



Universidad de San Andrés

Departamento de Ciencias Sociales

Maestría en Administración y Políticas Públicas

Tesis de Maestría

**Capacidades estatales : estudio del caso de la Dirección
Provincial de Gestión y Recupero de Créditos Fiscales de la
provincia de Buenos Aires**

Autor: Martín Zeballos Ayerza

DNI: 24.155.368

Director: Gustavo Dufour

Buenos Aires, julio de 2020



Universidad de
SanAndrés

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**

TESIS

CAPACIDADES ESTATALES

ESTUDIO DEL CASO DE LA DIRECCIÓN PROVINCIAL DE GESTIÓN Y
RECUPERO DE CRÉDITOS FISCALES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

AUTOR: MARTÍN ZEBALLOS AYERZA

DNI 24.155.368

DIRECTOR DE TESIS: GUSTAVO DUFOUR

Buenos Aires, julio de 2020

CONTENIDO

| | |
|---|----|
| ABSTRACT..... | 4 |
| Siglas y abreviaturas utilizadas | 5 |
| 1 – INTRODUCCIÓN..... | 7 |
| 2 – EL PROBLEMA de INVESTIGACIÓN y LA PREGUNTA | 8 |
| 3 – RESPUESTAS a la PREGUNTA de INVESTIGACIÓN en TRABAJOS PREVIOS | 9 |
| 3.1. Sobre el concepto y al modo de medir Capacidades Estatales | 9 |
| 3.2. Factores que afectan las Capacidades Estatales..... | 11 |
| 3.3. Estudios sobre consecuencias derivadas del nivel de Capacidades Estatales | 14 |
| 4- TEORÍA e HIPÓTESIS..... | 15 |
| 4.1 Nuestro concepto de capacidad estatal..... | 16 |
| 4.2 Qué capacidades estatales medir y cómo | 18 |
| 4.2.1 La capacidad fiscal | 19 |
| 4.2.2 La capacidad relacional | 19 |
| 4.2.3 La capacidad técnica | 20 |
| 4.2.4 La capacidad administrativa | 20 |
| 4.2.5 - Hipótesis..... | 21 |
| 5 – UNIDAD de OBSERVACIÓN | 22 |
| 5.1 Origen, creación y competencias de la DP..... | 22 |
| 5.2 Un poco de historia | 26 |
| 5.3 Razones para crear la DP | 28 |
| 5.4 Razones elegir la unidad de observación | 29 |
| 5.4.1 Acceso a la información para el caso. | 29 |
| 5.4.2 Presencia de variables de productividad identificables y medibles | 30 |
| 5.4.3 La transversalidad de las competencias de la DP | 30 |
| 5.4.4 La creación reciente de la DP | 32 |
| 5.4.5 La originalidad de su diseño y la diversidad de competencias identificables en esta OE | 34 |
| 6 – EVOLUCIÓN del NIVEL de las CAPACIDADES ESTATALES | 35 |
| 6. 1 La cantidad de OPC y la capacidad relacional de la DP..... | 36 |
| 6.2 El tiempo al servicio de las capacidades estatales..... | 44 |
| 6.3 Los RRHH del estado como variable de la capacidad estatal..... | 50 |

| | |
|--|----|
| 6.4 Equipamiento, sistemas y ámbito físico para el desarrollo de Capacidades Estatales | 55 |
| 6.5 Liderazgo político: un parámetro clave de las Capacidades Estatales | 63 |
| 6.6 Condicionantes institucionales | 66 |
| 6.6.1 Marco normativo y posibilidades de expansión de las Capacidades Estatales | 66 |
| 6.6.2 La cultura de la administración pública bonaerense | 67 |
| 6.6.3 Déficit de coordinación administrativa en la propia Subsecretaría | 68 |
| 6.6.4 Falta de capacitación en otros organismos | 69 |
| 6.6.5 Circunstancias históricas y políticas | 73 |
| 6.6.5.1 Estilo de liderazgo “laissez faire” (y lo contrario) | 73 |
| 6.6.5.2 La deuda millonaria del PAMI | 74 |
| 6.7 – El desempeño y los cambios en las Capacidades Estatales | 74 |
| 7 – CONCLUSIONES | 78 |
| 8 – REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 84 |



Universidad de
San Andrés

ABSTRACT

En un organismo que recauda créditos para la Provincia de Buenos Aires se multiplica por veintisiete el monto demandado judicialmente. Se cuadruplica la recaudación. Se pasa de trabajar con tres a diez reparticiones estatales. La cantidad de expedientes tramitados se duplica. Todo ello en menos de dos años. ¿Cómo se explica este salto en la producción estatal?

Al empezar este estudio, nos preguntamos si tenía sentido impulsar una mejora en las capacidades de una organización estatal y si era posible que este incremento trajera aparejado un aumento en los niveles de productividad pública.

Proponemos estudiar los cambios producidos en las capacidades estatales de una organización. Asimismo, se relaciona el nivel de las capacidades estatales de esta unidad de observación con su desempeño. Por último, nos preguntamos qué factores pueden contribuir a un aumento en la producción estatal.

Universidad de
San Andrés

Gracias Magdalena, Delfina y Lucas

por la paciencia conmigo y el amor incondicional

sin importar el tiempo de ausencia.

Siglas y abreviaturas utilizadas

| | |
|---------------|---|
| ADA | Autoridad del Agua de la Provincia de Buenos Aires |
| AGG | Asesoría General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires |
| ANSV | Agencia Nacional de Seguridad Vial |
| ARBA | Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires |
| CE | Capacidades Estatales |
| CLAD | Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo |
| DCEO | Dirección de Coordinación y Enlace Operativo |
| Dec. | Decreto |
| DGJ | Dirección de Gestión Judicial |
| DP | Dirección Provincial |
| DPGRCF | Dirección Provincial de Gestión y Recupero de Créditos Fiscales |
| DPPSV | Dirección Provincial de Política y Seguridad Vial |
| FEPBA | Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires |
| GAO | United States Government Accountability Office |
| NFC | National Fines Center |
| NGP | Nueva Gerencia Pública |
| NPM | New Public Management |
| OE | Organismo Estatal |

| | |
|-------------|---|
| OPC | Organismo Proveedor de Créditos |
| OPDS | Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible |
| PAMI | Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados |
| PNUD | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo |
| SAMO | Sistema de Atención Médica Organizada |



Universidad de
San Andrés

1 – INTRODUCCIÓN

La principal misión de la Dirección Provincial de Gestión y Recupero de Créditos Fiscales (en adelante la DP¹) es la cobranza de créditos fiscales no tributarios. Esta dependencia pública cumple un rol que complementa el trabajo de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (en adelante ARBA) que está centrado exclusivamente en el cobro de tributos.

Este estudio compara cómo diversos aspectos relacionados con el organismo estatal (el contexto político, el marco normativo, los desafíos de gestión en el organismo, sus agentes y, en especial, las capacidades estatales²) se modificaron (o no) durante 2016 y 2017.

Se analiza los niveles en las capacidades estatales que existían en esta repartición y los cambios evidenciados en ese tiempo. Asimismo trataremos de relacionar estos cambios con las variaciones en la producción del organismo a partir de algunos indicadores seleccionados.

Para realizar el estudio del caso, nos serviremos de la información producida por la propia DP, de entrevistas llevadas a cabo con actores relevantes de esa repartición, de los organismos de control provinciales que interactúan con ella y de otros que eran beneficiarios (“clientes”) de su tarea de cobranza de créditos.

¹ El autor se desempeñó desde el 15 de enero de 2016 hasta el 2 de enero de 2018 como Director Provincial en esa dependencia.

² En especial nos centraremos en dos aspectos de la capacidad del organismo: el fiscal y el relacional. La elección se fundamenta, de modo particular, en que para el estado estas capacidades revisten una importancia primordial para su funcionamiento, a fin de proveerle los recursos para diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas.

2 – EL PROBLEMA de INVESTIGACIÓN y LA PREGUNTA

El problema de la capacidad estatal es un problema que se encuentra lejos de perder actualidad. El déficit en el desempeño de las organizaciones públicas es una preocupación subyacente en las noticias de la mayoría de los medios de comunicación. Varias encuestas de opinión pública reflejan habitualmente esta inquietud.

En algunos casos, estas preocupaciones han motivado masivos reclamos y movilizaciones de la ciudadanía pidiendo una mayor atención de los problemas de justicia, salud, seguridad, etcétera. Es que la desatención de las demandas ciudadanas constituye una detestable forma de deslegitimación del accionar estatal.

Además, este déficit de las capacidades estatales genera desconfianza en las organizaciones públicas y en su aptitud para proveer bienes y servicios a la sociedad. A su vez, la desconfianza desincentiva la responsabilidad fiscal de los ciudadanos generándose un círculo vicioso que afecta la disponibilidad de recursos presupuestarios estatales. En especial, en un contexto donde los medios del estado son siempre escasos y deben ser utilizados eficientemente para atender a las múltiples necesidades de la población (Güemes, 2019).

Frente a estas preocupaciones, resulta relevante preguntarse qué factores pueden contribuir al fortalecimiento de las capacidades estatales y en qué medida este fortalecimiento puede contribuir a mejorar el desempeño de una organización.

3 – RESPUESTAS a la PREGUNTA de INVESTIGACIÓN en TRABAJOS

PREVIOS

Para indagar sobre las *CE* de la Dirección Provincial de Gestión y Recupero de Créditos Fiscales, veremos qué se ha escrito sobre su concepto y sobre cómo pueden ser medidas. Estos trabajos previos constituyen la base teórica para el Capítulo 5, referido a nuestra unidad de observación.

Luego, recorreremos a quienes describen diversos factores que pueden afectar el nivel de las *CE*. Estos autores explican cuándo y cómo las *CE* se desarrollan o decrecen, es decir, estudian a las *CE* como *variable dependiente*. Aquí se funda lo que referimos en el Capítulo 6.

Por último, citamos los estudios que ponen su foco en las *CE* como *variable independiente*. Son los que se preguntan qué efecto tiene el nivel de las *CE* sobre la productividad estatal. El apartado 6.7 de este documento es el que, sobre esa base teórica, detalla las variables de desempeño de nuestra unidad de observación.

3.1. Sobre el concepto y al modo de medir Capacidades Estatales

En “Medición de la capacidad” (2010) el PNUD define a la capacidad estatal como “*la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible*”. Esta definición claramente se apropia de los aportes de la corriente denominada nueva gerencia pública (en adelante NGP) y del enfoque orientado a resultados. Para esta institución el desarrollo de *CE* puede medirse atendiendo a los cambios en el desempeño, la estabilidad y adaptabilidad de las instituciones.

Mientras que para Merilee Grindle (1997:34) la CE se trata de “*la habilidad para llevar a cabo tareas apropiadas de forma efectiva, eficiente y sustentable*” (Rey, 2013: 32), para Repetto (2003:6) citado por Abal Medina y Cao (2012:47) se trata de: *la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas.*

Atendiendo a esto último, Repetto divide la capacidad estatal en dos dimensiones: las capacidades políticas y las administrativas. Las primeras comprenden la capacidad de los gobernantes de atender a las demandas de los grupos mayoritarios de la población expresando sus intereses e ideologías (hacia afuera del estado). Las capacidades administrativas son las desarrolladas por la administración pública independientemente de la ciudadanía, sus grupos de interés, sus demandas y su entorno social (hacia adentro).

