoro (CUT) por lo tanto como establece el inciso c) del artículo 8 de la Ley 24.156 al cual AFIP forma parte, es un “ente público excluido expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones”; c) a su vez, el Decreto 1399/2001 en su artículo 2 establece que AFIP “tendrá amplias facultades para asignar y redistribuir los fondos que le corresponden de acuerdo a proyectos, programas, tareas y actividades, así como determinar la planta de personal, su distribución y la asignación de dotaciones a las distintas áreas del organismo y efectuar las inversiones que resulten necesarias para la mejor consecución de sus objetivos”. El artículo 17 establece “la facultad de negociar los convenios colectivos de trabajo con las entidades sindicales representativas de su personal (...)” y finalmente el artículo 18 “el Administrador Federal de Ingresos Públicos podrá establecer los criterios generales que tiendan a asegurar la eficiencia y eficacia de la percepción judicial o administrativa de los gravámenes en el marco de la política económica y tributaria que fije el Gobierno Nacional”.

En estos puntos, es posible demostrar algunas de las características más importantes del modelo de agencialización: autonomía gerencial, presupuesto propio (permitiendo un régimen de contrataciones complementario y asignar a su planta de personal), facultades extraordinarias, gestión por resultados dentro de los criterios de eficiencia y eficacia

---

<sup>5</sup> Los otros organismos que forman parte de “otros entes del sector público nacional no financiero” son el Instituto Nacional de Cines y Artes Audiovisuales (INCAA), al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) y la Unidad Especial Sistema de Transmisión Yacuyretá (UESTY)

(planificando objetivos, subobjetivos, control y evaluación de los mismos), y fuerte liderazgo de su autoridad política en la toma de decisiones.

En la conformación de sus funciones, la AFIP se presenta desde el enfoque de la Nueva Gerencia Pública, ya que dentro de sus objetivos estratégicos, se encuentra la planificación por resultados; la política pública pensada a partir del “ciudadano-cliente” (que los define como potenciales, operativos y/o cumplidores); la generación de una Pauta de Aprovechamiento Tecnológico constituyendo una base de dato de la totalidad de los contribuyentes como así también el desarrollo autónomo máximo de la informatización del Organismo; la descentralización de sus decisiones operativas; separación de las áreas operativas con las de planificación/control; asignación de responsabilidades intermedias; transparencia y divulgación de todos los acción de la Administración; profesionalización a través de capacitación para lograr una homogeneización dentro de sus integrantes<sup>6</sup>.

A modo de conclusión del Capítulo 1, durante los dos primeros apartados se ha trabajado en la elaboración del estado de la cuestión mediante el análisis de distintos autores que han escrito sobre la corriente de la Nueva Gerencia Pública, profundizando además sobre dos de sus características: la autonomía y la innovación. A partir de la contextualización de la NGP, en el tercer apartado se desarrolló el marco teórico que sostiene sus postulados a través del modelo de agencialización. Por último, se presentaron tres grandes casos de reformas de organismos públicos nacionales –ANSES, SRT y AFIP- que aplicaron el modelo de agencialización con el fin de introducir el caso de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA) que está desarrollado en el Capítulo 2.

---

<sup>6</sup> Información extraída del Decreto 62/99 del 29/01/99

---

# CAPITULO 2

---

## **2. EL CASO: AGENCIA DE RECAUDACIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

---

La creación de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA) en el año 2007, es un momento síntesis de un proceso previo que se dio en el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, y que a su vez, potenció y permitió el desarrollo de una planificación de la administración tributaria. A través de este caso, se buscará describir una evidencia empírica al dilema teórico sobre autonomía y capacidades estatales dentro de su dinámica política (Alonso, 2007: 12).

Este capítulo tiene el objetivo de describir cuál fue éste proceso previo, y analizar qué importancia tiene la síntesis que produjo la creación de ARBA. A su vez, a partir de este punto, se ahondará sobre las innovaciones administrativas elaboradas a partir de la generación de una administración tributaria que se propuso objetivos específicos, donde uno de los más trascendentes, fue la introducción de la tecnología mediante el Gobierno Electrónico utilizando las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs). La información recopilada, será constatada y complementada a través de fuentes primeras.

Finalmente, a través de la entrevista realizada a un actor clave, se complementará la el análisis de la evolución y las dificultades que tuvo la aplicación del modelo de agencialización en el caso estudiado.

---

### **2.1. ¿QUÉ ES Y CÓMO SURGE ARBA? DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

---

La Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA) es el organismo público provincial encargado de todo lo referente a la ejecución de la política tributaria tal como lo especifica la Ley 13.766 de su creación: “tiene la finalidad de la ejecución de la política tributaria mediante la determinación, fiscalización y percepción de los tributos y accesorios dispuestos por las normas legales y la administración del Catastro Territorial (...) podrá recaudar otros ingresos públicos por mandato legal específico, por

**El caso: Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA)**

encargo del Poder Ejecutivo Provincial o en virtud de Convenios celebrados con otras entidades públicas nacionales, provinciales o municipales. (...) es la autoridad de aplicación del Código Fiscal de la Provincia, de la Ley de Catastro Territorial y disposiciones legales y complementarias.”<sup>7</sup>. Es decir, que ARBA no tiene dentro de sus atribuciones la planificación de la política tributaria –que está a cargo del Ministerio de Economía- sino que sus atribuciones están vinculadas a la planificación y desarrollo de la administración tributaria. Como señala Pereyra (2013: 31) con respecto a este punto, “(...) la creación de Arba, que consagra la separación entre la política y la administración tributaria desde una perspectiva político-institucional que podría asociarse con ciertas premisas de la ‘nueva gestión pública’, los equipos del Ministerio de Economía no solo recuperaron las riendas en materia de definición de la política tributaria, sino que además estuvieron en condiciones de plantear una interacción con la nueva agencia que facilitó el trabajo de ambos términos del campo tributario”.

Este es un punto significativo y explica en parte la importancia que tuvo la creación de ARBA ya que se transforma la lógica administrativa de la política tributaria. Las decisiones macroeconómicas que tienen que ver con esta, siguen dependiendo del Ministerio de Economía y del posicionamiento ideológico que el Poder Ejecutivo Provincial planifique de las decisiones tributarias, sin embargo, ya no es el encargado directo de la administración de la misma. ARBA es creada con el objetivo de generar una Agencia profesionalizada que sea capaz de especializar una administración tributaria eficiente, eficaz y profesional que apunte a la innovación tecnológica con el propósito de aumentar los niveles de recaudación sin que esto signifique un costo político y económico para el Ejecutivo Provincial. Es decir, el diseño y planificación tributaria son parte de decisiones políticas de los funcionarios del Ministerio de Economía en consenso permanente con la Agencia, que a su vez, es la encargada de la ejecución de estas decisiones tributarias a través de un personal profesional y especializado. En parte, esto explica el porqué de que esta descentralización administrativa sea a través del modelo de

---

<sup>7</sup> Ley 13.766 “Creación de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires”, 17/12/2007.



**El caso: Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA)**

agencialización, ya que sus postulados principales están directamente vinculados con los objetivos y la finalidad de ARBA<sup>8</sup>.

Se visibiliza que el modelo de agencialización es utilizado por ser compatible con el fin por el cual es creada ARBA. Existe una relación fuerte entre la conceptualización de Oszlak (2001) y las competencias que se atribuyen a la Agencia. Al mismo tiempo, queda pendiente la designación del personal por el criterio de mérito (Schweinheim 2003), cuestión que sí se concreta al nivel de las autoridades políticas de la Agencia.

