

Curso sobre Estado y Administración Pública del INSTITUTO PATRIA

Martes 7 de noviembre

QUINTO ENCUENTRO: ORGANIZACIÓN Y PROCESOS ESTATALES

Organización estatal: modelos y alternativas. Procesos y actos administrativos. Comunicación institucional y redacción administrativa. Dinámicas de articulación y coordinación. Modernización y reforma estatal *versus* innovación situada. Uso de tecnologías en el ámbito público.

Equipo docente: **Claudia Bernazza, Pablo Fontdevila.**

La necesidad de fortalecer la capacidad de gestión del Estado está claramente reconocida en la sociedad, debido a que los bienes y servicios que presta son esenciales para la vida social y, por sobre todo, para compensar y en la medida de lo posible mitigar las desigualdades sociales existentes.

Y el compromiso de la gestión estatal con la mejora de la calidad de vida, del efectivo reconocimiento de los derechos establecidos por la ley, especialmente en relación con los sectores más vulnerables de la población y la ejecución de políticas de justicia social y redistribución del ingreso, forman parte de las expectativas populares, así como se han instalado como motivadores del activo compromiso de los trabajadores estatales con los ciudadanos.

No obstante lo mencionado, la estrategia de la mejora, esto es el modo de resolver estas complejas cuestiones está en debate desde hace varias décadas.

El último gran proyecto destinado a construir y orientar las administraciones públicas fue descrito magistralmente por Max Weber en las primeras décadas del siglo XX. La burocracia estatal fue señalada entonces como una forma de organización pública basada en la racionalidad, en la selección rigurosa de los mejores cuadros administrativos y profesionales, en la adecuación de los medios a los objetivos pretendidos, todo ello con el fin de garantizar la máxima eficiencia y eficacia en la búsqueda de esos objetivos.

Los orígenes de la burocracia se remontan a la Antigüedad. Pero como la base del sistema moderno de producción tuvo un poderoso empuje en los cambios sociales (y religiosos) ocurridos después del Renacimiento, Weber señala que el sistema moderno de producción, racional y capitalista, se originó a partir de un nuevo conjunto de normas morales, a las cuales denominó "ética protestante": el trabajo duro como dádiva de Dios, el ahorro y el ascetismo que proporcionan la reinversión de las rentas excedentes, en vez de gastarlos y consumirlos en símbolos materiales.

Verificó que el capitalismo, la burocracia y la ciencia moderna constituyen 3 formas de racionalidad que surgieron a partir de esos cambios que conducirían a la revolución industrial de la mano de la revolución tecnológica.

Coherentes con los principios y fines antes mencionados, las administraciones estatales se constituyeron y con distinta eficacia organizaron la gestión administrativa del Estado por casi 100 años. Puede sostenerse con muchos fundamentos que esa organización burocrática fue la principal responsable de la constitución del denominado “Estado de Bienestar”, que pautó la vida social durante el convulsionado tránsito de los estados nacionales y sus pueblos por el atribulado siglo XX y sus dos guerras mundiales.

Sin embargo, terminada la segunda guerra mundial, aparecieron numerosas críticas a los costos y a la supuesta ineficiencia así como a la necesidad de terminar con una administración pública “gigantesca y depredadora” de los fondos generados por la actividad económica.

Los voceros de estas críticas, lejos de apuntar a la mejora de los servicios, discutieron y disputaron la asignación de la renta, que en el caso del Estado de Bienestar conducía a la protección del conjunto social para desviarla al incremento de la tasa de ganancia de las empresas, con el argumento de la mejora de la productividad económica global y del “derrame” consecuente.