Esta clasificación de las CE políticas *ad extra* y capacidades administrativas *ad intra* de la administración muestra además la influencia del trabajo de Peter Evans (1996), quien acuñó el término tan reutilizado por muchos autores posteriores de “autonomía enraizada” (embedded autonomy).

Repetto se nutre a su vez del aporte de Migdal (1988), quien define la capacidad estatal como aquella que tienen *los líderes estatales para utilizar* los órganos del Estado con el fin *de lograr que los integrantes de una sociedad hagan lo que ellos quieren que se haga.* Es interesante el enfoque de esta definición porque saliendo un poco del institucionalismo y dejando de lado el valor social que debe proveerse desde el estado, pone el acento en el

liderazgo de las personas que usan el estado como medio para que los miembros de la sociedad (otros individuos) hagan lo que los líderes desean.

Por su parte, Iazzetta (2009) y Mario Lattuada y María Elena Nogueira (2011) definen a las CE sin incluir la *capacidad de gobierno* dentro del concepto. Para ellos, la capacidad de gobierno comprende las acciones concretas y temporarias de una conducción política determinada (coyuntural), mientras que las CE son la construcción institucional del aparato estatal sostenido en el tiempo (estructural). En este sentido, es importante reconocer la existencia procesos de gobierno que – bajo ciertas condiciones - pueden derivar en prácticas políticas estatales (de largo plazo). Por lo tanto, para estudiar las CE resultará útil también analizar las capacidades de gobierno.

3.2. Factores que afectan las Capacidades Estatales

El CLAD (1997) acentúa la necesidad de una *reforma gerencial* para reconstruir la capacidad estatal en la región latinoamericana. Esta definición claramente se apropia de los aportes de la corriente denominada nueva gerencia pública (NGP) y del enfoque orientado a resultados apuntando a cambiar los incentivos institucionales del sistema, a transformar las reglas burocráticas estructurales y adoptar así mejores estrategias y técnicas de gestión.

Por otro lado, Tilly (1992) entiende que es la *guerra* lo que ha impulsado a los estados modernos a desarrollar sus CE extractivas y de organización. Por su parte, Besley y Persson (2009) vinculan además el *desarrollo económico* de los países con sus CE (aunque este planteo pareciera que nos remite al dilema del huevo y la gallina).

El concepto de CE aplicado a una agencia estatal (la ANSV) por Bertranou (2012) es definido como “*la aptitud de los entes estatales para cumplir los fines requeridos*” y enseguida refiere a los factores que la afectan al añadir “*aptitud que se desprende del*

accionar conjunto de sus *dotaciones humanas*, en el marco de competencias legitimadas y en uso de recursos organizacionales y de acción interorganizacional”. Por su lado, Kathryn Sikkink (1993, 1991) conceptúa a la CE como “*eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales*”. Añade que la CE “*no puede medirse, pues, en términos absolutos, sino según la adecuación o inadecuación de esa capacidad respecto de las funciones que debe cumplir*” y pone el acento en *el papel de los funcionarios y de las estructuras organizativas* como dimensiones que afectan la CE.

Bertranou (2012) y Sikkink (1993) parecen caracterizar a los recursos humanos como factores que afectan la oportunidad de desarrollar las CE. Casi como si resultaran ajenos a ella. Creemos que es importante aclarar que - al menos desde nuestra perspectiva- los agentes del estado no son “factores que afectan” sino dimensiones propias de la CE que analizaremos más adelante y utilizaremos para medirlas.

Como Rey (2013) pensamos que el rol de los funcionarios de segundo o tercer nivel puede ser determinante en las CE. Los mandos medios se pueden convertir en vasos comunicantes y factores de presión ascendente – desde abajo hacia arriba – en la línea jerárquica de la burocracia.

A su turno, Fernando Isuani (2011:28) comparte las inquietudes de Weber y Evans referidas a la importancia de contar con una burocracia estatal profesional y meritocrática para fortalecer las CE. En relación a la profesionalización de la función pública, Abal Medina y Nejamkis (2001) también observan que: “...existe, al menos a nuestro entender, una relación directa entre el nivel de recursos humanos disponibles y las capacidades del Estado”

José Alberto Bonifacio (2009) añade que la capacidad estatal implica poner foco en la gestión por resultados y abogar por la profesionalización de los funcionarios públicos

sobre la base de un sistema meritocrático. Sostiene que estos factores permiten superar el clientelismo y avanzar hacia una gestión eficaz.

Para aportar a una observación de las CE, Claudia Bernazza y Gustavo Longo (2014) refieren acertadamente a *dimensiones “ocultas”* que influyen sobre las CE como la existencia de causas nacionales, de un proyecto colectivo, un liderazgo y un compromiso político. Tal vez pensando también (agregamos) en la necesidad de un relato o mística como herramienta motivadora y fundante de tales dimensiones. En este sentido, Kyle y Resnick (2018) sostienen que en países en desarrollo y con baja capacidad estatal (Nepal), a nivel subnacional es posible mejorar la provisión de bienes públicos –más allá de las asignaciones presupuestarias y la capacitación formal de los agentes estatales - si los burócratas tienen las habilidades, el conocimiento territorial y la suficiente motivación para hacerlo.

Para O'Donnell (1993) las CE para proveer bienes públicos son desiguales a lo largo del territorio. Esto se debe a la heterogénea capacidad de penetración del estado. Sin embargo, no debe confundirse al territorio como un factor provocador de cambios en la CE. Para este autor, las CE se ven afectadas por factores tales como las crisis económicas, la desintegración social y el rol de las ideas.

En un muy interesante trabajo Chudnovsky (2014) sostiene que la *estabilidad del gabinete* (los funcionarios políticos del mismo) puede afectar las CE subnacionales. Cita en su apoyo a Levistky y Murillo (2010) quienes refieren que en democracias con institucionalidad débil, la permanencia en el tiempo de los actores compensa la falta de reglas formales que trasciendan coyunturas y vaivenes políticos.

En el caso de la DP, adelantamos que la permanencia de los funcionarios políticos (antes de 2016) hizo posible la creación de esta agencia que unifica el cobro de créditos no

tributarios (y el fortalecimiento de las CE desde el punto de vista del diseño de las políticas públicas). Sin embargo, al mismo tiempo provocó que la DP se constituyera en un trofeo a disputar entre los actores políticos y que se dificultara el desarrollo de sus CE. Estos obstáculos quedaron removidos con el recambio de funcionarios políticos a partir del nuevo gobierno electo a fines de 2015 y explican parte del fenómeno que estamos analizando. En especial, que la DP haya pasado a cobrar créditos de muchos más organismos provinciales.

3.3. Estudios sobre consecuencias derivadas del nivel de Capacidades Estatales

En este punto, nos preguntamos al igual que García Delgado (2015) ¿Para qué son las CE? La cuestión es relevante, para poder distinguir a las CE (que constituyen una herramienta, un medio) de la consecuencia buscada con ellas: la producción de bienes y servicios estatales (que son su objetivo o finalidad).

El CLAD y también el PNUD entienden que un aumento de CE trae aparejado como consecuencia una mejora en la gobernabilidad democrática, la distribución de su riqueza y su desarrollo sostenible. Tal vez con una mirada demasiado esperanzada o un objetivo en exceso ambicioso. El concepto de sostenibilidad hace referencia también a la perdurabilidad a lo largo del tiempo (Hintze 2003). En especial, a través de los sucesivos cambios en la administración de un gobierno.

Hanson y Sigman (2011) señalan que las CE explican el desarrollo económico, la estabilidad política y la seguridad internacional. Además, como consecuencia de las CE identifican a los resultados de políticas públicas tales como las tasas de escolarización o la mortalidad infantil.

Besley y Persson (2009) sugieren también que, en los países desarrollados, como consecuencia de una mayor capacidad estatal aumentaría la demanda ciudadana de bienes

públicos Es decir, en la medida en que el estado aumenta su capacidad fiscal y recauda mayores impuestos, resultaría previsible que la ciudadanía espere una mayor provisión de bienes públicos y los demande. A su vez, el hecho de que el ciudadano perciba esa mayor provisión de bienes públicos favorecería un mayor nivel de cumplimiento tributario

Como crítica a lo anterior, no podemos dejar de señalar que un estado con CE instaladas podría decidir no emplearlas o verse impedido de hacerlo, frente a diversos factores (externos o internos) de diversa índole. En este sentido Altman y Luna (2012) se refieren, por ejemplo, a la falta de rentabilidad electoral, aunque aclaran que no se trataría tanto de un problema de capacidad estatal como de voluntad política.

Al referirse a la capacidad administrativa del estado, Kocher (2010) pone su foco en los resultados de la provisión de bienes y servicios públicos. Para este autor, explicando los resultados es posible explicar la capacidad estatal, toda vez que las CE no se observan en abstracto: cada una tiene una finalidad específica. Sin embargo, hay que precisar que si bien el fortalecimiento de las CE está orientado a la búsqueda de resultados, la existencia de CE no los garantiza. Más aún, tampoco es posible explicar siempre la obtención de resultados exclusivamente por las CE.

4- TEORÍA e HIPÓTESIS

La discusión acerca de la capacidad estatal surge a partir del cuestionamiento sobre la productividad burocrática. Estudiar los diversos aspectos de la capacidad estatal de un organismo en particular es analizar aquellas condiciones que le permiten mejorar su desempeño. Es decir, su eficacia, su eficiencia, su calidad y su aptitud para agregar valor público. La generación de valor público abarca dos aspectos: El institucional, es decir, el

que se relaciona con la mejora de la “capacidad instalada” de las agencias estatales y por otro lado el relacionado a los bienes y servicios públicos que presta el estado a la sociedad.

4.1 Nuestro concepto de capacidad estatal

Atendiendo al marco elaborado por la literatura citada resulta necesario conceptualizar las CE para que se comprenda y delimite aquello que estudiamos aquí. El modelo institucionalista con los aportes del NGP resulta atractivo, pero insuficiente: gestionar un organismo estatal no es lo mismo que dirigir una empresa. El escenario político cuenta con dinámicas, intereses y actores propios del sector público que es preciso entender para no naufragar en la gestión estatal. Además, en ocasiones los intereses de los funcionarios públicos pueden no estar alineados con los del estado. La existencia de estos desvíos no debe quitarnos el foco en el objeto de nuestro estudio.

Por ello, a los efectos del enfoque de este estudio debe entenderse por capacidad estatal a *la aptitud para ejercer competencias legales y gestionar el aparato estatal para alcanzar los objetivos del modo más eficiente, eficaz y sostenible posible de acuerdo al contexto político y social.*

Así como existen bienes y servicios que el estado brinda directamente a la comunidad, otros están orientados en primera instancia a la propia organización estatal y redundan (o debieran redundar) de modo indirecto en favor del bienestar general. Una muestra de lo primero podría ser el otorgamiento por parte del estado de subsidios al consumo energético de la población. Un ejemplo de lo segundo sería el servicio de cobranza de créditos fiscales para diversas áreas de estado.