No menos importante es el hecho de que si bien aquí estamos analizando una descentralización administrativa de la política tributaria, al mismo tiempo ARBA es dotada de atribuciones y competencias que le otorgan un gran poder centralizador en la toma de decisiones en todo lo referente a su acción. Si bien la Agencia debe consensuar con el Ministerio de Economía, y viceversa, es explícita esta separación en donde todo lo referente a la política tributaria depende del Ministerio de Economía, y todo lo referente a la administración tributaria depende de la Agencia. Esta dinámica resultó paradójica ya que ARBA comienza a poseer autonomía en la toma de decisiones, en la adquisición de equipamiento, en la progresiva introducción de la tecnología y en la contratación del personal (como así también de su capacitación y profesionalización)<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Al respecto, Pablo Fontdevila complementa la argumentación sobre el modelo de agencialización como modelo utilizado para la Agencia: *“Yo no sé si hay una relación directa, pero es un factor que influye. Porque siempre pensamos que una Agencia es relativamente más autónoma que la línea administrativa. Pero en segundo lugar, las agencias de recaudación de los países, siempre han dispuesto de una cantidad de recursos significativamente mayor que otras áreas del gobierno y es porque se entiende que la recaudación es una cosa significativa”* (entrevista realizada el 12/06/2017)

<sup>9</sup> Fontdevila relata una anécdota que refleja muy bien este punto: *En ARBA me encontré que hace 11 años había un proyecto para armar un nuevo Centro de Procesamiento de Datos, que iban a ponerlo en el predio de GONET (en La Plata) donde había un edificio de hormigón que tenía 11 años de abandonado que era para realizar el Centro de Procesamiento de Datos de la Provincia en la época de Felipe Solá. Yo empecé a preguntar cuánto costaba realizar ese proyecto y finalmente me dijeron que maso menos 3,5 millones de dólares. Se lo planteé a Budassi [Director Ejecutivo de ese momento] y le dije que había un préstamo del Banco Mundial para la Provincia de 50 millones de dólares, que pidamos de ahí para realizarlo. Nos juntamos con el representante del Banco Mundial pero él nos planteó que ese préstamo era para la ‘lucha contra la pobreza focalizado’. Entonces pensamos en juntarnos con Daniel Scioli y pedirle el dinero para armar el proyecto de modo tal que cuando se implemente, le devolvemos el préstamo... Además, le llevamos las fotos del viejo Centro de Datos de la Provincia que era deplorable, estaba en el primer piso del viejo Ministerio de Economía y como los equipos pesaban mucho y la capacidad era de*

**El caso: Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA)**

Ampliando este punto, Pereyra (2013: 25) afirma que “el contrapunto entre política y administración tributaria, encarnados antes de la creación de ARBA (...) estuvo caracterizado, entonces, por la estabilidad de la primera y el movimiento y la búsqueda de términos de ensayo y error de la segunda” Así, ARBA posee un alto grado de centralización en la tarea específica que posee, y por ello, fundamental. Existe una relación entre la autonomía y el desarrollo de innovaciones que permiten la aparición de distintas técnicas administrativas que son traducidas en la aplicación del Gobierno Electrónico.

Esta afirmación se refuerza con el argumento del carácter autárquico que le otorga en su artículo 1° la Ley 13.766 a la Agencia: *“Créase la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires como entidad autárquica de derecho público en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, con la organización y competencias fijados por la presente Ley”*. Sumado a esto, la Agencia comienza a tener las atribuciones que anteriormente poseían la Subsecretaría de Ingresos Públicos, la Dirección Provincial de Rentas, la Dirección Provincial de Catastro Territorial, la Dirección Provincial de Defensa del Contribuyente, la Dirección de Servicios Informáticos, la Dirección de Auditoría y la Dirección de Investigación Forense. Todos estos organismos fueron fusionados bajo la dirección administrativa de ARBA que al mismo tiempo se la facultó para ejercer las tareas que estos organismos desarrollaban. Como señalan Aramburu y Rosales (2012: 11) “en materia de Administración tributaria, cabe señalar la creación de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA) mediante la Ley N° 13.766 de 2007, confiriéndole el carácter de ente autárquico. De esta forma se separa la política tributaria (que sigue quedando como responsabilidad del Ministerio de Economía) de la administración tributaria a cargo de esta nueva agencia, la cual es a autoridad de aplicación del Código Fiscal de la Provincia, de la Ley de Catastro Territorial y disposiciones legales y complementarias”

Con respecto al personal de la Agencia, la Ley de creación en su artículo 20 especifica que “al personal proveniente de los órganos mencionados en el artículo 2° que pase a formar parte de la Agencia de Recaudación, se le asegurará: a) El reconocimiento de

---

245kg por metro cuadrado, se había decidido poner puntales en la planta baja. Entonces, nos dijo ‘sí, lo voy a pensar pero en principio sí’. Y así lo implementamos (entrevista realizada el 12/06/2017).

**El caso: Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA)**

la antigüedad de cada agente en el sector público provincial; b) El mantenimiento de su retribución al momento de la puesta en vigencia de la Agencia; c) La estabilidad de todo el personal de planta permanente al momento de la entrada en vigencia de la presente ley, sin despidos de personal”. A partir de la creación de ARBA el personal está regido por la Ley 10.430 de “Estatuto y escalafón para el personal de la Administración Pública” que es la que rige toda la administración del personal de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, y aquellas complementarias de acuerdo a las atribuciones de la Agencia. Una de estas, es el “Código de ética para el personal de ARBA” publicado en el Boletín Oficial de la Provincia en el año 2008, y su objetivo está vinculado a una organización profesionalizado del personal:

- a) **Principios generales del funcionario público de ARBA:** *probidad, prudencia, justicia, templanza, idoneidad y responsabilidad.*
- b) **Principios particulares del funcionario público de ARBA:** *aptitud, capacitación, legalidad, evaluación, veracidad, discreción, transparencia, declaración jurada patrimonial y financiera, obediencia, objeción de conciencia, independencia de criterio, equidad, igualdad de trato, ejercicio adecuado del cargo, uso adecuado de los bienes del Estado, uso adecuado del tiempo de trabajo, colaboración, uso de la información, obligación de denunciar, dignidad y decoro, honor, tolerancia y equilibrio.*

Es visible que en términos normativos, existe la iniciativa por parte de la Agencia de establecer un servicio civil profesionalizado, sin embargo no es posible realizar tal afirmación ya que por debajo del nivel de las autoridades políticas no existe el ingreso por mérito, por lo tanto este punto es dependiente de la profesionalización que se realice al personal existente.

Con respecto a la dimensión que corresponde al diseño institucional de la Agencia, es posible afirmar con lo anteriormente descrito, la existencia de un diseño basado en el modelo de agencialización con los principios básicos de la Nueva Gerencia Pública. A

**El caso: Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA)**

través de los estándares de transparencia y eficiencia administrativa, la Agencia ha aplicado la Gestión por Resultados a través de los años.

En tal sentido, en el año 2016 los cuatro ejes desarrollados –que son transversales desde su creación- son: eficiencia de la recaudación; equidad en el pago de los impuestos; cercanía con el contribuyente; y modernización administrativa y tecnológica. A su vez, están insertos en el Objetivo Estratégico que propone sub-objetivos de cada eje<sup>10</sup>. Estos tienen un seguimiento, control (interno, externo y social) y la consecuente evaluación.

