

**¿Agencializar es innovar?**  
***La experiencia del Gobierno Electrónico en la Agencia de  
Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA)***  
**(2007 - 2015)**

*Agency model is innovation?*  
*The Electronic Government experience in the Collection Agency of  
Buenos Aires Province (ARBA)*  
*(2007 - 2015)*

**Por Juan Martín Azerrat\***

**Fecha de Recepción:** 31 de enero de 2018.

**Fecha de Aceptación:** 26 de marzo de 2018.

**RESUMEN**

A partir del análisis crítico del paradigma de la Nueva Gerencia Pública en América Latina, se examina el modelo de agencialización y su aplicación en la reforma de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, relacionándolo 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 describe su experiencia creada bajo los conceptos de dicho paradigma, analizando al mismo tiempo qué tipo de relación existe entre ambas variables.

**Palabras clave:** *Nueva Gerencia Pública, Modelo de Agencialización, Gobierno Electrónico.*

**ABSTRACT**

From the critical analysis of the New Public Management paradigm in Latin America, I examined the agentization model and its application in the reform of the Public Administration of Buenos Aires Province, relating it with the innovations proposed by its postulates. The case selected is the Collection Agency of the Buenos Aires Province (ARBA) which described its experience created under the concepts of the said paradigm, analyzing at

---

\* Licenciado en Administración Pública por la Universidad Nacional de San Martín. Diplomado Universitario en Ciencias Sociales y Humanidades por la Universidad Nacional de San Martín. Correo electrónico: [juanmaazerrat@gmail.com](mailto:juanmaazerrat@gmail.com)

the same time what kind of relationship exists between both variables.

**Keywords:** *New Public Management, Agentization Model, Electronic Government.*

## 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 a partir de la denominada “modernización del Estado”. 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 (Calcagno, 2001). 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 Nueva Gerencia Pública (NGP), perduran hasta la actualidad (Oszlak, 1999 y 2001; Bresser Pereira, 1996; CLAD, 1998).

Dentro de la Nueva Gerencia Pública (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). Este artículo de investigación hace hincapié

en la experiencia que la Administración Tributaria de la Provincia de Buenos Aires tiene en la aplicación de este modelo. Se describen las innovaciones que ha desarrollado, y cuáles son sus principales consecuencias a partir de la pregunta: ¿Cuál es la relación entre el modelo de agencialización y los procesos de innovación en la Administración Pública Provincial?

La hipótesis que se sostiene es que esa relación existe y que es parcialmente influyente para que se produjeran procesos innovadores que tienen como consecuencia interesantes propuestas propias –como el desarrollo del Gobierno Electrónico– producto de la capacidad de autonomía que caracterizó a la administración tributaria y que potenció sus recursos institucionales. El caso estudiado es la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA), creada orgánicamente como ente autárquico en el año 2007. La misma es la encargada de todo lo respectivo a la administración tributaria que complementada con la introducción de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) llevó a una experiencia relativamente pionera a nivel subnacional de 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).

## Metodología

La metodología que se utiliza en este artículo de investigación es la descriptiva, tanto para analizar el modelo de agencialización y su contexto de aplicación en la Nueva Gerencia Pública (NGP), como para analizar su relación con el caso de estudio 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 una entrevista a un actor clave. En sintonía con el análisis del caso, se profundiza en

la descripción de la utilización del Gobierno Electrónico.

El presente artículo de investigación se encuentra dividido en tres secciones. La primera de ellas hace foco en todo lo referido a la corriente de la Nueva Gerencia Pública dentro del contexto de América Latina a partir de la bibliografía disponible sobre el tema, puntualizando en los conceptos de innovación y capacidades institucionales, sintetizando el análisis dentro de la Argentina que se utilizará al mismo tiempo de marco teórico. En segundo lugar, se examina lo expuesto aplicado en el caso de ARBA profundizando específicamente sobre las innovaciones desarrolladas por la Agencia y puntualizado en el Gobierno Electrónico que, al mismo tiempo, están reforzados por la entrevista mencionada. Por último, se desarrollan las conclusiones a partir del esquema de la relación entre ambas variables detallado en un cuadro.

### **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 de los '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 como producto del paradigma de la Nueva Gerencia Pública (NGP) que se difunde mundialmente como una receta para la modernización de las administraciones públicas, las cuales se denominan de "segunda generación". 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 haremos hincapié en este artículo de investigación.

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 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 así poseen mayores competencias para desarrollar nuevas capacidades caracterizadas por la especificidad de las demandas sociales en las cuales están insertos.