En cuanto a los bienes que brinda la DP a la comunidad en general, podemos destacar como bien público la disuasión (*deterrence*) y la prevención de conductas disvaliosas por

parte de los administrados en el caso de las penalidades por infracciones (de tránsito, ambientales, mineras, etc.). Asimismo, coadyuva a la generación de recursos necesarios para atender la infraestructura de salud e incentivos al personal sanitario para la prestación de un mejor servicio de salud (recupero de créditos SAMO³)

Las CE resultan **sostenibles** cuando quedan “instaladas” para un organismo de modo que sus beneficios se mantengan más allá de los previsibles cambios de los funcionarios a lo largo del tiempo. Un claro ejemplo resulta el cambio de paradigma administrativo resultante de la adopción del sistema de expediente electrónico en reemplazo de los “expedientes papel”. Esta innovación generó inicialmente las resistencias esperables por parte de los agentes estatales que debieron modificar su forma de trabajar, mantenida por décadas.

Dos de los beneficios más significativos y evidentes del nuevo sistema son: en primer lugar, que nunca más un expediente podrá ser extraviado o cajoneado. Los expedientes no pueden “desaparecer” individualmente del sistema. En segundo lugar, el “pase” de los expedientes de una dependencia a otra, o de un funcionario al encargado del trámite posterior, se realiza de modo instantáneo: con un *click*. Sin importar si las distintas oficinas se encuentran ubicadas a cientos de kilómetros de distancia una de otra, lo cual sucede con frecuencia en el gobierno de una provincia tan extensa como la de Buenos Aires.

³ El SAMO (Sistema de Atención Médica Organizada) creado por la Ley 8801/77, permite a los hospitales públicos facturar a las obras sociales, mutuales, prepagas, seguros de salud y ART las prestaciones de salud que realiza a sus afiliados. El monto recaudado por cada hospital se distribuye: 50% como bonificación para los agentes del hospital, 40% para gastos de bienes y servicios hospitalarios y 10% al fondo de distribución solidaria del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires.

4.2 Qué capacidades estatales medir y cómo

Como pareciera sugerir Cárdenas, la capacidad fiscal (de recaudar de modo eficaz y exigir coercitivamente el pago tributos, multas, aranceles y otros créditos no tributarios) es necesaria para que el estado obtenga recursos para brindar servicios de calidad y promueva el bienestar económico de la población (Cárdenas, 2010).

Hacemos una doble salvedad aquí. *En primer lugar* porque la tarea de cobrar créditos fiscales no tributarios se inicia en los organismos de origen de tales acreencias. De acuerdo con el actual diseño burocrático de la administración pública bonaerense, son éstos los encargados naturales de la cobranza voluntaria de sus créditos. La tarea de la DP abarca únicamente la deuda *firme* (porque se han agotado todas las instancias administrativas para recurrir o impugnar el crédito) y *exigible* (porque se trata de una deuda en mora que puede ser ejecutada en sede judicial por vía de apremio), es decir, que no se encuentra prescrita, ni adolece de vicios que impidan que sea reclamada. *En segundo lugar*, esta deuda no es aquella a la cual se refería Cárdenas (2010) como la que el estado burocrático requiere para subsistir, sino una porción muy menor de ella. En general, erróneamente subestimada. Sin embargo, se trata de un recurso que puede ser utilizado para un mejor desempeño estatal (cada uno de estos créditos tiene una norma especial que los crea y en todos los casos indica el destino de tales fondos).

Esta dimensión fiscal de la capacidad estatal no debe considerarse aisladamente, sino enraizada en el contexto político institucional. El referido entorno resulta ser una variable sumamente relevante a la hora de medir brechas de capacidad (Alonso, 2007).

Además, se trata de aspectos de la capacidad estatal que resultan fácilmente identificables en nuestra unidad de observación. La capacidad fiscal (o recaudatoria), la capacidad técnica, la administrativa y la relacional.

4.2.1 La capacidad fiscal

La capacidad fiscal de la DP es la facultad para: **i)** liquidar intereses; **ii)** emitir intimaciones de pago a los deudores y títulos ejecutivos y **iii)** cobrar créditos mediante la gestión pre-judicial o judicial a través de apoderados (en coordinación con la Fiscalía de Estado, en adelante FEPBA); **iv)** analizar la aptitud de los créditos fiscales para su cobro; **v)** asignar juicios a los apoderados fiscales; **vi)** mantener una cartera de apoderados fiscales suficiente para el recupero de créditos en todo el territorio bonaerense.

4.2.2 La capacidad relacional

La capacidad relacional, es una aptitud que se desdobra en dos aspectos: Por un lado, para coordinar la actividad *hacia el interior* de las tres direcciones dependientes de la DP. Por el otro, *hacia afuera*, para interactuar con áreas y organismos públicos y/o privados, nacionales, provinciales y/o municipales para recabar e intercambiar información, organizar capacitaciones y celebrar acuerdos de colaboración para el cobro de créditos fiscales. Debe considerarse también la relación con los deudores de créditos fiscales, pues son actores más o menos relevantes como empresas, cooperativas, obras sociales, sindicatos, particulares, organismos de otras provincias, municipios, universidades y sus representantes legales.

Como veremos, el desarrollo de esta capacidad relacional influye definitivamente en la eficiencia estatal.

4.2.3 La capacidad técnica

La capacidad técnica, está relacionada con los conocimientos especializados de los agentes, gerentes y directores del área. Atañe a la habilidad para el análisis y la gestión de los asuntos que son competencia de determinada organización gubernamental (Conf. Alonso, Guillermo V., 2007) quien sigue en este punto a Merilee Grindle (1996) citada en Bertranou (2001).

Las capacidades técnicas de una organización estatal (en adelante OE) son fundamentales en áreas especializadas de gobierno. Pues para poder “hacer”, es necesario “saber hacer”. Por eso es importante contar con personal calificado.

En el caso de la Dirección Provincial, son necesarios agentes capacitados en derecho administrativo provincial, en los plazos específicos de prescripción y para detectar nulidades en los expedientes y cuidar la regularidad del procedimiento. Además se requiere conocer derecho procesal, herramientas de comunicación, mediación (para interactuar con los deudores), derecho registral y derechos reales (para la inscripción y levantamiento de medidas cautelares), etc.

4.2.4 La capacidad administrativa

Por último, la capacidad administrativa se refiere a la habilidad para prestarle a las diversas áreas de gobierno un servicio de cobranza de créditos fiscales eficiente y eficaz.

Para la capacidad administrativa, juegan un papel importante:

-El liderazgo del director para lograr que el personal se comprometa en su tarea, responda sus directivas y “lo siga” en la gestión.

- La identificación clara de los desafíos de la gestión y de su priorización.

- El prestigio derivado del desempeño previo con organismos proveedores de créditos fiscales (OPC en adelante) a fin de “seducir” nuevos, para que efectivamente se envíen créditos fiscales para ser recuperados.

- Que se brinde la sensación de “estar permanentemente al servicio” de las áreas con las cuales interactúa, para lo cual es clave que se rinda cuenta periódica a los OPC de las gestiones de recupero y que estar dispuesto a recibir críticas y a la mejora continua.

Que se puedan celebrar los logros de gestión. En efecto, estas oportunidades son útiles para comunicar al personal nuevos objetivos y desafíos, para efectuar reconocimientos y en definitiva fomentar el trabajo en equipo, el sentido de pertenencia a la repartición administrativa (lo que popularmente se llama *ponerse la camiseta*) y la cohesión del grupo.

4.2.5 - Hipótesis

La productividad burocrática que se espera de los organismos públicos se encuentra estrechamente ligada al grado de éxito con el cual el aparato institucional logra sus objetivos y las políticas que justifican su existencia (Oszlak, 2006), es decir, a la capacidad de la burocracia para generar valor público.

Una OE con CE desarrolladas, debería estar en condiciones de cumplir los objetivos que motivaron su creación. A mayor desarrollo, se intuye que su efectividad, su eficiencia y su productividad debieran ser mayores. Parecería entonces, que existe una cierta vinculación entre el fortalecimiento de las CE y el desempeño de la OE

Nuestro propósito es mostrar cuál fue la evolución de las CE en los años 2016 y 2017 respecto del período previo a fin de entender cuáles son los factores que influyen en el fortalecimiento de las CE. Ello sin dejar de reconocer que existen otros factores que afectan la producción estatal y que, aun cuando las CE no determinan los resultados, sí constituyen

una condición necesaria para generar mejores desempeños organizacionales. En efecto, existen factores contextuales que pueden afectar las CE y también factores, como las decisiones políticas. Estas decisiones se fundan normalmente en los incentivos que enfrentan los políticos para fortalecer (o no) las CE de una organización. En el caso de la DP veremos que el cambio de gobierno ocurrido en diciembre de 2015 no resultó indiferente.

Creemos que el mayor desarrollo de las CE organizacionales es necesario, pero no resulta suficiente para explicar los cambios en el desempeño de esta dependencia estatal a la luz de determinados indicadores que veremos en el apartado 6.7.

5 – UNIDAD de OBSERVACIÓN

5.1 Origen, creación y competencias de la DP⁴

Hasta que fuera creada la DP por el Dec. 36/11 B⁵, el recupero de los créditos fiscales no tributarios no estaba centralizado, como los créditos tributarios en cabeza de ARBA⁶. A partir de su novedoso diseño institucional el nuevo OE centraliza la capacidad fiscal referida a los créditos no tributarios que no son cancelados de manera voluntaria. De este modo se erige como único interlocutor válido con los deudores provinciales morosos por un lado y con la FEPBA por el otro lado. Éste último es el organismo previsto en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires para defender el patrimonio del Fisco y que debe ser parte legítima en los juicios contencioso-administrativos y en todos aquéllos en que se controvertan intereses del Estado Provincial (Conf. Art. 155).

⁴ El autor se desempeñó desde el 15 de enero de 2016 hasta el 2 de enero de 2018 como Director Provincial en esa dependencia.

⁵ Publicado el 14/5/12 en el BO N° 26834 (SUPLEMENTO).

⁶ Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires.

En este sentido, el modelo organizacional mediante el cual se empodera a una única organización estatal concentrando competencias que se encontraban dispersas en distintos ministerios y organismos ya implica, desde el inicio, la implementación de una *política pública* fundada en la concepción de profesionalización técnica estatal en busca de mayor eficiencia y eficacia. Se verifica aquí lo sostenido por Chudnovsky (2014) al considerar que el diseño y las características de las políticas públicas afectan el tipo de CE que se requieren para un OE determinado.

La decisión estatal de centralizar el recupero coactivo de los diversos créditos fiscales no tributarios resulta novedosa, acertada y estratégica. Es original por cuanto no existe en nuestro país un antecedente de semejantes características a nivel provincial. Resulta acertada y estratégica porque, como se verá, favorece un desempeño estatal más eficaz y eficiente.

Los resultados de las investigaciones de Weisburd et al. (2008) muestran que las agencias que hacen que la recolección de multas sea una prioridad de gestión son capaces de lograr tasas de recupero de créditos mucho mejores, aunque por supuesto perfectibles (Piehl & Williams, 2010).