Finalmente, la dimensión de análisis de los liderazgos que poseyó la Agencia son muy importantes, y determinantes en dos hechos que esta tesina analiza: la creación de ARBA como síntesis de un proceso previo, y además de la introducción de tecnología en los procesos administrativos que posibilitó el desarrollo del Gobierno Electrónico. En lo referente a los liderazgos es relevante desde el punto de vista de la innovación ya que “este estilo de liderazgo [de naturaleza democrático participativa] asume los cambios estructurales como oportunidad, y en consecuencia, se caracteriza por una fuerte dosis de iniciativa, que a su vez estimula la creatividad y las variaciones y las re combinaciones innovadoras (...) es una guía de innovación para toda la organización y permite canalizar los esfuerzos colectivos, delegar poder que estimule la solución creativa de problemas y la asignación de recursos para experimentar soluciones” (Schweinheim, 1998: 13)

En el caso de ARBA, los nombres de estos fuertes liderazgos que sintetizan lo descrito son Santiago Montoya y Pablo Fontdevila:

Por un lado, Pereyra (2013: 21) explica que “llamativamente, la única figura relevante que sobrevivió en este verdadero quiebre en la formación de los equipos del Ministerio [de Economía, entre Peremilter, Arlía y Batakis durante los años 2007-2011] fue el Subsecretario de Ingresos Públicos, Santiago Montoya, quien logró convencer al flamante gobernador de la conveniencia de crear un organismo autárquico para administrar la recaudación, al punto que la ley correspondiente fue promulgada en forma inmediata, y la nueva agencia se puso en marcha al año siguiente”. Aquí se desprenden dos puntos

---

<sup>10</sup> Para profundizar sobre el Plan Estratégico 2016 ver [http://www.ec.gba.gov.ar/areas/hacienda/Presupuesto/Presupuestos/2016/PoliticasyPO\\_1120800021.pdf](http://www.ec.gba.gov.ar/areas/hacienda/Presupuesto/Presupuestos/2016/PoliticasyPO_1120800021.pdf)

**El caso: Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA)**

importantes que tienen que ver en primer lugar, con que ARBA constituye un momento de síntesis a una larga instancia previa dentro de la política tributaria de la Provincia, y por ello no considero que no haya un quiebre de la cultura organizacional ni de nuevos procesos administrativos, sino una institucionalización de aquellos que ya se venían realizando. La consecuencia de esto es un marco normativo en un contexto de autonomía de acción que potencia todas las experiencias previas que configuraron su creación en 2007; y en segundo lugar, que el liderazgo de Santiago Montoya permitió impulsar la decisión de creación de la Agencia por parte del Gobernador Daniel Scioli. Esta afirmación surge del propio Montoya que impulsaba la idea desde el año 2002 y logró materializarla en éste año.

Durante el período de diciembre 2007 hasta abril de 2009 la Agencia estuvo presidida por Santiago Montoya que incidió enormemente en el perfil de las políticas públicas destinadas a la recaudación. En esta orientación, él mismo explica: “considero a mi experiencia en ARBA como mi gran orgullo, ya que siento que pude dejar una pequeña huella, con mucho compromiso y una gran apuesta por la tecnología. Fue una etapa maravillosa de la que guardo hermosos recuerdos, gratitudes y millones de historias” al mismo tiempo que afirma “de este modo, se buscó desde un primer momento que ARBA tuviera una mayor capacidad operativa, tecnológica y presupuestaria que las estructuras contenidas, con el fin último de mejorar la política tributaria”<sup>11</sup>. La fuerte impronta innovadora que caracterizó la Agencia surge de una visión de liderazgo de Montoya, y una de las innovaciones más importantes fue la introducción tecnológica que se complementó con el liderazgo político-técnico de Pablo Fontdevila. Montoya afirma que “la respuesta puede estar en la modernización tecnológica. Si logramos utilizar la tecnología de forma inteligente, poniéndola a servicio de nuestros objetivos políticos, ésta puede tener un profundo impacto transformador. En primer lugar, la tecnología conecta. (...) En segundo lugar, la tecnología informa (...) Por último, pero no por ello menor, la tecnología incluye”<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Extraído de <http://santiagomontoya.com.ar/santiago>

<sup>12</sup> Extraído de <http://santiagomontoya.com.ar/opinion/420-la-tecnologia-al-servicio-del-estado>

**El caso: Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA)**

El último punto introducido, tiene un sentido transversal de la actividad de la Agencia. Desde su comienzo, la introducción y utilización de las TICs es una prioridad en el plano estratégico. Un fuerte perfil técnico de su desarrollador –Pablo Fontdevila- dota a este proceso como innovador, y marca un fuerte liderazgo de esta área transversal en su persona<sup>13</sup>. Fontdevila es un especialista en administración y gestión estatal y el uso de la tecnología, con un vasta experiencia en cómo interrelacionar ambos. Cumplió funciones en ANSES durante el período 2013-2015 como Director General de Informática e Innovación Tecnológica y Director General Ejecutivo del Programa Conectar Igualdad, y luego en ARBA como Subdirector Ejecutivo de Planificación y Coordinación. Además, como Diputado Nacional fue el autor de la Ley de Firma Digital del 2001 que años después se implementará como herramienta innovadora en ARBA.

En síntesis, en éste apartado sintetizo las causas y los fundamentos del surgimiento de ARBA, para lo cual hago hincapié en algunos de sus rasgos: funciones y competencias; su posición jerárquica y su relación con el Ministerio de Economía; vinculación con el modelo de agencialización; y liderazgos. En este marco, el próximo apartado está destinado a profundizar sobre la utilización de las TICs y su relación con el Gobierno Electrónico.

---

<sup>13</sup> Al respecto, Fontdevila plantea que: *Algunas de las cosas que yo quería hacer, no dependían de recursos económicos, no requerían de un peso, sino que eran realizables con los recursos disponibles. ARBA tenía una Gerencia de Informática y Telecomunicaciones importante, contaba con recursos humanos jerarquizados, gente de distintas generaciones en las distintas áreas de la Gerencia que efectivamente posibilitaron hacer las cosas que yo quería hacer.*

---

## **2.2. INNOVACIÓN EN LAS CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS: GOBIERNO ELECTRÓNICO E INTRODUCCIÓN DE LAS TIC'S**

---

Esta sección tiene como objetivo describir el impacto de las innovaciones en las técnicas y metodologías de funcionamiento de las capacidades administrativas consecuencia de la utilización de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs). Específicamente, describo el desarrollo del Gobierno Electrónico por parte de ARBA a través del uso de las TICs e incorporo la utilización de fuentes primeras para constatar y complementar la información recopilada.

Para comenzar el desarrollo, lo hago presentando un antecedente de un organismo público nacional de gran relevancia como lo es la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) que “desde 2002 es ampliamente reconocida en el ámbito profesional público e incluso privado por constituir un caso exitoso de utilización de TICs para mejorar la relación con los ciudadanos” tal como lo señala Pando (2007: 1-3). El mismo autor afirma que “AFIP es un organismo que ha logrado generalizar la relación con el contribuyente a través de Internet” que ha generado un objetivo central para todo organismo público: legitimarse socialmente. Así la AFIP comienza un recorrido –que perdura hasta hoy- que combina un entramado de sostener y generar proyectos al mismo tiempo que incorpora equipamiento tecnológico y lo adaptaba a su funcionamiento. El resultado más acabado de esta experiencia, es un muy avanzado Gobierno Electrónico que es está promovido desde un ámbito nacional. Así, el caso que presento en esta Tesis es de un organismo público subnacional.

En consecuencia, ARBA es tomado para este trabajo como la creación más similar y madura que ha producido una Administración Pública a nivel Provincial considerando a la AFIP como punto de comparación. Al mismo tiempo la experiencia de AFIP es una experiencia más en lo referido a Gobierno Electrónico dentro de la administración tributaria, ya que su éxito ha marcado un rumbo posible para otras organizaciones del sector público (incluso también el sector privado) la sigan. Una de estas organizaciones, es ARBA. Pereyra (2013: 27) afirma que las oficinas de administración tributaria de la Provincia de Buenos Aires fueron las primeras a nivel subnacional en “experimentar estos procesos de modernización (...) y permite dimensionar de manera adecuada la relevancia

**El caso: Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA)**

de la innovación tecnológica entendida en sentido chico, y el lugar que ocupa en un proceso de modernización estatal concebido en términos más amplios”.

En este sentido, a partir del 2008 hay un parte aguas por parte el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires que toma la decisión de separar la administración tributaria de la política tributaria (Pereyra 2013, 15). Partiendo de esta decisión político-administrativa, sigue la misma sintonía otorgando un carácter autárquico a la nueva Agencia que producto a esto, posee un alto nivel de autonomía de sus autoridades políticas y prácticamente de todo su desarrollo y funcionamiento que trabaja en conjunto con el Ministerio de Economía, pero no subordinado a éste. Esta autonomía, permite una libertad relativa que lleva a crear nuevas formas de plantear la estrategia de recaudación de la Provincia, que entre otras cosas, incorpora como herramienta fundamental el uso de nuevas tecnologías. Así, se genera un sistema de Gobierno Abierto desde distintas plataformas virtuales que otorgan al contribuyente un alto grado de accesibilidad a éste servicio público, y a su vez, la Agencia logra una mayor legitimidad social en su “arte de recaudar” (Pereyra, 2013: 30).