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 con el fin de flexibilizar el funcionamiento del Estado (Briones Gamarra y Valera Álvarez 2008; Oszlak 2001). En palabras de Luíz Carlos Bresser Pereira 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; control por resultados; y e) administración volcada hacia la atención del ciudadano” (1996: 4).

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 la Nueva Gerencia Pública (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 Nueva Gerencia Pública (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 presenta 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 de la Nueva Gerencia Pública (NGP) se multiplicaron con el objetivo de separar la toma de decisión política de la administración operativa (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. En

complementación, Briones Gamarra y Valera Álvarez 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” (2008: 5).

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”. 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.

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, la Nueva Gerencia Pública (NGP) es un paradigma 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.

### **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 organismos descentralizados (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 mencionamos se refiere al desarrollo de capa-

ciudades de ejecución operativa que los organismos descentralizados (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.

En suma, 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 fun-

damentalmente, 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, 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, a 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 la Argentina no tuvieron (desde un inicio) el mismo objetivo que sus pares en los países centrales, en donde uno de los focos trasversales 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 este artículo de investigación plantea. 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 recombinaciones 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 en todo el funcionamiento del trabajo. Muchas áreas de distintos organismos han transformado su metodología de funcionamiento a través de la introducción de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (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”.

### **La Nueva Gerencia Pública en la Argentina: desarrollo del modelo de agencialización**

Teniendo en cuenta el contexto descripto, un punto importante a considerar es que no hay estudios completos sobre el proceso de agencialización en la Argentina, tanto para el nivel nacional como para el subnacional (Bertra-

nou, 2013). Es por ello que lo analizado es un aporte parcial a dicha área.

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 Económicos (OCDE). En este marco, Oszlak 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” (2001: 1).

El objetivo es que el sector público logre 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 del paradigma 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. En consecuencia, se busca 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, se considera 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 existan 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 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 de la implementación de estas.

En lo referente a la utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), hay cuatro puntos relevantes: 1) 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; 2) 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; 3) que los instrumentos tecnológicos sirvan de herramienta para desarrollar una gestión transparente y de rendición de cuentas públicas y accesibles (CLAD, 2010: 595); 4) 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 Nueva Gerencia Pública (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 entandares y resultados de servicios, de la formulación estratégica de políticas.

En síntesis, a partir de la conceptualización presentada del modelo de agencialización, consideramos estos trabajos –Oszlak (2001) y Schweinheim (2003)– como el marco teórico utilizado para analizar la implementación del Gobierno Electrónico en la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires. A partir de las definiciones expuestas, se utilizan para el examen del caso estudiado a continuación.

La hipótesis que conducirá el análisis será que existe una relación indirecta 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. Al referirnos a una “relación indirecta”, afirmamos que ambos conceptos están interrelacionados, y ambos se retroalimentan como tales. Sin embargo, no son dependientes y no son causales, por ello es indirecta y es esquematizado en el último apartado a partir de un cuadro que refleja los distintos grados de la relación entre los postulados y los procesos innovadores de la Agencia.

### **¿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 específica 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 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”. 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 sólo 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 ca-

paz 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 agencialización, ya que sus postulados principales están directamente vinculados con los objetivos y la finalidad de ARBA.

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 per-

sonal (como así también de su capacitación y profesionalización).

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 1º 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 Nº 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 la 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 2º que pase a formar parte de la Agencia de Recaudación, se le asegurará: a) El reconocimiento de 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 (NGP). A 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 trasversales 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. 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 este artículo de investigación 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 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 consideramos 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 entonces Gobernador Daniel Scioli. Esta afirmación surge del propio Montoya que impulsaba la idea desde el año 2002 y logró materializarla en ese año.

En síntesis, en éste apartado se detallaron las causas y los fundamentos del surgimiento de ARBA, para lo cual, hacemos 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 estará destinado a profundizar sobre la utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) y su relación con el Gobierno Electrónico.

### **Innovación en las capacidades administrativas: Gobierno electrónico e introducción de las TIC's en la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA)**

Para comenzar el desarrollo de esta temática, presentamos 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 Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) para mejorar la relación con los ciudadanos” tal como lo señala Pando (2007: 1-3). El autor afirma que “AFIP es un organismo que ha logrado generalizar la relación con el contribuyente a través de Internet” y 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. La relevancia de ARBA radica en ser una experiencia pionera a nivel subnacional.