En los Estados Unidos, a partir de las auditorías de la United States Government Accountability Office (GAO), en 1984 se recomendó mejorar la coordinación administrativa y centralizar el cobro de multas a nivel nacional. Así, el desarrollo de un centro nacional de cobro de multas (NFC) se inició en 1990 pero fue abandonado para 1996 debido a las complejidades de su implementación (Pritikin & Ross, 2011).

Volviendo al plano de la Provincia de Buenos Aires, para ubicar fácilmente al lector, diremos que el accionar de la DP tiende a complementar el trabajo de ARBA que está centrado exclusivamente en el cobro de tributos.

Este diseño institucional, por ejemplo, unifica el índice aplicable a los intereses moratorios de todos los créditos fiscales no tributarios de la Provincia de Buenos Aires, independientemente de su origen. Asimismo, hace posible unificar la concesión de planes de facilidades de pago y las condiciones financieras de los mismos brindando uniformidad y coherencia administrativa a la gestión pública.

En primer lugar, a favor de la *transparencia gubernamental*⁷: porque se separa al organismo acreedor (y muchas veces fiscalizador) de aquél que debe realizar la gestión de cobranza. Este modelo impide que el área que deba imponer sanciones pecuniarias (multas) se encuentre en la tentación de desviarse del interés provincial al momento de perseguir la cobranza.

Así, por ejemplo, el personal médico y administrativo de un hospital bonaerense se encuentra en mejores condiciones y posee mayores incentivos para abocarse a proporcionar *servicios médicos* en lugar de destinar recursos humanos y materiales a las *gestiones de cobranza* de las facturas por prestaciones médicas que brinda a los afiliados de obras sociales a través del SAMO (Sistema de Atención Médica Organizada).

⁷ Recordemos que entre los parámetros que proponía el CLAD para mejorar la capacidad del Estado y aumentar la gobernabilidad democrática se incluían a la *profesionalización de la alta burocracia*, la *transparencia*, la *administración orientada a resultados*, la *autonomía gerencial*, *agencias descentralizadas* y la *responsabilización de funcionarios* (CLAD, 1997: 9-14).

En tercer lugar, este OE de enlace favorece la mejor y más eficaz coordinación gubernamental. Además permite uniformar políticas públicas para todos los créditos fiscales no tributarios independientemente de su origen⁸.

Además, el contacto fluido y permanente de este OE con las diversas reparticiones de los distintos ministerios le permite a la DP ser un canal a través del cual se comparta información valiosa para la gestión de créditos fiscales. Esta transversalidad hace posible, por ejemplo, replicar experiencias valiosas y evitar fracasos de un área de gobierno en otras.

La centralización de la cobranza de créditos morosos en un mismo organismo también favorece la elaboración de una estadística pública provincial unificada. De otro modo, se trata de información dispersa y difícil de unificar, organizar y sistematizar. Así se hace fácilmente obtenible la estadística provincial en un solo lugar, tanto para quienes gestionan como para quienes deben ejercer el control de esa gestión: la ciudadanía y los organismos de control bonaerenses.

Por los servicios administrativos de liquidación de las deudas y la emisión de títulos ejecutivos la Dirección Provincial percibe del deudor moroso una tasa administrativa prevista en la normativa provincial (en la Ley Fiscal). Esta tasa se destina para su inversión en bienes de uso de la Dirección Provincial de Gestión y Recupero de Créditos Fiscales y su valor es fijo, es decir, independiente del monto del crédito recaudado.

⁸ Téngase en cuenta, por ejemplo, que en esta organización se tratan créditos de origen diverso como multas de la Dirección Provincial de Minería, del OPDS (multas por infracciones ambientales, tasas), facturas impagas por parte de Obras Sociales a hospitales públicos, multas de la Autoridad del Agua (contaminación de aguas, por ej.), de la Dirección Provincial de Política y Seguridad Vial (infracciones de tránsito), de Agroindustria (pesca y caza prohibida, por ej.), etc.

5.2 Un poco de historia

El 23 de octubre de 2011 Daniel Scioli fue reelegido como Gobernador de la Provincia de Buenos Aires para el período 2011-2015 con el 55,18 % de los votos. En diciembre de ese año se creó la DP. De acuerdo con el testimonio de quien ideó la creación de esta oficina, los primeros pasos de la Dirección Provincial fueron difíciles:

“La Dirección Provincial de Gestión y Recupero de Créditos Fiscales surgió a partir del requerimiento específico... vinculado a la necesidad de motorizar la recaudación de las multas generadas e impagas en la Dirección Provincial de Política y Seguridad Vial. El requerimiento original era sólo vinculado a coordinar la ejecución judicial de multas de tránsito.

Pero...se detectaron potencialidades y el proyecto fue ampliado... para dar el salto hacia la coordinación general de todos los créditos [de la provincia] que no absorbía ARBA...

Durante los años 2014 y 2015 la DP fue "constrañida" fuertemente por injerencia de las autoridades de la Subsecretaría de Coordinación Gubernamental (de la que paso a depender estructuralmente) que recortó cargos, presupuesto y se avocó a las funciones propias de la Dirección Provincial. [Debido a la puja que se generó por la conducción política de la DP] Más adelante, en articulación con ATE se generó un contexto no apto para la implementación de acciones destinadas a incorporar el personal pendiente.”⁹

⁹ Segunda entrevista al Dr. Pablo Cuchetti (Director Provincial de la DP desde la creación del organismo hasta el 15 de enero de 2016), del 22 de junio de 2020.

A partir del año 2012, la Dirección Provincial empezó a desarrollar un sistema de gestión masiva de expedientes enfocado exclusivamente en el cobro de las multas labradas por la Dirección Provincial de Política y Seguridad Vial (DPPSV). Para dicha finalidad, esta Dirección tiene instalados 60 radares homologados que labraron en el período 2009 – 2014 un total de cuatro millones ciento cinco mil doscientas treinta y nueve (4.105.239) multas. En esos seis años, se cancelaron (por pago voluntario) solamente el 17,52% de las infracciones. El importe de las multas aún pendientes de cobro en esta etapa ascendía -en marzo de 2015- a más de cuatro mil ochenta y dos millones de pesos (\$4.082.000.000) más intereses¹⁰(ver gráfico). Estas cifras, que equivalían a más de quinientos millones de dólares (USD 500M) en el contexto de una provincia de Buenos Aires financieramente asfixiada, resultaban llamativas. Sin embargo, desde su creación, la DP nunca llegó a gestionar el cobro de estas multas.

Política y Seguridad Vial
Cantidad de multas labradas / cobradas

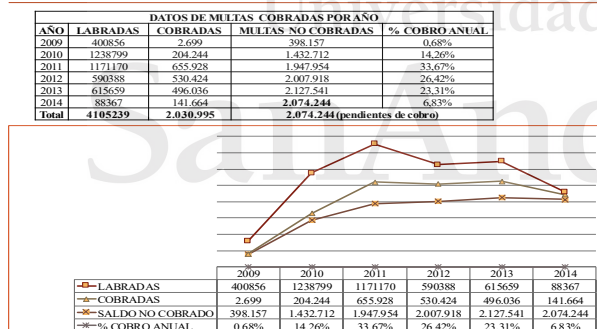


Gráfico 1 - Fuente: Informes elaborados por la DP con información del Sistema de Administración Centralizada de Infracciones de Tránsito (SACIT)

¹⁰Fuente: Informes elaborados por la DP con información del Sistema de Administración Centralizada de Infracciones de Tránsito (SACIT). Valor de la multa mínima por exceso de velocidad (\$13,12 x 150 UF) según Disposición de la DPPSV N° 4/15.

El proyecto de informatización del cobro de multas por infracciones de la DPPSV no tuvo prioridad en la gestión. Casi la mitad de las multas de tránsito se pagan voluntariamente. Esto constituye un flujo de fondos significativo con poco esfuerzo de cobranza. La falta de medidas para el cobro de esta deuda en mora denota ineficiencia burocrática. Aunque debe reconocerse que cobrar gran cantidad de multas por sumas pequeñas no es sencillo.

Durante 2015 se llevaron adelante tres elecciones. Muchos funcionarios provinciales consagraron una gran parte de su tiempo a la campaña (y a su “supervivencia”) política y el tiempo efectivo dedicado a la gestión de gobierno fue insuficiente.

5.3 Razones para crear la DP

Hasta la puesta en funcionamiento de la DP, los diversos ministerios y organismos provinciales debían ocuparse – además de sus funciones específicas- de intentar cobrar los créditos morosos (provenientes de las tasas, multas, aranceles, facturas, cargos deudores por pagos indebidos y otros conceptos) que les correspondía percibir. Su desempeño recaudatorio no era eficiente.

Por otra parte, el accionar individual de cada dependencia (la dispersión) generaba dificultades a la FEPBA para auditar a los profesionales apoderados dedicados al cobro judicial en cada organismo. También resultaba difícil a la FEPBA interactuar con todos los OE debido a la multiplicidad de interlocutores, los cuales casi nunca eran especialistas en cobranzas. Así, la mayoría de los créditos que no eran cancelados voluntariamente¹¹ por los obligados al pago se perdían para la Provincia por el transcurso del tiempo (prescripción liberatoria).

¹¹ En el caso de las multas de tránsito, según estadísticas (no publicadas) de la Dirección Provincial de Política y Seguridad Vial, desde 2009 se cancelaron voluntariamente entre un 30% y un 35%.

Frente a este panorama de situación se diseña la DP como una repartición de perfil eminentemente técnico y especializado con la finalidad de centralizar el cobro de créditos fiscales originados en las distintas áreas y organismos provinciales, en el marco de lo dispuesto en la normativa legal, reglamentaria o convencional pertinente. De este modo, la DP tiene como función principal gestionar el cobro – judicial y prejudicial- de todos aquellos créditos en mora que exceden el marco de actuación de ARBA.

En definitiva, en el marco de una provincia de Buenos Aires *quebrada*¹², la capacidad recaudatoria de la DP debería haber generado un interés especial para la administración bonaerense. Sin embargo, hacia fines de 2015, el panorama real era muy diferente.

5.4 Razones elegir la unidad de observación

Alguien podría preguntarse porqué elegir a la *Dirección Provincial de Gestión y Recupero de Créditos Fiscales* de la Provincia de Buenos Aires para analizar sus CE, la forma en la cual éstas se constituyen en los hechos, su funcionamiento y su variación a través del tiempo. Pues bien, la elección está fundada en cinco factores: la accesibilidad de la información; las variables de productividad disponibles; la transversalidad del rol de la DP; su reciente creación, la originalidad de su diseño institucional y la diversidad de sus competencias. Veamos:

5.4.1 Acceso a la información para el caso.

Aunque resulte una obviedad, en primer lugar, elegimos a esta Dirección Provincial por la posibilidad de acceder a la información necesaria para este estudio. En efecto, la posibilidad personal de dirigir este organismo durante casi tres años nos permitió conocerlo

¹² Conf. las noticias publicadas en <http://goo.gl/SLgqPi>; <http://goo.gl/lcLPfX>; <http://goo.gl/GWyiMV> y también en www.ambito.com/noticia.asp?id=819332 y www.latecla.info/4/nota.php?nota_id=73615

desde dentro en profundidad. Asimismo, nos permitió realizar entrevistas con los funcionarios y el personal que nos resultaron de gran utilidad tanto para conocer la oficina pública cuya gestión se encontraba en mis manos como para detectar sus déficits de *capacidad estatal*. La interacción de esta dependencia con otras, nos puso en contacto con otros funcionarios y empleados que trabajaban con ella. De las entrevistas con ellos también pudimos también obtener información sobre la percepción externa de nuestra unidad de observación y de sus capacidades.