Por otro lado, la generación del Gobierno electrónico por parte de ARBA es distinta a la de AFIP. Existen tres políticas que conforman los pilares de la experiencia esta experiencia de ARBA: **la Domicilio Fiscal Electrónico, los Juicios Digitales Tributarios y la Firma Digital**. El liderazgo estratégico de Pablo Fontdevila fue esencial para profundizar el uso de las TICs. Su acción dentro de ARBA fue clave en todo lo referido al desarrollo tecnológico, ya todas estas innovaciones tuvieron el objetivo de un servicio público eficiente y capaz de dar respuestas rápidas pero con calidad. Como él mismo afirma “no tengo dudas que con un uso intensivo de las nuevas tecnologías y con iniciativas de gobierno electrónico basadas en la interoperabilidad es posible imaginar que ese Estado presente y activo que hemos reconstruido se convierta, además, en un Estado inteligente, en un Estado sin trámites”<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Frase tomada del blog de Pablo Fontdevila “Apuntes sobre Innovación y Tecnología de la Gestión Pública” en la nota “El caso de ARBA en las jornadas de Gobierno Electrónico 2015”.



**El caso: Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA)**

La primera de ellas es la Clave de Identificación Tributaria (CIT) que la pueden obtener todos aquellos contribuyentes de la Provincia de Buenos Aires del Impuesto Inmobiliario, Automotores, Embarcaciones Deportivas e Ingresos Brutos<sup>15</sup>. Con la misma, se posibilita el ingreso a todas las herramientas informáticas que se encuentran en la Web y que han ido transformando la lógica de la administración tributaria. Es decir, las estrategias de recaudación comenzaron a pensarse partiendo de la base de que el contribuyente debe poseer una mayor accesibilidad y agilidad en los trámites que debe realizar en y con la Agencia. El trabajo apuntó entonces a generar un servicio público eficiente, poniendo en el centro de su funcionamiento al ciudadano y así lograr legitimar las distintas estrategias de recaudación. A mayor rapidez y comodidad del contribuyente, mayor será la posibilidad de elevar los montos de recaudación como así también expandir el espectro de contribuyentes y disminuir los grados de evasión<sup>16</sup>.

En lo referido a la accesibilidad, el contribuyente puede consultar y/o pagar los cinco tipos de Impuestos: Inmobiliario, Ingresos Brutos, Automotor, Embarcaciones y Sellos con la obtención del CIT. Además, lo puede realizar mediante pago electrónico vía Web y/o la aplicación de ARBA para Smartphone llamada “ARBA móvil”. Esto genera una diferencia diametral con respecto al pago de impuestos en sedes de la Agencia, y por esto, una nueva forma de administración de los tiempos tanto del personal de ARBA como de los contribuyentes. Así mismo, es una nueva forma de pensar la lógica estratégica ya que se comienza a pensar al contribuyente (o cliente) como el eje transversal de las políticas (tal como expresan los postulados de la Nueva Gerencia Pública) y además, incluirlo como actor de la Agencia como forma de legitimar su accionar. Este punto es muy importante ya que una Agencia de este tipo -que tiene como objetivos aumentar la calidad y cantidad de la recaudación tributaria de la Provincia que posee el mayor desequilibrio dentro del esquema de la Coparticipación Federal de Ingresos Públicos- tiene una necesidad obligada de

---

<sup>15</sup> Fontdevila cuenta cuál es la lógica de la CIT: *La idea fue ir hacia un modelo de cuenta corriente: si yo tengo un auto, es muy probable que tenga una casa. Y si tengo ambas cosas, es muy probable que tenga un comercio, y si tengo todas esas cosas hay varios impuestos que tributar.*

<sup>16</sup> Es necesario aclarar que si bien las estrategias desarrolladas como Gobierno Electrónico no fueron las únicas, sí fue una transformación transversal a la estrategia integral de la Agencia.

**El caso: Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA)**

legitimarse no sólo para poder cumplir sus metas de recaudación, sino también para sobrevivir como organismo público, debido a que la función que cumple no puede suspenderse.

Las consecuencias más importantes de “MiArba” fueron por un lado, reemplazar millones de boletas impresas destinadas a los contribuyentes por la utilización de la vía digital, lo que se tradujo en un gran ahorro por parte de los recursos de la Agencia -150 millones de pesos- y una nueva forma de accesibilidad hacia el contribuyente. Pablo Fontdevila (2017) lo describe de la siguiente manera: “yo vi que en ARBA había un infierno de impresión de boletas. Teníamos 11 millones de contribuyentes concluyendo que ARBA enviaba 21 millones de boletas anuales a través del Correo con los vencimientos sucesivos. Y además, nosotros mandamos 19 millones de notificaciones que eran reclamos por deuda, intimaciones, etc. La factura del Correo Argentino a ARBA era de 500 millones de pesos al año. Entonces, según mi cálculo, la mitad de las boletas no llegan al contribuyente y la mitad de las que llegan, lo hacen después del vencimiento. Entonces, vamos despacito. Si son 40 millones de boletas, vayamos reduciéndola por año. Este año mandamos un millón menos, y así. Para Ingresos Brutos nosotros teníamos una idea que era la dirección digital obligatoria. Primero hicimos un diseño –el domicilio no puede ser un correo electrónico, tiene que ser un lugar donde el contribuyente entre con su clave, ahí generamos la Clave de Identificación Tributaria (CIT)- que fue MiArba. Así, establecimos la obligatoriedad del uso de la dirección digital mediante resolución, porque como eran personas fiscales, pensamos que seguro una computadora tenían. Entonces qué pasó: viene un día un chico de la Agencia y me dice ‘Pablo, hay como 600 contribuyentes que tienen todos el mismo correo electrónico’ y me quedé pensando. Entones pensamos si era posible que haya un Estudio Jurídico que pueda tener 600 contribuyentes porque si yo le mando 600 correos electrónicos a ese Estudio, ¿cómo hace para leerlos a todos? También pensé que si los Estudios tienen 600 contribuyentes, es porque también tienen varios contadores. Entones empezamos a habilitar un procedimiento en donde si el contribuyente designaba un apoderado nosotros le mandábamos a ambos las notificaciones, y al contador si tenía 50 clientes, se los clasificábamos por distintos criterios así ellos podían elegir cómo trabajarlo. Entonces, empezamos con el domicilio fiscal. Lo cierto, es que en dos años, nosotros

**El caso: Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA)**

bajamos a mitad los envíos por correo. Entonces desde el punto de vista de la eficiencia y la baja del gasto, lo más importante que hicimos fue esto.”

El segundo desafío que abordan fue el desarrollo del Juicio digital Tributario- tenía múltiples objetivos. Entre ellos, agilizar la tramitación que requería este tipo de juicios, cuyo procedimiento administrativo demoraba 4 meses y llevarlo a 4 días, así como transparentar los sorteos de las fiscalías y abogados donde se destinaban los juicios y hacer más eficaz la recaudación, producto de los juicios existentes. Involucró no solo la participación de ARBA, sino también de la Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires y de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

En profundización, cuando los contribuyentes ingresaban como deudores de ARBA por incumplimiento de pagos, esta situación que estaba multiplicada por miles, generaba una gigantesca impresión de boletas de tipo papel con sus respectivas firmas holográficas (de “puño y letra”), lo que a su vez generaba una realización de múltiples tareas manuales (que poseen más probabilidades de error que un procedimiento digital) y finalmente, la necesidad de traslado de papel a distintos puntos de la Provincia de Buenos Aires. Las consecuencias de esto eran múltiples: grandes costos de recursos humanos e insumos; un tiempo considerable de tramitación; que a su vez implicaba la sumatoria de tiempos de logística y de posibles errores en el trayecto de todo el trámite -ya sea por extravío o alteración- (Subsecretaría para la modernización del Estado, 2014).