De esas críticas surgieron propuestas para “mejorar la gestión estatal” de las cuales la mayoría apuntaba a la “implantación” de las técnicas administrativas propias de la Administración de las Empresas, desconociendo la diferencia abismal que supone no solo el estar gestionando bienes públicos, genéricamente de terceros, sino con una lógica que no conduce al enriquecimiento personal sino al bien público. Así alcanzaron cierta popularidad la llamada “Nueva Gerencia Pública” basada en el espíritu emprendedor de la gestión empresarial y la llamada “Gobernanza”, un modelo de tercerización de las responsabilidades estatales promovida por organismos de crédito internacionales.

En pocos años esos programas demostraron no solo que eran de compleja implementación, sino además incapaces de generar ningún cambio positivo apreciable en la organización y gestión administrativa estatal.

A diferencia de esos proyectos fallidos, la incorporación de las TIC a la actividad administrativa avanzó silenciosamente y en paralelo con la generalización del uso en la sociedad de equipos informáticos como las computadoras y sobre todo con el vertiginoso despliegue de Internet y la telefonía celular.

La disminución de la brecha digital que los mencionados fenómenos implicaron permitió extender los cambios que había ensayado el sistema financiero a otros ámbitos como la Administración Pública y la privada. Se ha dicho que la previsión social y en particular las jubilaciones son el resultado de cálculos relativamente sencillos que permitan determinar si una persona ha cumplido la edad prevista y tiene registrado al menos 360 períodos de aportes previsionales. No hay objetos involucrados, sino cuentas, números, datos.

Téngase presente que, al fin y al cabo, la administración de múltiples servicios que brinda el Estado supone la gestión de datos, muchas veces sensibles, que dan como resultado el otorgamiento de beneficios de distinto orden. Y este es el caso de los

servicios vinculados con la seguridad social, pero no sólo de ellos. Pueden incluirse aquí los servicios que tienen que ver con la generación de documentos de identidad, del sistema de atención de salud, los educativos y muchos otros.

Datos que naturalmente compete al Estado recoger y almacenar y finalmente utilizar para responder por los derechos que otorga la ley. Y algunos organismos públicos han sido particularmente eficientes a la hora de incorporar las tecnologías de la información y las comunicaciones, esto es las tecnologías informáticas de la computación y las redes de transmisión de datos.

La Administración Nacional de la Seguridad Social –ANSES- es uno de ellos. Que con decisión y hasta una dosis de audacia asumió la ejecución de los programas a los que más arriba hacíamos referencia. Los responsables tecnológicos de la ANSES debieron desarrollar, en muchos casos desde cero, aplicaciones y sistemas que permitieran cumplir acabadamente con los objetivos emanados de las leyes y decretos que provenían del Congreso o del Poder Ejecutivo Nacional. Esto exigió, a su vez, una gran capacidad de innovación para poder resolver, mediante el uso inteligente de la tecnología, aquellos trámites que encontraban obstáculos de tipo legal, normativo o regulatorio para su puesta en marcha.

Por su parte, organismos provinciales como ARBA, la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires, pusieron en marcha diversos programas de modernización de la gestión que permitieron a su vez disminuir costos mediante el desarrollo del Domicilio Fiscal Electrónico, la digitalización de notificaciones y comunicaciones, la mejora de la comunicación con los contribuyentes a través del sistema de declaraciones juradas por Internet, una mayor eficiencia en el control con la fiscalización electrónica, la simplificación de los reclamos por deuda mediante el juicio digital tributario, fruto de un convenio con la Suprema Corte de Justicia Provincial y la digitalización de diversos procesos con el expediente electrónico y la firma digital.

Nos interesa entonces el Estado y la modernización de procesos a través del uso de tecnologías informáticas que son simplificadoras de los procesos, reorientadoras del gasto público con sentido redistributivo, generadoras de Justicia Social, que amplían derechos. Pero si nos preguntamos qué es lo que en definitiva permite transformar la gestión estatal mediante el uso de la informática podemos responder:

- 1.- Que muchos procesos que implican la intervención **sucesiva** de distintos actores, como es el caso del Expediente (instrumento administrativo central que define a la Administración Pública) se puedan transformar en la intervención **simultánea** de distintos funcionarios públicos o agentes privados, acortando drásticamente el tiempo de los trámites
- 2.- Que ese tránsito, de tener lugar en algunos tramos del proceso sea electrónico e instantáneo a través de las redes de telecomunicaciones disponibles.
- 3.- Que la intervención de los actores sea remota y en muchos casos por internet, sin desplazamiento de actores externos como los propios beneficiarios.