5.4.2 Presencia de variables de productividad identificables y medibles

Por su propia misión institucional, el desempeño de la Dirección Provincial permite ser evaluado en términos de diversos parámetros que pueden ser medidos. Tal es el caso de los importes que se recaudan en un determinado período de tiempo. El monto y a cantidad de los juicios de recupero que se inician, la cantidad de apoderados judiciales que operan a lo largo del territorio provincial (en sus dieciocho departamentos judiciales), el monto y la cantidad de expedientes administrativos que ingresan a la Dirección Provincial desde las diversas reparticiones que le encomiendan el cobro de sus acreencias en mora.

Asimismo, otros datos como el estado y la antigüedad del equipamiento de la oficina, la calidad y cantidad de sus funcionarios y empleados, el tiempo que dedicaban a su trabajo y el número de organismos para los cuales nuestra unidad de observación gestionaba créditos, entre otras variables, son susceptibles de ser medidos en términos de productividad.

5.4.3 La transversalidad de las competencias de la DP

Un aspecto interesante de esta unidad de observación resultó ser la cantidad de vínculos que este organismo tenía (y debe tener por su competencia específica) con otras

áreas del gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Principalmente con aquellas que labraban actas por infracciones administrativas sancionadas con pena de multa. En el caso, por ejemplo, de los créditos SAMO (por prestaciones de salud brindadas en hospitales públicos) esto implicaba también trabajo con municipios bonaerenses que remitían desde sus hospitales locales actuaciones para su cobranza desde la oficina provincial.

Además, la diversidad de los OPCs permitió observar también cómo cada ministerio y cada organismo funcionaba y lidiaba con sus propios déficits de capacidad estatal. Esta singularidad, a los fines de este estudio, enriqueció nuestra mirada y proporcionó un espectro de situaciones que si bien a primera vista parecían similares, en los hechos se desenvolvían de modos diferentes en diferentes ámbitos gubernamentales. Así, por caso, podía suceder que un crédito de un monto insignificante para una repartición resultara, en otra coyuntura, de suma importancia para otra dependencia. No necesariamente por su valor relativo, sino a veces en virtud de la oportunidad política para su cobro. Así, por ejemplo, un crédito por una multa por exceso de velocidad (labrada por un radar en la ruta) parecía irrelevante por su exiguuo monto. Sin embargo, para la Dirección Provincial de Política y Seguridad Vial era importante que se iniciara un juicio para su cobranza por otro motivo: la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires había dictaminado para ese caso que la Provincia no podía supeditar la renovación de la licencia de conducir del infractor al cobro de la multa que adeudaba debido a que contaba con otros medios para el cobro, como el inicio del correspondiente juicio de apremio¹³.

¹³ Fallo “Del Campo, Ricardo c/ Municipalidad de General Madariaga s/ Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley” (SCBA del 10 de agosto de 2016 – Causa A 73740)

Por lo tanto, era importante dar un mensaje a la ciudadanía en cuanto a la utilización adecuada de las acciones judiciales sin renunciar al cobro los créditos fiscales del estado provincial.

En algunos supuestos, el diverso funcionamiento de cada organismo acreedor, también repercutía en la eficiencia del área de recupero de créditos fiscales. Por ejemplo, en casos en que las actuaciones administrativas que se remitían para su cobranza a la DP adolecían de vicios, fallas o irregularidades (fojas faltantes, notificaciones defectuosas, prescripciones, etc.) requerían su devolución luego de ser analizadas.

5.4.4 La creación reciente de la DP

El hecho de que la Dirección Provincial tuviera un breve historial (fue creada en diciembre de 2011), permitió entrevistar al único Director previo y conocer a través de él y de los empleados (todos prácticamente estaban trabajando allí desde la creación de la dependencia) el derrotero institucional desde la letra abstracta de un decreto del gobernador que crea la dependencia hasta la concreción de una oficina funcionando en el mundo real.

Puesto que la mayoría de los empleados convocados por el primer director para desempeñarse en la Dirección Provincial provenían del sector privado, la burocracia de esta organización no tenía incorporada la *idiosincrasia del empleado público estatal*. Al contrario, por tratarse de un organismo técnico, las tareas que se desempeñaban eran mayormente profesionales. Asimismo, la corta historia de esta unidad de observación atenuó la influencia de la política sindical que aún no había logrado enraizarse en ella. En este sentido, destaco que el personal convocado superó un proceso de selección de tres

entrevistas para cada puesto específico y que una vez admitido pasó por una inducción y una capacitación técnica específica¹⁴.

Además, esta corta historia hizo posible recorrer en su totalidad las etapas iniciales de crecimiento de una organización desde su nacimiento hasta madurez. Es que, por ejemplo, inicialmente sucedía que los organismos provinciales que debían remitirle créditos para su cobro (y sus funcionarios) no tenían ninguna referencia de la actuación previa de una Dirección Provincial recién creada. Tampoco contaban con una idea clara de sus competencias. Incluso algunos desconfiaban del destino que se le daría a los expedientes que se les remitiera para su cobranza y si realmente se les enviaría posteriormente la totalidad de lo recaudado sin pedir nada a cambio. En el caso de ARBA, incluso se la observaba con recelo ante la suposición de que se trataría de alguna jugada política para recortar (en lugar de complementar) sus competencias recaudatorias.

En palabras de la Subdirectora Ejecutiva de Asuntos Jurídicos de ARBA, en este caso: *“...eso tenía que ver con romper ciertas lógicas y ciertas –tal vez- mezquindades que tienen que ver con las competencias de los organismos. También tiene que ver con la lógica de pensar “¿Para qué me van a pedir esto?” ¿Esto va a servir de algo? ¿Esto es una pérdida de tiempo?”*¹⁵.

¹⁴ Segunda entrevista al Dr. Pablo Cuchetti (Director Provincial de la DP desde la creación del organismo hasta el 15 de enero de 2016), del 22 de junio de 2020.

¹⁵ Entrevista a la Dra. Josefina Magyary (Subdirectora Ejecutiva de Asuntos Jurídicos de ARBA), del 15 de junio de 2020.

5.4.5 La originalidad de su diseño y la diversidad de competencias identificables en esta OE

La singularidad de las competencias de esta organización estatal es otro de los motivos para elegirla como unidad de observación para el estudio de las CE. No existe en la administración pública nacional o provincial argentina una dependencia que centralice las cobranzas no tributarias.

Por otra parte, la separación gubernamental de las competencias propias de los organismos que aplican y los que cobran los créditos fiscales morosos resulta saludable en términos de transparencia, profesionalismo burocrático y prevención de focos de corrupción administrativa.

El entramado administrativo de las competencias propias de la Dirección Provincial se relaciona con la función estratégica que está llamada a cumplir esta OE y con el contexto en el cual se gestó su creación.

En definitiva, la diversidad de las competencias administrativas de esta OE hace posible medir sus déficits de capacidad estatal en distintos ámbitos y sentidos. Tanto en lo que hace a su labor técnica más propia (la cobranza y su resultado) como en aquello más tangencial pero igualmente necesario como la relación con los organismos proveedores de créditos fiscales, que deriva en otros parámetros medibles como por ejemplo el flujo de expedientes que se remiten para cobranza.

6 – EVOLUCIÓN del NIVEL de las CAPACIDADES ESTATALES

Describiremos aquí¹⁶ el nivel de origen y final de CE, explicaremos sus variaciones e intentaremos determinar cómo estos cambios impactaron en la performance de la DP durante 2016 y 2017. A partir de este análisis intentaremos comprender por qué se quebró el statu quo previo y qué condiciones se dieron para permitir el salto de productividad experimentado por nuestra unidad de observación.

Hemos seleccionado ciertos aspectos del funcionamiento del organismo administrativo bajo estudio atendiendo a la finalidad que le sirve de objetivo (capacidades para qué) y a la complejidad de su conjunto. Creemos que de esta forma resulta posible brindar una muestra integral y representativa de las CE de nuestra unidad de observación considerada como organización administrativa.

En el ámbito de la administración pública bonaerense entre fines de 2015 e inicios de 2016 se produjeron cambios en casi todas las primeras (Ministros), segundas (Subsecretarios) y terceras líneas (Directores Provinciales) de gobierno. Pese a su perfil más bien *técnico* que *político*, la DP no fue ajena a ello. De sus tres direcciones de línea dos de ellas estaban vacantes al 10 de diciembre de 2015. La restante tenía una directora a tiempo parcial que se ocupaba de “atajar penales” de las tres direcciones. El Director Provincial no iba a su oficina todos los días a la semana. La mitad del personal estaba contratado a través

¹⁶ Los indicadores y las brechas de capacidad analizadas se basan en el conocimiento directo del organismo, documentación producida por el mismo y en notas tomadas durante entrevistas mantenidas con: i) la Dra. Leticia Edith Benítez (Directora de Gestión Judicial de la DP desde 2013 hasta el presente); ii) el Dr. Pablo Cuchetti (Director Provincial de la DP desde la creación del organismo hasta el 15 de enero de 2016) ambas en la ciudad de La Plata los días 12, 15 de enero, 6 y 19 de julio de 2016; iii) el Dr. Martín Bordagaray y el Dr. Diego Martín Dousebes (ambos funcionarios del OPDS – Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, que es uno de los organismos proveedores de créditos fiscales para su gestión en la DP) fueron entrevistados el viernes 11 de marzo y el martes 12 de julio de 2016 y iv) El Dr. Juan Pablo Bracco y la Dra. Andrea Nardone (Exdirector y Subdirectora respectivamente de Servicios Técnicos Administrativos del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires) fueron entrevistados el 26 de febrero de 2016.

de locación de servicios y se les adeudaba el pago de seis meses de remuneraciones. Por esta razón, había protestas en la calle. Se adeudaban seis meses de alquileres del inmueble sede de la oficina y, en general, los recursos materiales e insumos eran obsoletos y escasos.

En enero de 2016 se nombró un nuevo Director Provincial y dos (de tres) Directores de línea. Se mantuvo a la Directora de Gestión Judicial. Todos ellos comenzaron a asistir diariamente a sus despachos. En los primeros seis meses de 2016 se abonaron los contratos adeudados al personal (el clima de trabajo cambió sustancialmente) y se regularizó el pago de los alquileres pendientes de cancelación.

6.1 La cantidad de OPC y la capacidad relacional de la DP

Puesto que se trata de una dependencia dedicada a brindar servicios de gestión y cobranza de créditos morosos al resto de la administración provincial, resulta relevante saber con cuántos organismos se relaciona la DP para alcanzar sus objetivos. Esta competencia se encuadra en la capacidad relacional ya referida en el punto 4.2.2.

La estructura de la DP está diseñada para funcionar independientemente de la cantidad de organismos a los cuales presta servicios y de la cantidad de expedientes para cobranza que recibe. Esto implica que el estado provincial destina prácticamente los mismos recursos para cumplir con esta función independientemente de su alcance real. Asimismo, la estructura administrativa y los costos asociados a su funcionamiento (salarios y alquileres en su mayor parte) se mantienen sin importar el quantum de las sumas recuperadas por esta organización.