Las acciones que modificó esta reforma son: la utilización de la firma digital para validar los documentos electrónicos; confección de legajos electrónicos de todos los contribuyentes en la base de datos de ARBA; desarrollo de una versión electrónica de los títulos ejecutivos que representaban los juicios que permitió la acción en conjunta de los tres organismos involucrados en esta reforma con su correspondiente intercambio electrónico de datos e información; eliminación de la boleta tipo papel de una manera progresiva que a su vez significa una reducción considerable en los gastos de insumos; la reducción de dicho trámite de 40 días a cuatro días; y la capacitación de los agentes involucrados en esta nueva metodología (Pasquale; Milanesi; Charlar y otros, 2014: 66-70).

**El caso: Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA)**

Aplicar este proyecto, requería de sintetizar los equipos informáticos tanto de ARBA como los de la Fiscalía de la Provincia. En consecuencia, se debía lograr un acuerdo entre las partes y además establecer la plataforma de Firma Digital –que fue la tercera innovación introducida dentro de la Agencia- para que los archivos que serían enviados desde ARBA hasta la Fiscalía, sean de manera virtual y así agilizar el procedimiento administrativo. La mayor dificultad presentada para realizarla era la voluntad política de ambos ámbitos de coordinarlo, y no de tipo técnicas (Fontdevila 2017).

Por último, la tercera reforma introducida fue la Firma Digital. Impulsada como una de las reformas transversal, fue motorizada para que los juicios digitales puedan poseer la plataforma técnica que permita ponerlos en funcionamiento. Así es como desde la propuesta de aplicar los juicios digitales tributarios, se dirige también la innovación a la realización y aplicación de la Firma Digital dentro de la Agencia. Fontdevila (2017) la define explicando que “aplicar Firma Digital a un archivo electrónico, no es ni más ni menos que aplicar un algoritmo de encriptación a ese archivo. Entonces, es desfigurarlos de modo tal que nadie lo pueda abrir, salvo con lo que nosotros llamamos de doble clave asimétrica (lo que yo inscripto con una, se desencripta con otra”.

En síntesis, hay una fuerte relación entre los preceptos del modelo de agencialización y la introducción de la tecnología en la experiencia de ARBA. Pereyra (2013: 30) afirma algo fundamental: “son estas condiciones tecnológicas las que explican, así mismo, el pasaje de énfasis en los ‘objetos’ a la centralidad de los ‘sujetos’”. Es decir, tal como lo propone la agencialización (Oszlak 2001; Schweinheim 2003) toda la estrategia administrativa de ARBA se fundamentará y desarrollará poniendo en el centro a los ciudadanos-clientes y no a los objetos a tributar: se pasa de una lógica de separación a partir de los distintos impuestos como objeto, a una lógica donde se separación a partir de los distintos tipos de contribuyentes (pequeños, medianos y grandes), que a su vez se analizan particular e integralmente a través de la tecnología sintetizado en las reformas que aquí fueron descriptas por el Gobierno Electrónico.

Hasta aquí se ha desarrollado el Capítulo 2 que tuvo la intención de hacer un estudio de caso analizando el modelo de agencialización. El caso seleccionado fue la Agencia de

**El caso: Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA)**

Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA) y a través de la fundamentación de su creación, funcionamiento, desarrollo y generación del Gobierno Electrónico se ha estudiado la aplicación del modelo de agencialización como una de las partes de la corriente de la Nueva Gerencia Pública. En el próximo capítulo se desarrollan las conclusiones de la Tesis y algunas reflexiones a futuro que se desprenden del desarrollo aquí examinado.

---

## 3. CONCLUSIÓN

---

Las conclusiones aquí desarrolladas, tienen el objetivo de sintetizar la totalidad del trabajo realizado en ésta Tesina. En consecuencia, las reflexiones desarrolladas se hacen a partir del eje central resumido en la pregunta: *¿Cuál es la relación entre el modelo de agencialización y los procesos de innovación en la Administración Pública Provincial?*

El capítulo 1 está desarrollado con el fin de realizar una descripción del contexto histórico, político e institucional del modelo de agencialización entendiéndolo como parte de una corriente más amplia –la Nueva Gerencia Pública- que en América Latina tuvo su auge de aplicación durante fines del siglo XX y principios del XXI. En este sentido, se hizo un recorrido histórico de la Nueva Gerencia Pública describiendo y analizando desde distintos autores sus conceptos más destacados a modo de realizar un estado de la cuestión del tema (apartado 1.1.). A partir de éste contexto general, se puntualizó en el caso argentino a partir de dos autores –Oszlak (2001) y Schweinheim (2003)- que junto al debate que planteo en torno a la “autonomía gerencial” forman parte del marco teórico (apartado 1.2. y 1.3.). Finalmente, se toman tres reformas de la administración pública a modo de ejemplificar en casos concretos de qué manera fue aplicado el modelo de agencialización en el caso argentino (apartado 1.4.).

El capítulo 2 está destinado al análisis del caso seleccionado: la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA). En primer lugar, se realiza un recorrido histórico y un contexto político de las causas y consecuencias de la institucionalización de la Agencia a partir del año 2007; se describe la significación que tuvo la separación entre la política tributaria y la administración tributaria (planteándola como relativa e introduciendo una discusión teórica sobre esta separación); además, se analiza la aplicación de los conceptos del modelo de agencialización y el rol de los liderazgos de Santiago Montoya y Pablo Fontdevila. Por otro lado, se analiza el desarrollo del Gobierno Electrónico por parte de la Agencia y qué innovaciones surgieron a partir de éste. Finalmente, se profundiza lo examinado a través de entrevista a los dos actores

mencionados que considero fundamentales a modo de completar lo expuesto desde el relato de sus desarrolladores.

### *Conclusiones a partir de lo expuesto*

#### *1. Existe una relación relativa entre el modelo de agencialización y los procesos de innovación en la Administración Pública Provincial.*

Los conceptos más destacados del modelo de agencialización son parte importante del desarrollo de nuevos procesos innovadores donde el más destacado para éste trabajo es el Gobierno Electrónico ya que para la época donde comenzó a gestarse, se hizo a partir de la innovación del mismo por ser la primera experiencia a nivel Provincial en el área de administración tributaria.

Si bien la Provincia de Buenos Aires virtualmente no ha desarrollado el modelo de agencialización, cuando sí lo ha hecho –como el caso de ARBA- su aplicación generó procesos de generación de creación, novedad e innovación en sus técnicas.

A su vez en lo que respecta al modelo de agencialización, propongo tres características que considero a resaltar y que surgen a partir del caso seleccionado: a) una mayor flexibilidad institucional; b) un fortalecimiento en el control y de la responsabilidad de los actos de gobierno; y c) un afianzamiento de las capacidades de gobierno para el desarrollo de estrategias y lineamientos políticos.

A modo de plantear cuestiones a rever y profundizar sobre una mirada crítica lo que este punto afirma concluyo que: a) considerar a un organismo público como el equivalente a una empresa privada, es un error conceptual, ya que la primera tiene como objetivo aumentar el beneficio/satisfacción de la ciudadanía –entendida ésta como el bien común-, y la segunda tiende a modernizar sus procesos para aumentar la eficiencia y eficacia de su ganancia (es decir, darle calidad a su rentabilidad); b) igualar la dinámica y la complejidad de variables de un organismo público con uno privado. El organismo público parte de una necesidad básica de organizarse y planificar con recursos que no le pertenecen exclusivamente, sino que administra recursos del conjunto de la sociedad, es por ello también que sus variables de riesgo se multiplican. Por otro lado, el sector privado cuenta con recursos que le pertenecen y por eso, planifica y organiza dentro de esos límites,

controlando sólo las variables de riesgo que considera que pueden estancar su rentabilidad. En consecuencia, este punto refleja que la cantidad de variables de riesgo que administran cada uno, no solo no son las mismas sino que son desequilibradas, y por lo tanto no pueden aplicarse las mismas reglas sino son adaptadas.