En consecuencia, 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 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, continúa 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, a su vez, 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, pero significó la gran innovación autónoma por parte de la Agencia. Existen tres políticas que conforman los pilares de esta experiencia de ARBA: el 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 Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs). Su acción dentro de ARBA fue clave en todo lo referido al desarrollo tecnológico, ya que todas estas innovaciones tuvieron el objetivo de un servicio público eficiente y capaz de dar respuestas rápidas y de calidad. Como él mismo afirma, “no tengo dudas que con un uso intensivo de las nuevas tecnologías y con iniciativas de gobierno electrónico basa-

das 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”. 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. 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.

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 teléfonos 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. Asimismo, 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 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, etcétera. 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 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 nosotro 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 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 que tenía múltiples objetivos. Entre ellos, agilizar la tramitación que requería este tipo de juicios, cuyo procedimiento administrativo demoraba cuatro meses y llevarlo a cuatro 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 sólo 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 cuarenta días a cuatro días; y la capacitación de los agentes involucrados en esta nueva metodología (Pasquale; Milanesi; Charlar y otros, 2014: 66-70).

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 desfigurarlo 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”.

**Cuadro 1.**

**Relación de mayor (+) o menor (-) relación entre el modelo de agencialización y las innovaciones en ARBA**

Autores	Modelo de agencialización	Gobierno Electrónico	Diseño institucional	Capacidades Institucionales
Oszlak (2001)	Descentralización y desconcentración	(+)	(+)	(+)
	Mayor autonomía	(+)	(+)	(+)
	Carácter democrático	(-)	(+/-)	(+/-)
Schweinheim (2003)	Separación de órganos de formulación e implementación	(+)	(+)	(+)
	Principio de mérito	(-)	(-)	(-)
	Cuerpo estable de funcionarios	(+/-)	(+)	(-)
	Funcionamiento institucionalizado de la participación de la sociedad civil	(+/-)	(+/-)	(+/-)
	Institucionalización de modelos de gestión por resultados	(+)	(+/-)	(+/-)

Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, el cuadro 1 sintetiza la relación entre los conceptos relevantes del modelo de agencialización (Oszlak, 2001; Schweinheim, 2003) y las innovaciones de ARBA y explica si estos postulados tienen una relación directa

(+), indirecta (+/-) o ninguna (-) con los tres aspectos señalados (gobierno electrónico, diseño institucional y capacidades institucionales). En este sentido, la descentralización y la autonomía que tiene la Agencia es un fuerte

componente para la generación autónoma de la administración tributaria y, por ende, del desarrollo innovador de nuevas herramientas (gobierno electrónico); en términos de un carácter democrático, el diseño institucional lo fomenta, pero en la práctica las innovaciones analizadas estuvieron muy relacionadas a liderazgos profesionales específicos que las traccionaron; a pesar de ello, el principio de mérito para la incorporación del personal es un punto no desarrollado por la Agencia, a diferencia de la estabilidad de su cuerpo técnico y especializado de funcionarios; en lo que respecta a la institucionalización de las organizaciones de la sociedad civil, el hecho de que la Agencia se piense “desde” el ciudadano y sus demandas, influye en que los procesos innovadores que se plantean también lo estén y eso se refleja en la necesidad constante de búsqueda de legitimación y fomento de la accesibilidad del contribuyente para su participación; y finalmente, la Agencia plantea un modelo estable de gestión por resultados que tiende a fortalecerse con metas y objetivos precisos.

## Conclusiones

Las conclusiones aquí desarrolladas tienen el objetivo de sintetizar la totalidad del trabajo realizado en el presente artículo de investigación. 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 primer apartado se desarrolló 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 (NGP)– 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 (NGP) describiendo y analizando

desde distintos autores sus conceptos más sobresalientes. 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 planteamos en torno a la “autonomía gerencial”, ambos forman parte del marco teórico.

El segundo apartado estuvo destinado al análisis del caso seleccionado: la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA). En primer lugar, se realizó un recorrido histórico y un contexto político de las causas y consecuencias de la institucionalización de la Agencia a partir del año 2007; se describió 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 analizó 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 analizó el desarrollo del Gobierno Electrónico por parte de la Agencia y qué innovaciones surgieron a partir de éste. Finalmente, se profundizó lo examinado a través de una entrevista a los dos actores mencionados que consideramos fundamentales para completar lo expuesto desde el relato de sus principales desarrolladores.