En este sentido, resulta esperable que si se presta el servicio de gestión y recupero de créditos a un número elevado de organismos provinciales esto será indicador de una mayor

capacidad estatal y lo contrario ocurrirá si los organismos que proveen créditos fiscales para su cobranza son pocos.

Concretamente, durante los primeros cuatro años y medio de vida de la DP su funcionamiento era deficitario. Recién a partir de octubre de 2016 su recaudación mensual fue (y se mantuvo) mayor al costo operativo mensual¹⁷. Ello no obstante, es justo decir que la finalidad de la DP excede la mera recaudación de créditos fiscales. Otros de sus objetivos son corregir y disuadir conductas ilegales (multas), el recupero de gastos (reintegros, inversión e incentivos del sistema de salud), la cobranza de rentas (cánones impagos por uso de inmuebles fiscales) y tasas. Distinguimos corregir y disuadir dado, que si bien toda multa persigue una finalidad disuasoria, en el caso de la Autoridad del Agua, también tramitan multas que se calculan a partir del costo de las obras necesarias para tapar canales clandestinos. En algunos casos estas reparaciones son realizadas por el estado provincial, corrigiendo aquello que afecta su recurso hídrico.

Alcanzado el equilibrio de recaudación y gastos sería esperable que -ante una perspectiva de aumento potencial de la recaudación- en la medida en que se alcance mayor plenitud de capacidad operativa, las decisiones políticas procuren equipar la DP para que pueda atender ese crecimiento y generar mayores ingresos para los OPC.

Este desempeño eficiente supone que el servicio estatal de cobranza de créditos fiscales sea aprovechado por la mayor cantidad de dependencias posibles, aspecto que no se verificaba al inicio del período en estudio. Uno de los mayores desvíos de capacidad estatal resulta cuando *las dependencias administrativas actúan autónomamente y no*

¹⁷ Cálculo estimado sobre la base de costos mensuales solamente de alquiler de oficina, más insumos de oficina y salarios a partir de datos presupuestarios e informes de gestión trimestral de la DP.

remiten sus expedientes para el cobro de los créditos fiscales en mora. Esta dinámica intraburocrática de *no colaboración* genera relaciones de interdependencia entre agencias estatales que condicionan sus respectivas CE: tanto la de la dependencia acreedora como la de aquella que gestiona la cobranza de esos créditos que no se cancelan en forma voluntaria. Se verifica una tensión entre la “diferenciación estructural” de las organizaciones estatales y su necesaria “integración” (Oszlak, 1980).

El desaprovechamiento de la capacidad técnica de la DP como organismo especializado resulta en lo que podríamos denominar “*capacidad ociosa estatal*”. Es decir, cuando el estado provincial dispone recursos para atender el cobro de créditos de la *totalidad* de las dependencias provinciales y sólo lo hace respecto de *algunas* incurriendo en una sub-utilización de competencias.

La dinámica de *no colaboración* antes referida provoca que la dependencia acreedora intente perseguir el cobro de sus créditos en mora por sus propios medios. Esto distrae recursos estatales para fines no específicos del área lo que normalmente resulta ineficiente por la falta de *know how*. Llamaremos a este hecho “*desvío de capacidad estatal*”, porque se utilizan recursos y competencias técnicas pensadas para una finalidad en otra diferente. Por ejemplo, si una dependencia cuya finalidad específica consiste en el cuidado de las reservas naturales de la provincia (OPDS¹⁸ en el caso de la Provincia de Buenos Aires) invirtiera tiempo y recursos humanos no calificados para recupero de créditos morosos (guardaparques) en el reclamo del pago de multas (tanto extrajudicial como judicial). Por caso, sucedería que un guardaparque (capacitado y destinado administrativamente al cuidado de la flora y la fauna de las reservas naturales de la provincia) debería dejar de

¹⁸ Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (Ex Secretaría de Política Ambiental)

cumplir con su tarea específica de campo para, por ejemplo, permanecer en una oficina para redactar intimaciones de pago, realizar liquidaciones de intereses moratorios o consultar la cuenta bancaria del organismo para verificar si ingresaron pagos¹⁹.

Además, la tarea de cobranza de créditos morosos siempre ocupará un segundo o tercer plano para nuestro guardaparque. Porque no tiene incentivos ni herramientas técnicas para priorizar las cobranzas por sobre sus restantes labores, ya que su desempeño será siempre evaluado respecto de las tareas específicas y principales de su puesto de trabajo.

¿Por qué suceden estos desvíos? ¿Acaso subsanarlos no es una tarea aparentemente sencilla? Parece que sí, pero nada en política y en la gestión administrativa del estado es tan sencillo. En efecto, las relaciones intergubernamentales son complejas y realidades tales como pujas de poder, desconfianza e incluso el desconocimiento de las áreas entre sí pueden ser causa de desvío de capacidades estatales.

Durante los dos años que analizamos, hemos visto que los expedientes de créditos morosos quedan inconclusos en sus organismos de origen por diversas razones: **i)** Desconocimiento del procedimiento para el cobro de créditos fiscales (inacción, errores, nulidades, etc.); **ii)** Falta de impulso de las actuaciones, lo cual derivará en su caducidad o en la prescripción del crédito; **iii)** Dificultades para encontrar a los deudores y para llevar adelante el cobro, entre otras.

La falta de adecuados controles administrativos y adecuado seguimiento para estos supuestos (premios o castigos) desincentiva el trámite oportuno de las actuaciones hasta su finalización. En esa misma línea Nagin (2008) refiere que la recaudación de multas requiere un "compromiso de recursos reales" por parte de las agencias de cobranza, incluidos los

¹⁹ Citamos ya otro ejemplo en el punto 5.1, respecto del recupero de gastos médicos en hospitales.

sistemas de seguimiento de pagos y también el seguimiento en la implementación de castigos, en caso de incumplimientos de pago²⁰.

Por último, en la medida en que las relaciones interadministrativas se cultivan, también se consolidan. La solidez de estos vínculos fructifica en una mejor coordinación administrativa. Así, la CE se debería incrementar debido a que los desvíos, las demoras, los errores de gestión y otros factores que causan interferencia en estos engranajes de gobierno deberían tender a ser menos frecuentes.

El cultivo de estas relaciones – al menos inicialmente – no puede deslindarse del aspecto personal de los funcionarios a cargo de las distintas áreas de gobierno. Pues las relaciones institucionales que nacen, crecen y se consolidan lo hacen muchas veces sobre la base de las relaciones personales de los funcionarios y empleados. Probablemente aún más en el nivel provincial que en el nacional. Ello porque hemos experimentado que la idiosincrasia de la Provincia de Buenos Aires le asigna un valor importante al trato personal, distinto del ámbito más impersonal y acelerado que se experimenta, por ejemplo, en la Capital Federal. Resulta muy ilustrativo de esto el testimonio de una funcionaria de ARBA respecto de lo sucedido entre la DP y esa importante agencia de recaudación en el período en estudio:

“A partir de 2016 se produjo un gran cambio con la nueva gestión por que se personalizó el trato y el vínculo entre ambas dependencias. Desde la Dirección Provincial se presentó el Director Provincial ante todos los funcionarios de ARBA que en ese momento teníamos injerencia o posible injerencia en la materia y con mucha buena

²⁰ Nagin (2008) cita un trabajo de Moxon y Whitacker (1996) según el cual cerca del 25% de las personas multadas en Inglaterra y Gales fueron encarceladas por algún tiempo como castigo por la falta de pago de multas.

predisposición ofreció sus herramientas, ofreció sus conocimientos técnicos y además también su apoyo ante cualquier eventualidad. A partir de allí se construyó un buen vínculo de coordinación. En este nuevo esquema, uno (desde ARBA) podía saber quién estaba del otro lado y qué era lo que hacía en definitiva. Por eso es que los cambios realmente fueron no solamente positivos, sino también muy visibles en cuanto a saber quién detentaba esta competencia: ponerle un rostro y personalizarlo. Por otro lado, fue posible ver bien en concreto cuáles eran sus misiones y funciones y cuál era la efectividad de la tarea que desarrollaba.”

Desde 2016, en la DP se emprendieron acciones “diplomáticas” con políticos y burócratas de los organismos de origen de los créditos fiscales que, en muchos casos, “creían que les queremos sacar algo que es de ellos cuando, en realidad, trabajamos para ellos. Para que ellos cobren”²¹.

En el caso de la Dirección Provincial un *actor clave* para llevar a cabo esta estrategia de conquista de nuevos OPCs para gestión de sus créditos fiscales resultó ser la Asesoría General de Gobierno de la Provincia (AGG)²². En virtud de su rol de organismo de asesoramiento jurídico respecto del procedimiento legal que deben seguir los expedientes de cobranza de créditos fiscales y por sus aceptados vínculos con todos los OPC potenciales

²¹ Entrevista con Juan J. Andrés Larroulet, Director de Coordinación y Enlace Operativo de la Dirección Provincial de Gestión y Recupero de Créditos Fiscales. En igual sentido, entrevista del 4 de febrero de 2019 con la Dra. Josefina Magyary, Gerente General de Coordinación Jurídica de ARBA.

²² La Asesoría General de Gobierno posee 23 delegaciones en todos los ministerios y principales organismos públicos bonaerenses. Entre otras funciones, le corresponde expedirse en todo asunto que verse sobre la aplicación e interpretación de las normas jurídicas que rigen la actividad de la Administración Pública provincial. Se expide, además, en todas aquellas actuaciones donde se generan créditos no tributarios para el Fisco provincial.

(cada ministerio y los organismos más importantes cuentan con una delegación de la AGG en sus oficinas).

En efecto, muchos expedientes que correspondían a créditos fiscales morosos pasaban por esa área. Por esa razón, los funcionarios de Asesoría conocían la dificultad y la necesidad de su cobranza efectiva. También conocían el trabajo de la DP y sus resultados.

Por su parte, el trabajo coordinado con FEPBA (cuyos funcionarios son estables y no dependen del cambio de gobierno) requirió de las nuevas autoridades renovar el vínculo de confianza y colaboración generado por la gestión anterior. En este sentido, la directora de Gestión Judicial de la DP (que permaneció en su cargo después del cambio de gobierno y tenía un vínculo aceitado con la FEPBA) resultó vital.

Entre 2011 y 2015 se puso en marcha y se iniciaron contactos con potenciales OPCs para el cobro de sus créditos. Éstos ya tenían una trayectoria previa y una metodología de trabajo propia, prescindente de la DP. Desde fines de 2015, con el cambio de casi todos los funcionarios provinciales, se favoreció el relacionamiento de la Dirección Provincial con nuevos OPCs.

Hasta 2015 la DP en coordinación con la FEPBA seleccionaron y capacitaron una primera lista de apoderados fiscales (abogados) para tramitar las causas judiciales de cobro. El cambio de gestión abrió la oportunidad para evaluar su desempeño y rescindir el vínculo con quienes no cumplieron su tarea adecuadamente.

Además, se entrevistaron y propusieron cerca de 30 nuevos abogados en diferentes departamentos judiciales para hacer frente al creciente flujo de créditos por cobrar.