Finalmente, y que considero como el punto más importante: c) la relación existente que este trabajo plantea sobre el caso estudiado, no significa que el modelo de agencialización sea la única respuesta a la problemática aquí desarrollada, ya que la Administración Pública no debe convertirse en una reproducción de las transformaciones que produce el ámbito privado en las técnicas de su Administración. El modelo de agencialización es una posibilidad dentro de un abanico de modelos, que dentro de la casi nula aplicación que tuvo en la década del 90' en la Provincia de Buenos Aires, en ARBA permitió ofrecer a la ciudadanía un servicio público con altos niveles de accesibilidad y eficiencia.

***2. Ésta relación fomenta los procesos de innovación a partir de la autonomía gerencial en la toma de decisiones de sus autoridades políticas.***

La Tesina plantea un debate en torno a la “autonomía” donde la posición fijada es que ésta autonomía nunca es absoluta, sino relativa ya que la “política” siempre está vinculada al funcionamiento de la “administración” y viceversa, por lo tanto es imposible plantear una separación absoluta.

A partir de los liderazgos de sus autoridades, sumados a la autonomía en la toma de decisiones, emergen proyectos novedosos e innovadores dentro de la Agencia que son experiencias impulsadas por el personal de ésta.

***3. La separación de la administración tributaria ha permitido su especialización y un mayor nivel de profesionalización.***

La institucionalización de ARBA sintetizó un proceso previo que tendía a ésta decisión y por el cual la dotó de mayor posibilidad de profesionalizarse “hacia adentro” generando un Código de Ética y constantes capacitaciones producto de la generación de novedad y nuevas técnicas.



Sin embargo, continúa vigente resolver un problema transversal de la Administración Pública que es la designación por el principio de mérito, de mínima de los puestos que requieren funcionarios más especializados y técnicos.

***4. El uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) ha sido una herramienta fundamental para el desarrollo de procesos de innovación sintetizados en el Gobierno Electrónico.***

Uno de los puntos centrales del modelo de agencialización es el uso de tecnología de punta para generar técnicas administrativas eficientes, eficaces y desburocratizadas que permitan desarrollar nuevos elementos que permitan un servicio público con éstas características.

El uso del Gobierno Electrónico por parte de la Agencia es sin dudas un proceso innovador a nivel Provincial, por lo cual ésta ha sido pionera en términos de la generación de técnicas que permitan mayor accesibilidad de los contribuyentes como así también mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas de su accionar.

***5. Los liderazgos profesionalizados y con capacidad de traccionar los procesos innovadores son una variable fundamental.***

En éste sentido, se sostiene que poseer liderazgos con potencial profesional y con capacidad de decisión sobre su organización es un rasgo clave para producir, sostener y desarrollar procesos novedosos e innovadores.

En ARBA los dos actores esenciales que forman parte tanto de la creación de ARBA como de la introducción de las TICs fueron Santiago Montoya y Pablo Fontdevila, que además se desempeñaron en roles de primera responsabilidad.

***Reflexiones a futuro***

A modo de cierre, considero algunos puntos que quedan pendientes a realizar en futuros trabajos.

Por un lado, la necesidad de profundizar el estudio de las experiencias existentes en las Administraciones Públicas Provinciales del uso del modelo de agencialización en

términos generales, y en particular en la administración tributaria. Además de saber cuáles es el rol de ARBA como pionera de estos procesos a nivel subnacional.

Por otro lado, actualizar el debate sobre los puntos más importantes del modelo de agencialización rescatando las experiencias que demostraron lograr un servicio público con mayores niveles de eficiencia y eficacia, y desarrollando nuevas propuestas para las experiencias que no lograron hacerlo.

Finalmente, profundizar los estudios sobre un concepto que introduce Pablo Fontdevila (2017) y tiene una línea estratégica que es aportar a construir el “Estado sin trámites” desde la **interoperabilidad** y que está directamente vinculado al uso de las TICs y el Gobierno Electrónico.

---

## 4. REFERENCIAS BIBLIOGRFICAS

---

**Alessandro, Martín y Gilio, Andrés** (2010), “Cuando el origen importa: Presidentes y Congresos en la creación de organismos descentralizados (1983-2009)”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 48, Caracas, pp. 151-168.

**Alonso, Guillermo** (2007), “Elementos para el análisis de capacidades estatales”, en *Alonso, Guillermo ed., Capacidades estatales, instituciones y política social*, Prometeo Libros, Buenos Aires.

**Ander-Egg, Ezequiel** (2002), “La práctica de la Animación Sociocultural y el Léxico del Animador”, *Fondo Editorial*, Facultad de Trabajo Social (Pontificia Universidad Católica del Perú), Perú.

**Aramburu, Pedro Ariel y Rosales, Walter** (2012), “Modernización del Estado. El caso de la Provincia de Buenos Aires” en *las 45 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*, Córdoba, pp. 1-20.

**Bertranou, Julián** (2013), “Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional. Análisis del caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial” en *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Año 2, N° 4, Buenos Aires, pp. 1-15.

**Bertranou, Julián** (2015), “Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate (dossier)”, *Revista Estado y Políticas Públicas*, 3 (4), FLACSO, Buenos Aires: 37-59.

**Bresser Pereira, Luiz Carlos** (1996), “De la administración pública burocrática a la gerencial”, *Revista Documentos Debate: Estado, Administración Pública y Sociedad*, N°2, Caracas, pp. 1-4.

**Briones Gamarra, Oscar y Varela Álvarez, Enrique José** (2008), “Procesos de agencialización en las administraciones públicas: ¿problema o solución para la gestión de recursos humanos en Galicia?”, *Universidad de Vigo*, Galicia, España.

**Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo** (1998), “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, en *“Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual”*, Proyecto de modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Argentina, pp. 407-424.

**Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo** (2010), “Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI” en *Serie “Estado, Gestión Pública y Desarrollo de América Latina” del CAF*, República Dominicana, pp. 579-615.

**Fontdevila, Pablo** (2015), “Tecnología y Estado. Los derechos sociales en la Argentina 2003-2015”, EDUNTREF, Buenos Aires, pp. 43-79

**Gómez Cárdenas, Carlos** (2011) “Reformas administrativas y burocracias públicas en el Valle del Cauca”, *Universidad del Valle – Facultad de Ciencias de la Administración*, Cali, Colombia, pp. 41-42.

**López, Andrea** (2002) “La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual”, *I.N.A.P. Doc. N° 68, Serie I, Desarrollo Institucional y Reforma del Estado*, Argentina.

**Martínez Nogueira, Roberto** (2001), “La gestión pública: del diálogo crítico a la evaluación de la diversidad” en *Serie “Estado, Gestión Pública y Desarrollo de América Latina” del CAF*, Argentina, pp. 618-651.

**Martínez Nogueira, Roberto** (2002), “Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 24, Caracas, pp. 1-21

**Oszlak, Oscar** (1999), “De menor a mejor: el desafío de la ‘segunda’ reforma del Estado”, *Revista Nueva Sociedad*, N° 160, Venezuela, pp. 1-18.

**Oszlak, Oscar** (2001), “Nuevos modelos institucionales para la gestión pública: experiencias comparadas y aplicaciones potenciales al caso argentino”, *Programa de modernización del Estado de Jefatura de Gabinete de Ministros*, Buenos Aires, pp. 1-34.

**Pando, Diego** (2007), “La estrategia de gobierno electrónico en la Administración Federal de Ingresos Públicos”, *Asociación de administradores gubernamentales*, Buenos Aires, pp. 1-17.

**Pasqueale, Antonio; Milanesi, Nahuel; Charlar, Adriana y otros** (2014), “Juicio digital en el Marco del Gobierno Electrónico y su Impacto en los procesos y la Ecología”, 8° Simposio Argentino de Informática en el Estado, Universidad de Palermo, Buenos Aires, pp. 61-70.