### *1. Existe una relación indirecta 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 artículo de investigación es el Gobierno Electrónico, ya que para la época donde comenzó a gestarse, se hizo a partir de la innovación que le significó 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 desencadenó procesos de generación, creación, novedad e innovación en sus técnicas. A su vez, en lo que respecta al modelo de agencialización, proponemos tres características que consideramos a resaltar y que surgen a partir del caso seleccionado: 1) una mayor flexibilidad institucional; 2) un fortalecimiento en el control y de la responsabilidad de los actos de gobierno; y 3) un afianzamiento de las capacidades administrativas 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 concluimos 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 sólo no son las mismas, sino que son desequilibradas y, por lo tanto, no pueden aplicarse las mismas reglas sino son adaptadas. Finalmente, y que se considera como el punto más importante: c) la relación existente que este artículo de investigación 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 de los '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.*

El Informe plantea un debate en torno a la “autonomía” donde la posición fijada es que ésta 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 su propio personal.

*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 esta 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 en 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 estas 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 Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) fueron Santiago Montoya y Pablo Fontdevila, quienes además se desempeñaron en roles de primera responsabilidad.

### **Reflexiones a futuro**

A modo de cierre, se considera algunos puntos que quedan pendientes a realizar en futuros trabajos de investigación. 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 que 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 Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) y el Gobierno Electrónico.

### **Referencias bibliográficas**

- Alonso, G. (2007). Elementos para el análisis de capacidades estatales. En G. Alonso, (Ed.). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ander-Egg, E. (2002). *La práctica de la Animación Sociocultural y el Léxico del Animador*. Lima: Fondo Editorial, Facultad de Trabajo Social. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Aramburu, P. A. y Rosales, W. (2012). Modernización del Estado. El caso de la Provincia de Buenos Aires. *45 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas* (pp. 1-20). Córdoba.
- Bertranou, J. (2013). Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional. Análisis del caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*. Año 2, Nº 4, 1-15.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*. 3 (4), 37-59.
- Bresser Pereira, L. C. (1996). De la administración pública burocrática a la gerencial. *Revista Documentos Debate: Estado, Administración Pública y Sociedad*. Nº2, 1-4.
- Briones Gamarra, O. y Varela Álvarez, E. J. (2008). *Procesos de agencialización en las ad-*

- ministraciones públicas: ¿Problema o solución para la gestión de recursos humanos en Galicia?* Galicia: Universidad de Vigo, España.
- Calcagno, E. (2001). *Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina*. En E. Sader (Comp.). *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas*. Buenos Aires: CLACSO
- 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* (pp. 407-424). Buenos Aires: Proyecto de modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Argentina.
- 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* (pp. 579-615). República Dominicana: CAF.
- Fontdevila, P. (2015). *Tecnología y Estado. Los derechos sociales en la Argentina 2003-2015*. Buenos Aires: EDUNTREF.
- Gómez Cárdenas, C. (2011). *Reformas administrativas y burocracias públicas en el Valle del Cauca*. Cali: Universidad del Valle. Facultad de Ciencias de la Administración.
- López, A. (2002). *La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual*. INAP. Doc. N° 68, Serie I, *Desarrollo Institucional y Reforma del Estado*. Buenos Aires: INAP.
- Martínez Nogueira, R. (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* (pp. 618-651). República Dominicana: CAF.
- Martínez Nogueira, R. (2002). *Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras*. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N° 24, Caracas, 1-21.
- Oszlak, O. (1999). *De menor a mejor: el desafío de la 'segunda' reforma del Estado*. *Revista Nueva Sociedad*. N° 160, 1-18.
- Oszlak, O. (2001). *Nuevos modelos institucionales para la gestión pública: experiencias comparadas y aplicaciones potenciales al caso argentino*. En *Programa de modernización del Estado de Jefatura de Gabinete de Ministros* (pp. 1-34) Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Pando, D. (2007). *La estrategia de gobierno electrónico en la Administración Federal de Ingresos Públicos*. Buenos Aires: Asociación de administradores gubernamentales.
- Pasqueale, A., Milanesi, N., Charlar, A. 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*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.
- Pereyra, E. (2013). *Política y administración tributaria en la Provincia de Buenos Aires (1983-2011)*. *Séptimo Congreso argentino de Administración Pública*. Mendoza.
- Schweinheim, G. (1998). *Innovación en administración, gestión y políticas públicas: ¿es idéntico a modernización?* *Dirección Nacional de Estudios y Documentación*. Buenos Aires: INAP.
- Schweinheim, G. (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: CLAD.
- 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: Subsecretaría para la modernización del Estado.