Lamentablemente la lógica política (proponer abogados amigos en lugar de aquellos que puedan responder con profesionalismo a la DP) frustró la posibilidad de nombrarlos²³.

Por otra parte, puesto que ARBA cuenta con importantes bases de datos catastrales y patrimoniales de los contribuyentes, a fin de potenciar el desempeño de la DP para el recupero de créditos fiscales, en 2016 se suscribió por primera vez un convenio de colaboración e intercambio de información entre ambas dependencias.

La tarea de desarrollada incluyó la elaboración de *informes de gestión* trimestrales que eran enviados a los organismos proveedores de créditos. Es que hasta 2016 la DP no elaboraba informes de gestión a los OPCs para los cuales realizaba cobranzas de créditos. La falta de una adecuada y periódica *rendición de cuentas* no favorecía el fortalecimiento de los vínculos entre éstos y la DP. El envío de estos informes resultó de un gran valor para la construcción de las relaciones de coordinación y colaboración intra-gubernamental necesarias.

Para finalizar, destacamos que si bien no existe ninguna normativa que obligue a la DP al envío de estos informes hacerlo implicaba construir capacidad estatal.²⁴ Por otra parte, resulta alentador saber que esta práctica saludable (accountability) en la segunda mitad de 2020 (habiendo cambiado dos veces desde entonces la conducción de la DP) continúa

²³ Se suponía erróneamente que el trabajo de apoderado judicial sería muy reutilizable, tomando como parámetro a los mandatarios de ARBA. Sin embargo, el tipo y monto de los créditos fiscales que debe cobrar la DP es diferente.

²⁴ En este punto resultan coincidentes las referencias de los funcionarios de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA), del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) y Autoridad del Agua (ADA)

vigente²⁵. En este punto, podemos agregar el atributo de *sostenibilidad* relacionado al aumento de estas CE que menciona Hintze (2003).

6.2 El tiempo al servicio de las capacidades estatales.

Este indicador de la capacidad estatal se refiere al tiempo total (horas hombre) dedicado a la labor política²⁶, de gestión y administrativa en la Dirección Provincial en el contexto de sus competencias. En la medida en que se dedique mayor tiempo al trabajo del área, podríamos inclinarnos a pensar que el estado cuenta con un mayor recurso para brindar el servicio propio de una dependencia provincial.

Dejaremos de lado la distinción sobre la calidad del empleo tiempo, considerando que en el curso de una jornada laboral siempre hay momentos de concentración mayor que otros y que estos tiempos son más o menos constantes para todas las personas. Por otra parte, las tareas de los directores son diversas de aquellas propias de los agentes y aún las de éstos difieren entre sí. Por supuesto que cantidad (horas de permanencia prestando tareas en una dependencia) no necesariamente es calidad (tiempo útil en tareas útiles).

El aumento o disminución de la capacidad estatal por la variación en la cantidad de horas hombre que se trabaja en un organismo como la DP tiene que ver con la cantidad de expedientes de cobranza que pueden procesarse. Sin embargo, en este punto, el factor tiempo es un recurso que también debe ser considerado referido a la optimización de los tiempos de los procedimientos administrativos. Esto se verificaba concretamente, cuando a

²⁵ Notas tomadas a partir de respuestas al cuestionario enviado a María Fernanda Rizzi, a la Lic. Luciana Maresca y a la Dra. Araceli Pérez Valdés (empleadas de la DP) los días 18 y 19 de julio de 2020.

²⁶ Entendemos aquí por “labor política” a lo que podríamos denominar la diplomacia de gestión. Es decir, la acción de “salir a promocionar los servicios” de la Dirección Provincial a otras áreas de gobierno para aumentar la cantidad de organismos con los cuales se trabaja y fortalecer vínculos de colaboración y confianza con aquellos con los que ya existe interacción administrativa.

partir de la *detección de errores repetitivos* que se cometían en el análisis de los expedientes se podía implementar mejoras para evitar o mitigar la regeneración de tales deslices y la consecuente pérdida de tiempo de trabajo para las áreas involucradas.

En este sentido, un claro ejemplo lo constituía el proceso de generación de títulos ejecutivos. En estos instrumentos públicos se documentaba el crédito del estado provincial detallando su monto expresado en pesos, su origen y los datos del/ de los deudor/es (ver Gráfico 2). Con este documento correctamente emitido el apoderado de la FEPBA podía iniciar el correspondiente juicio de apremio ante el poder judicial para el cobro del crédito.

Durante la mayor parte de 2016, uno de los errores más frecuentes consistía en la indicación defectuosa del valor de la deuda en letras. A partir de este dato, corroborado estadísticamente por quien tenía a su cargo la revisión final de los proyectos de título ejecutivo antes de su firma, se realizó una modificación en las planillas de cálculo (Excel) empleadas para elaborar los títulos ejecutivos. Esta modificación consistió en agregar al software de dicha planilla de cálculos un *macro* con una función específica que automáticamente transformaba las cifras en números a letras. A partir de este desarrollo²⁷, los errores en la confección de los proyectos de títulos ejecutivos que se revisaban pasaron de ser de 1 cada 7 (14,28%) a 1 cada 10 (10%). Dicho de otro modo, se redujo la cantidad total de títulos que requerían revisión (por errores de tipeo en los valores) en un **42,8%**²⁸.

²⁷ Desarrollo a cargo del CPN Andrés Amarillo.

²⁸ Datos relevados de la Dirección Provincial de Gestión y Recupero de Créditos Fiscales.

Buenos Aires Provincia
MINISTERIO DE GOBIERNO
Dirección Provincial de Gestión y Recupero de Créditos Fiscales

TÍTULO EJECUTIVO
Art. 2º Decreto - Ley Nº 9122/76 y Ley Nº 13.406 - Arts. 518 ss. y ccs. Del C. P. C. P. B. A.
Decreto Nº 36/11 "B" modificatorias y complementarias

TÍTULO
005-000015

REPARTICIÓN: Autoridad del Agua

ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA
2436-21370-2010

DEPTO. JUD.

LIQUIDADO AL:
31/3/2016

APellido y Nombre / RAZÓN SOCIAL
COOPERATIVA xxxxxxxx

CARÁCTER TITULAR / RESPONSABLE

TIPO Y Nº DE DOC.

CUIT/CUIL TITULAR/RESP.
XX-XXXXXXX-X

DOMICILIO CONSTITUIDO (Art. 32 Ley Nº 10.397 modif. y compl.)
Calle xxxxxx Nº xxxx - Localidad xxxxxxxxxxxx (Cód.Postal) - Pcia. de Buenos Aires.

OTRO DOMICILIO

| MONTO DE DEUDA (A) | VTO. ORIGINAL | INTERESES LEGALES (Ley Nº 10.397 modif. y compl.) Desde el vto. Original hasta 31/3/2016 | | | | MONTO (E = A*B*D) | MONTO LIQUIDACION (F=A + E) |
|-----------------------|---------------|---|---------------------|------------------------------|---|----------------------|--------------------------------|
| | | PERIODO | DIAS DE MORA (B) | TASA DE INTERES ANUAL (C) | PORCENTAJE DIARIO DE LA TASA DE INTERES ANUAL (D= C/365) | | |
| \$ 11.000,00 | 29/6/2007 | 29/6/2007 | 3198 | 36% | 0,0986% | \$ 34.696,11 | \$ 45.696,11 |
| | 31/3/2016 | | | | | \$ 34.696,11 | \$ 45.696,11 |
| SUB-TOTALES | \$ 11.000,00 | | | | | \$ 34.696,11 | \$ 45.696,11 |

NORMATIVA APLICABLE: Leyes Nº 12.257 y 10.397, modificatorias y complementarias.
OBSERVACIONES: Multa - Resolución ADA Nº xxxx/2015

Tasas Retributivas de Servicios Administrativos - Art. 328 y 331 Ley Nº 10.387 (modif. y compl.) - Art. 70 inc. A) ap. 2º y ap. 3º Ley Nº 14.808 (modif. y compl.)
\$ 36,00
\$ 55,00

LUGAR DE CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACION: Autoridad del Agua (ADA) - Calle 5 Nº 366 (C.P. 1900) La Plata.

LIQUIDACION FINAL:

OTRO DOMICILIO:
LA PLATA: 09/03/2016

TOTAL
\$ 45.787,11

SELO Y FIRMA FUNCIONARIO AUTORIZADO:

SON PESOS:
Cuarenta y cinco mil setecientos ochenta y siete con once centavos.

Gráfico 2 - Fuente: Documentación interna de la DP.

Asimismo, sobre la base del tipo de errores más frecuentes se elaboraron además dos *check lists* a fin de ser utilizada como guía para evitar la repetición de los deslices más habituales en la redacción de informes, providencias y títulos ejecutivos (ver abajo). Es que muchas veces los errores eran *de arrastre*, es decir que provenían de actos de la administración previos a la confección de los títulos ejecutivos.

| Check List | Provi | TE | Check List | Provi | TE |
|---|-------|----|---|-------|----|
| Denominación del deudor | | | Denominación del deudor | | |
| CUIT del deudor | | | CUIT del deudor | | |
| Fecha de origen de intereses | | | Fecha de origen de intereses | | |
| Nro. De TE | | | Nro. De TE | | |
| Falta de pago verificada | | | Falta de pago verificada | | |
| Monto en letras | | | Monto en letras | | |
| Monto en números | | | Monto en números | | |
| Fecha tope de liquidación de intereses | | | Fecha tope de liquidación de intereses | | |
| Si no coincide con fecha inicio, verificar prescripción | | | Si no coincide con fecha inicio, verificar prescripción | | |
| Domicilio | | | Domicilio | | |
| Organismo | | | Organismo | | |
| Tipo de crédito | | | Tipo de crédito | | |
| Nro de Normativa aplicada (Dispo que impone la multa) | | | Nro de Normativa aplicada (Dispo que impone la multa) | | |

Gráfico 3 - Fuente: Documentación interna de la DP // Provi=Providencia Administrativa // TE =Título Ejecutivo.

Otro aspecto del factor tiempo se relaciona con las condiciones de trabajo de los agentes. En el caso de la Dirección Provincial de Gestión y Recupero de Créditos Fiscales, en 2016 los empleados trabajaban entre 4 y 5 horas repartidas en dos turnos una por la mañana y yo otro por la tarde. El turno de la mañana se iniciaba a las 8.00 AM y el turno de la tarde culminaba a las 16 horas. Sin embargo, debido a que la cantidad empleados era casi el doble de la cantidad de puestos de trabajo disponibles, la dirección funcionó con un régimen de horario laboral reducido en dos turnos de cuatro horas cada uno. De ese modo, cada computadora era compartida entre dos agentes y en ocasiones había más agentes que puestos de trabajo.

Esta forma de trabajar traía aparejado otros desajustes consistentes en que muchas veces agentes de diversas áreas que estaban trabajando en un mismo expediente no podían evacuarse consultas sobre el trabajo previo o subsiguiente del otro. Toda cuestión pendiente requería que se deje una nota con la explicación de la dificultad que recién al día siguiente podría ser respondida. Esta respuesta sería leída por su destinatario, en el mejor de los casos, uno o dos días más tarde (sin contar fines de semana). Con lo cual las pérdidas de tiempo, las consiguientes demoras, los malos entendidos y los desajustes de tareas eran moneda corriente.