**Pereyra, Elsa** (2013), “Política y administración tributaria en la Provincia de Buenos Aires (1983-2011)”, *Séptimo Congreso argentino de Administración Pública*, Mendoza, pp. 1-33.

**Piana, Ricardo Sebastián** (2012), “Planes de reforma de la Administración Pública en la Provincia de Buenos Aires (2002-2007): un mapa con distintas rutas a distintos caminos”, *Revista electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”*, Año VI, número 8, Buenos Aires, pp. 100-103.

**Randazzo, Florencio** (2004), “Modernizar al Estado para fortalecer la democracia. El proceso de modernización del Estado de la primera provincia argentina”, Ed. Prometeo, Buenos Aires, pp.1-434.

**Schweinheim, Guillermo** (1998), “Innovación en administración, gestión y políticas públicas: ¿es idéntico a modernización?”, *Dirección Nacional de Estudios y Documentación*, INAP, Argentina, pp. 1-18.

**Schweinheim, Guillermo** (2003), “La institucionalidad administrativa y de la gestión pública en la República Argentina en tela de juicio: ¿podría una institucionalidad administrativa republicana construir a la transición política después de la crisis de 2001? Lecciones para la Argentina y América Latina”, *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá.

**Subsecretaría para la modernización del Estado** (2014), “Procedimiento electrónico con firma digital para juicios de apremio tributario”, *XX Premio Provincial a la*

*Innovación en la Gestión Pública “Participación ciudadana, colaboración, y nuevas herramientas de gestión”*, Buenos Aires, pp. 1-21

### Leyes y Decretos citados

**Ley 24.156** de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional - 1992

**Ley 24.629** de la Reorganización Administrativa – 1996

**Ley 10.430** de Estatuto y escalafón para el personal de la Administración Pública – 1996

**Decreto 62/99** Administración Federal de Ingresos Públicos. Plan estratégico. Estructura organizativa. Funciones relativa a la seguridad social - 1999

**Decreto 103/2001** Plan Nacional de Modernización del Estado – 2001

**Decreto 1399/2001** Administración Federal de Ingresos Públicos - 2001

**Plan Rector** de la Provincia de Buenos Aires - 2003

**Ley 13.766** de Creación de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires - 2007.

### Entrevistas

**Fontdevila, Pablo** (realizada el día 12/06/2017) Es un especialista en Estado y Tecnología con un vasto conocimiento en la interrelación de ambos. Cumplió funciones en ANSES durante el período 2013-2015 como Director General de Informática e Innovación Tecnológica y Director General Ejecutivo del Programa Conectar Igualdad, y luego en ARBA como Subdirector Ejecutivo de Planificación y Coordinación. Además, como Diputado Nacional fue el autor de la Ley de Firma Digital del 2001 que años después se implementará como herramienta innovadora en ARBA.

---

## ANEXO: FUENTE PRIMARIA

---

En el presente Anexo, se transcribe completa **la entrevista realizada a Pablo Fontdevila** el día 12/06/2017.

**¿Consideras que existe una relación entre el modelo de agencialización y el surgimiento de ARBA?**

Pablo Fontdevila: *“Yo no sé si hay una relación directa, pero es un factor que influye. Porque siempre pensamos que una Agencia es relativamente más autónoma que la línea administrativa. Pero en segundo lugar, las agencias de recaudación de los piases, siempre han dispuesto de una cantidad de recursos significativamente mayor que otras áreas del gobierno y es porque se entiende que la recaudación es una cosa significativa”*

**¿Vos llegaste a la Agencia cuando Iván Budassi era el Director Ejecutivo, en este sentido, tuviste algún tipo de relación con Santiago Montoya que fue el creador de ARBA y a su vez el primer Directo Ejecutivo? ¿Qué opinas de él?**

PF: *“ARBA nació liderada por Santiago Montoya con una fuerte impronta tecnológica por parte de Santiago y del equipo que lo acompañaba. Él claro que la única herramienta verdaderamente transformadora de la administración pública es la informática. En la constitución misma de la Agencia se juntaron un par de temas: se vio una necesidad de unificar distintas áreas de la política tributaria porque él anexó la Secretaría de Ingresos Públicos (y sus entes dependientes), le anexó además el catastro y fue fallido su intento de incorporar también la propiedad de inmueble.*

*Con mi incorporación a la Agencia, siempre le traté de dar una estrategia de innovación fuerte. Tuve también mucha suerte, porque la persona que me llevó (Iván Budassi que era al Director Ejecutivo) con toda sinceridad, me dio todo el apoyo del mundo. Jamás me discutió las cosas que yo quería encaminar, y yo creo*

*que él también se dio cuenta al poco tiempo, que el camino que yo le estaba proponiendo le iba a permitir en tiempos muy cortos mostrar resultados”*

**¿Cuáles fueron las principales dificultades que se te presentaron en la Agencia?**

*PF: “Algunas de las cosas que yo quería hacer, no dependían de recursos económicos. Muchas de las cosas que queríamos hacer, no requerían de un peso, sino con los recursos disponibles. ARBA tenía una Gerencia de Informática y Telecomunicaciones importante, tenía gente de distintas generaciones en las distintas áreas de la Gerencia, había de todo un poco. Un recurso humano que permitía hacer las cosas que yo quería hacer.*

*Hay un punto muy importante que es que cuando yo llegue, me dijeron que no iba a poder cambiar nada, y no fue así. Considero que lo más importante para un integrante de la Administración Pública, no es el incentivo económico, sino sentirse parte de un proyecto útil, que tenga sentido, que tenga proyección social. Sentirse parte de eso, y uno darle el apoyo que ese equipo necesita, y darle el afecto incluso es algo que me parece esencial para poder conducir. Se conduce desde la comprensión desde el afecto, desde el compañerismo. Naturalmente no desde usar la situación de poder que uno puede tener para condicionar o sancionar”*

**¿Cuáles fueron tus principales proyectos dentro de la Agencia a la hora del desarrollo del Gobierno Electrónico?**

*PF: “Yo elaboré unas 10 ideas para trabajar. Eran los objetivos que nos propusimos para esos apenas dos años que teníamos antes de las elecciones presidenciales del 2015. Dentro de esos proyectos estaban: uso de la firma digital el, expediente electrónico y el juicio digital tributario.*

*Cuando llegamos en diciembre de 2013, el Director Ejecutivo de la Agencia – Budassi- me plantea el presidente de la Corte (Suprema de la Provincia) que se llamaba Daniel Soria quería implementar los Juicios Tributarios Digitales para acelerar los procesos judiciales. Cuando nos reunimos con él, nos comentó que el proyecto tenía 5 años y que las dificultades que se presentaban no eran de tipo*



*tecnológicas o técnicas, eran políticas. Porque siempre hay una solución técnica y no cara. En este sentido, le propuse solucionar los obstáculos que aquí se presentaban y avanzar con el proyecto con el cual estábamos de acuerdo en implementar.*

*Por ejemplo en una licitación: primero vos abrís la licitación y vienen todos los oferentes que los sobres a dejar su propuesta; se realiza un acta, y todo eso se dirige al área de administración dónde se busca saber si todos los que han ofertado han cumplido con las normas vigentes. Dicho procedimiento es una semana, diez días o quince, porque a lo mejor se han presentado 20 propuestas. Cuando finaliza ese proceso, va al área técnica (que puede ser variada dependiendo cuál es la licitación) que lleva otros quince días. Luego, va al área jurídica para que haga dictamen; y luego de eso, va al área de adjudicación. Entonces, yo escribí un artículo sobre qué pasa con el expediente en todo ese recorrido.*

*El estudio demostraba que el expediente había ido tres veces a jurídico, seis veces a técnica, cuatro veces a informática, ocho veces a tesorería... total 300 días. Además, había estado en 'transito' 36 días, es decir de área a área. Entonces, ¿dónde está el expediente cuando está en 'transito'? Me explicaron que cada área mientras realiza su trabajo, le pasa a la siguiente el expediente. Entonces la otra área deja pasar tres o cuatro días hasta cargarlo, entonces ahí el expediente está en 'transito'".*