Y las innovaciones que se pusieron en marcha permitieron además atacar al menos dos cuestiones que hacen a las peores prácticas de la burocracia estatal:

La primera es que se ha impuesto la práctica, enraizada culturalmente, de que para acceder a los beneficios es necesario... pedirlos. En vez de hacer otorgamientos automáticos los beneficiarios deben pedir la jubilación, solicitar el documento de un recién nacido, solicitar una Asignación Universal por Hijo.

Y la segunda es que además de pedirlos, a esos trámites hay que...remarlos. Es decir, visitar las oficinas públicas tantas veces como sea necesario para "empujar" el expediente. Pedirlo y remararlo. Buena síntesis del sistema de "defensa" de la burocracia estatal frente a las necesidades sociales.

Si los beneficios son políticas universales, ¿por qué el Estado o mejor dicho la administración pública no otorga automáticamente la jubilación, habida cuenta de que los datos sobre cumplimiento de los requisitos los tiene el sector público?

¿Por qué hay que pedirla? La ley 24245 no dice que haya que pedirla. Ni siquiera la ley de procedimiento administrativo es taxativa con esa condición, y si así fuera podría modificarse de inmediato, porque además es innecesaria.

ANSES otorgó el 70% de las jubilaciones del Plan de Inclusión Previsional por un procedimiento remoto y automatizado por Internet. Bastaba obtener una clave de acceso a los sistemas que identificara al requirente para pedirla con un sencillo ingreso al portal digital del organismo.

Pero mas aún, ANSES otorgó automáticamente desde sus sistemas informáticos el 90% de la AUH a los beneficiarios ya registrados en sus bases de datos, sin que fuera necesario asistir a una oficina. Hicimos de la necesidad una virtud, ya que en aquel entonces mas de un millón cuatrocientas mil personas visitaban las casi 400 oficinas del organismo por mes, y sumar otras 2 millones de personas tramitando la AUH parecía una situación imposible de ser administrada. Y les fue informada la circunstancia del otorgamiento por la televisión y la fecha y lugar de cobro por un mensaje de texto a sus celulares.

La otra práctica arraigada en el Estado mínimo, disminuido y muchas veces impotente que se heredó de las políticas neoliberales ha sido transformar al pueblo argentino, a los beneficiarios de políticas sociales en cadetes *ad honorem* de la Administración.

¿Qué queremos decir? Que cuando un empleador no hace el depósito de aportes que retiene a los trabajadores ni deposita las contribuciones que le corresponden se le pide a la víctima que para jubilarse presente recibos de sueldo o comprobantes de los descuentos, o que se dirija a diferentes reparticiones o empresas para aportar elementos de juicio probatorios.

El paroxismo de esta situación del beneficiario cadete es llevar el certificado de nacimiento del hospital al Registro Civil y de allí la Partida de Nacimiento a la ANSES para el subsidio por maternidad y volver al Registro Civil para pedir el DNI.

Todo se podría reemplazar por la interoperabilidad de los organismos estatales y el envío por correo de los documentos. Eso sería un Estado sin Trámites.

Pero requiere más que tecnología, que suele ser también pasión en las estrategias de eficiencia estatal propias de las políticas basadas en el ajuste del déficit fiscal generado por las políticas de eliminación de impuestos.

Requiere vocación de sostener un Estado igualador, inclusivo, redistribuidor del ingreso, protector de los sectores vulnerables de la sociedad.

Pablo Fontdevila

CABA, octubre 2017.