### **¿Qué es la Firma Digital y cuál es su importancia en todo este proceso?**

*Aplicar Firma Digital a un archivo electrónico, no es ni más ni menos que aplicar un algoritmo de encriptación a ese archivo. Entonces, es desfigurarlo de modo tal que nadie lo pueda abrir, salvo con lo que nosotros llamamos de doble clave asimétrica (lo que yo encripto con una, se desencripta con otra). En este caso, nosotros teníamos que elaborar un título ejecutivo de deuda tributaria, firmarlo digitalmente (ósea encriptarlo) y mandárselo a Fiscalía. Fiscalía sorteaba quién iba a ser el abogado que se ocupara de la causa, y así el sistema le ponía a disposición su firma digital ese archivo. Entonces, el abogado abría el archivo y*

*volcada los datos a un formulario electrónico para que el juez le reclamara al contribuyente que se encontraba en deuda. La idea era hacer todo ese proceso sin que nadie intervenga en el medio, porque a nosotros ese trámite en papel nos llevaba por lo menos 5 meses promedio y ahora empezábamos hacerlo en el día.*

*En ARBA me encontré que hace 11 años había un proyecto para armar un nuevo Centro de Procesamiento de Datos, que iban a ponerlo en el predio de GONET (en La Plata) donde había un edificio de hormigón que tenía 11 años de construido abandonado que era para realizar el Centro de Procesamiento de Datos pero de la Provincia en la época de Felipe (Solá). Yo empecé a preguntar cuánto costaba realizar ese proyecto y finalmente me dijeron que maso menos 3,5 millones de dólares. Se lo planteé a Budassi y le dije que había un préstamo del Banco Mundial para la Provincia de 50 millones de dólares, que pidamos de ahí para realizarlo, nos juntamos con el representante del Banco Mundial pero él nos planteó que ese préstamo era para la 'lucha contra la pobreza focalizado'. Entonces pensamos en juntarnos con Daniel (Scioli) y pedirle la plata para armar el proyecto de modo tal que cuando salga ya le devolvemos el préstamo. Además, le llevamos las fotos del viejo Centro de Datos de la Provincia que era deplorable, estaba en el primer piso del viejo Ministerio de Economía y como los equipos pesaban mucho y la capacidad era de 245kg por metro cuadrado, se había decidido poner puntales en la planta baja. Entonces, nos dijo 'sí, lo voy a pensar pero en principio sí'. Y así lo realizamos.*

**Y además, con el Gobierno Electrónico hicieron un reemplazo muy grande de impresión de boletas ¿no?**

*PF: "lo tercero que hicimos fue lo siguiente: yo vi que en ARBA había un infierno de impresión de boletas. Teníamos 11 millones de contribuyentes concluyendo que ARBA enviaba 21 millones de boletas anuales a través del Correo con los vencimientos sucesivos. Y además, nosotros mandamos 19 millones de notificaciones que eran reclamos por deuda, intimaciones, etc. La boleta del Correo Argentino a ARBA eran de 500 millones de pesos al año. Entonces, según mi cálculo, la mitad de las boletas no llegaban al contribuyente y la mitad de las que*

*llegan, llegan después del vencimiento. Entonces, vamos despacito. Si son 40 millones de boletas, vayamos reduciéndola por año. Este año mandamos un millón menos, y así.*

*Para el Impuesto a los Ingresos Brutos nosotros teníamos una idea que era el Domicilio Fiscal Electrónico. Primero hicimos un diseño ya que el domicilio no puede ser un correo electrónico, tiene que ser un lugar donde el contribuyente entre con su clave, ahí generamos la Clave de Identificación Tributaria (CIT). La idea fue ir hacia un modelo de cuenta corriente: si yo tengo un auto, es muy probable que tenga una casa. Y si tengo ambas cosas, es muy probable que tenga un comercio, y si tengo todas esas cosas hay varios impuestos que tributar. Entonces, yo tengo que presentarle a ese contribuyente todas las deudas que él pueda tener y darle la oportunidad de que él clickee según la guita que él quiera y pueda pagar.*

*Así, establecimos la obligatoriedad del uso de la dirección digital mediante resolución, porque como eran personas físicas, pensamos que seguro una computadora tenían. Entonces qué pasó: viene un día un chico de la Agencia y me dice 'Pablo, hay como 600 contribuyentes que tienen todos el mismo correo electrónico' y me quedé pensando. Entonces pensamos si era posible que haya un Estudio Jurídico que pueda tener 600 contribuyentes porque si yo le mando 600 correos electrónicos a ese Estudio, ¿cómo hace para leerlos a todos? También pensé que si los Estudios tienen 600 contribuyentes, es porque también tienen varios contadores. Entonces empezamos a habilitar un procedimiento en donde si el contribuyente designaba un apoderado nosotros le mandábamos a ambos las notificaciones y al contador si tenía 50 clientes, se los clasificábamos por distintos criterios así ellos podían elegir cómo trabajarlo. Entonces, empezamos con el domicilio fiscal. Gran parte de las notificaciones van a Ingresos Brutos, porque son los temas de las DDJJ, alícuotas, etc.*

*Lo cierto, es que en dos años, nosotros bajamos a mitad los envíos por correo. Entonces le dije a Budassi 'te quiero avisar que estamos bajando a la mitad la impresión de boletas, asique puedes ir directamente a decirle a Daniel Scioli que ya le devolviste 150 millones de pesos y él solamente puso 30 millones'. Entonces*

*desde el punto de vista de la eficiencia y la baja del gasto, lo más importante que hicimos fue esto.”*

**¿Cuál tu opinión sobre la aplicación de las TICs en los procedimientos administrativos?**

*PF: “Todo el modelo privado, de empresas, o a través de lo que surgió luego de la Gobernanza –que era transferir una parte del sector privado al sector público- no han logrado avanzar lo suficiente. Tal vez en algunos países de alto nivel de desarrollo haya funcionado, pero está muy en cuestionamiento.*

*A mí me parece que la única herramienta que está generando verdaderamente transformaciones profundas es ésta tecnología de informática aplicada a la gestión. Muchas son las virtudes que presenta: una de ellas es que el viejo expediente es un sistema de intervenciones sucesivas y tiene varios problemas. Uno de ellos, muy estudiado, es que hay un circuito cultural y un circuito normativo donde distintos funcionarios intervienen en un expediente, lo que provoca que muchas veces haya funcionarios que tienen que intervenir y no lo hacen, y muchas veces que haya funcionarios que no deben intervenir y lo hacen.*

*Entonces, en primer lugar el expediente es un sistema de intervención sucesiva y que la informática permite que la intervención sea concurrente. Segundo, resuelve mucho de los problemas, además permite medir estadísticamente cuánto tiempo ha estado en cada lado, cuántas veces y porqué, ya que el expediente electrónico permite verificar estos datos que son obligatorios. Y por último, está lo más importante que es que la Administración ha tomado de cadete gratuito a la ciudadanía. Es decir, vos no solamente tenes que pedir el expediente, después tenes que ir hacer el seguimiento, tenes que ver qué paso de un lugar a otro, etc. Entonces, a los beneficios que te otorga la Ley, tenes que pedirlo y remarlarlo.*

*Por eso me imagino una reforma de procedimientos administrativos que cargue más sobre la Administración, y que tienda a construir un Estado sin trámites. Esto tiene que ver fundamentalmente con un problema de interoperatividad.*

*Muchas veces el problema de que se estanquen grandes proyectos, son problemas políticos. Que tiene que ver con las mezquindades y con personalismos individuales más que con problemas técnicos. En el fondo yo creo que el gran problema a resolver en la Administración, tiene un nombre rimbombante que es: interoperabilidad. De lo que se trata es que compartamos la información. No se trata de transferir una base de datos, porque el Webservice logra que yo pueda acceder a un dato preciso dentro de una base de datos, y no a la totalidad de la base de datos”*