El mejoramiento de las condiciones de trabajo generales permitió que se pudiera brindar un espacio para que cada trabajador tuviera su propio escritorio y además tuviera su propia computadora. De este modo, los empleados públicos provinciales comenzaron a asistir a su lugar de trabajo en dos turnos pero esta vez de 6 horas, con lo cual todo el personal se encontraba en la oficina de modo simultáneo durante al menos dos horas. De

este modo se eliminaron muchos de los desajustes descritos en el párrafo anterior a partir de una mejor coordinación entre los agentes.

Si bien todo el personal contaba con un puesto de trabajo completo, la diversidad de turnos debió mantenerse porque muchos de estos trabajadores tenían otros empleos simultáneos en el sector privado (a contra turno). En especial los abogados que ejercían su profesión en forma independiente.

Con la incorporación de la DP a la estructura administrativa del Ministerio de Economía los bajos niveles de ausentismo se mantuvieron, pero la carga horaria semanal se incrementó. Esto se debió a que el régimen horario del ministerio de Economía tiene treinta y cinco horas semanales (7 hs. x 5 días mientras que aquél del Ministerio de Gobierno tiene treinta horas semanales (6 hs. x 5 días).

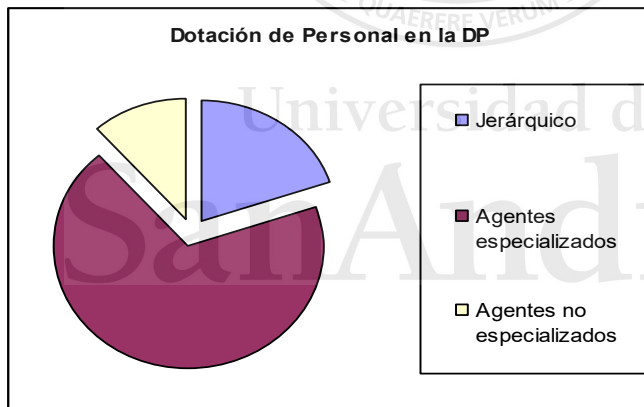


Gráfico 4 - Fuente: Elaboración propia sobre la base de informes de gestión de la DP.

Consideramos como *personal jerárquico* a aquellas personas que tienen un rol de liderazgo en la organización, no necesariamente con un cargo formal.

El *personal especializado* es aquél que desarrolla las tareas técnicas específicas del área (análisis y revisión de expedientes recibidos, seguimiento de deudores, seguimiento y evaluación constante de los apoderados judiciales y cobranzas y elaboración de informes entre otros). Se trata de la mayor parte de los agentes de la Dirección Provincial (ver gráfico). La mejora en el equipamiento físico de la oficina, permitió mejorar la distribución del espacio y aumentar la cantidad de puestos de trabajo permitiendo que todos pudieran trabajar simultáneamente durante más tiempo. Sumado a ello, el traslado de la Dirección Provincial desde el Ministerio de Gobierno al Ministerio de Economía significó para todo el personal el cambio de régimen ministerial. Esta modificación provocó un aumento en las remuneraciones para todos los empleados y un aumento también en la carga horaria semanal.

Por *agentes no especializados* entendemos a aquellos encargados de tareas meramente administrativas (llamados telefónicos, manejo de agenda y mesa de entradas).

Durante el período estudiado se formalizó el pase a planta permanente de los agentes de planta transitoria acordado por la Gobernadora con la representación sindical²⁹.

Por último, reiteramos la importancia de que las mejoras en las CE resulten sostenibles en el tiempo. En nuestro caso, de poco serviría, por ejemplo, aumentar las horas de trabajo de la DP, si al poco tiempo esto resultara en renuncias de los agentes (normalmente siempre los mejor capacitados son los que tienen mayores incentivos para encontrar otro ámbito laboral) que haga imposible seguir con el ritmo de tareas de modo permanente.

²⁹ Se acordó el pase a planta permanente de todos los empleados temporarios en tres tandas -por tercios - durante 2017, 2018 y 2019.

En definitiva, en el período en estudio se incrementó levemente la cantidad y calidad del tiempo trabajado. El ausentismo no resultó significativo y se minimizaron errores que provocaban pérdidas de tiempo.

6.3 Los RRHH del estado como variable de la capacidad estatal

Por tratarse de un organismo eminentemente técnico, un alto nivel de capacitación de los agentes de la DP resultará clave para brindar una buena gestión de los créditos provinciales. Del relevamiento aquí realizado – en este nivel subnacional - surge que la DP constituye una *isla de capacitación profesional* (Fohrig, 2020) toda vez que el nivel de formación profesional de su burocracia es alto.

Las organizaciones públicas no son meras estructuras impersonales, sino que es el factor humano (son sus integrantes) el que explica su funcionamiento y su desarrollo (Marin 2017)

Considerar el desempeño de los agentes estatales es clave para un estudio serio de la capacidad del estado, ya que se trata de un factor capaz de bloquear la efectividad estatal muy seriamente. Por eso, para aumentar la capacidad del Estado resulta clave el desarrollo de las personas que constituyen sus reparticiones burocráticas (Kümpel, 2011).

A partir de 2016 se implementó el envío diario a todos los abogados de la Dirección Provincial del Boletín Oficial del día para promover su lectura periódica (actualización normativa). El trabajo de capacitación no se limitó al personal de la Dirección Provincial, sino que también se hizo extensivo al personal de los OPC y a los apoderados fiscales en la materia de su competencia. El mayor conocimiento técnico favorece una mejor gestión de los créditos, ya que todos los créditos se originan en expedientes de los OPC y no en la DP.

Más de la mitad de los empleados de la DP tienen estudios universitarios completos (todos de la UNLP, con mayoría de abogados y escribanos). Solamente algo más del 10% tiene estudios secundarios completos. Esto resulta coherente con el perfil eminentemente técnico del organismo.

A través de entrevistas personales mantenidas con la totalidad del personal de la Dirección Provincial (35 personas) resultó posible acceder a esta información, que posteriormente fue volcada en el siguiente gráfico:

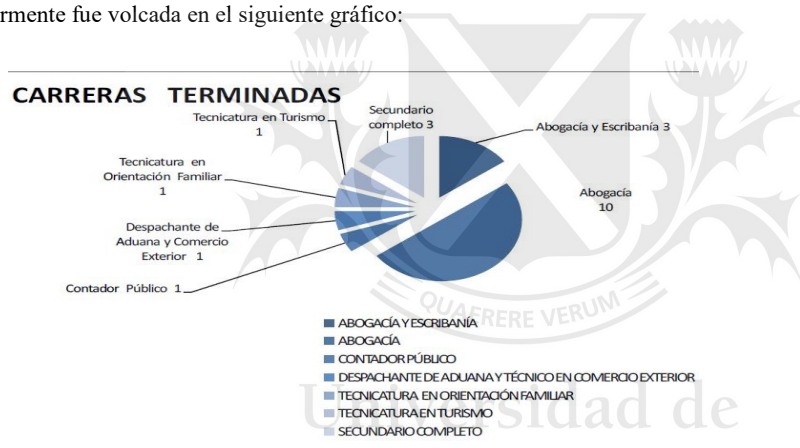


Gráfico 5 - Fuente: Entrevistas con empleados de la DP (enero y febrero de 2016).

Esa formación técnica resulta adecuada para llevar a cabo las acciones que corresponden a los objetivos de la DP. Entre otras: **i)** control de legalidad de expedientes recibidos; **ii)** análisis de defectos de tramitación para ser resueltos en origen; elaboración análisis jurídicos sobre la firmeza y exigibilidad del crédito; **iii)** liquidación de intereses previstos normativamente; **iv)** elaboración de títulos ejecutivos; **v)** evaluación e instrucción a apoderados fiscales; **vi)** coordinación de tareas con la FEPBA **vii)** Solicitud de anotación y levantamiento de medidas cautelares.

Si bien durante el período en estudio se alentó la asistencia a cursos de perfeccionamiento profesional, ello no es suficiente para que sean aprovechados. Deben darse también: **i) condiciones laborales** favorables **ii) condiciones familiares** propicias; **iii) condiciones de salud** del agente y **iv) el interés y la motivación** del agente.

Destacamos, en especial, la capacitación realizada para el uso e implementación del expediente electrónico y la firma digital en la Provincia de Buenos Aires³⁰.

La juventud de los agentes de la DP posiblemente sea otro de los factores que explica por qué casi una tercera parte de los empleados se encontraban cursando distintas carreras terciarias y de grado (Ver cuadro):



Gráfico 6 - Fuente: Entrevistas con empleados de la DP (enero y febrero de 2016).

Las *rotaciones* de casi todo el personal por los distintos sectores de la DP fue otra medida innovadora. Estos cambios temporarios de lugar y función de trabajo brindaron a los agentes un conocimiento más integral y acabado de la tarea administrativa específica de cada dirección de línea en particular y de la DP en general. Este cambio, por cerca de 3 semanas para cada agente, si bien inicialmente generó resistencias en algunos, provocó

³⁰ Atendiendo a la crisis generada en 2020 por la pandemia del llamado Covid-19, gracias a esta innovación tecnológica fue posible que mucha de la labor administrativa bonaerense se realizara de modo remoto.

fructíferos aprendizajes e intercambios de experiencia. Es que resultaba llamativo que pese a su sólida formación, se detectaran fallas en la competencia individual para la realización de determinadas actividades. El diagnóstico realizado apuntó a que el aislamiento de cada una de las tres direcciones de línea respecto de las otras dos era parte del problema. Era preciso un conocimiento *hecho carne* (más acabado) del trabajo de todas las áreas y de su necesaria interdependencia.

De este modo, la burocracia propia de cada una de las tres direcciones de línea pudo, entre otras cosas: **i)** comprender mejor y valorar el trabajo de las otras dos direcciones; **ii)** entender la importancia de realizar sus tareas de determinada manera para un mejor aprovechamiento por parte de los restantes actores; **iii)** tener una visión más panorámica y menos sectorizada del trabajo de la DP e incluso **iv)** Mejorar el conocimiento y las relaciones interpersonales de los agentes y alentar la conciencia de “equipo” de trabajo, **v)** Proponer innovaciones y cambios en el modo de realizar algunas tareas de las áreas restantes para un trabajo de conjunto mejor y más fluido que fueron implementados exitosamente. Mucho de esto se vio motivado en que el trabajo de las 3 direcciones es lineal. Es decir, los expedientes circulan de una dirección de línea hacia la siguiente, la mayoría en un único sentido de avance, salvo en aquellos casos en que se detectan errores o irregularidades en las actuaciones (Por ej. falta de notificación de la sanción de multa, errores numéricos, etc.).[Ver gráfico]

Se implementaron rotaciones de personal desde mediados de 2016. Estos cambios en las tareas asignadas (hacer el trabajo de otro) resultaron muy exitosos desarrollándolas por períodos relativamente cortos (3 semanas). Así, los agentes de cada área empezaron a desarrollar tareas en las dos direcciones restantes.

En algunos casos puntuales, finalmente se reasignaron tareas y se reentrenó a los agentes tal como propone Guillermo V. Alonso (2007).

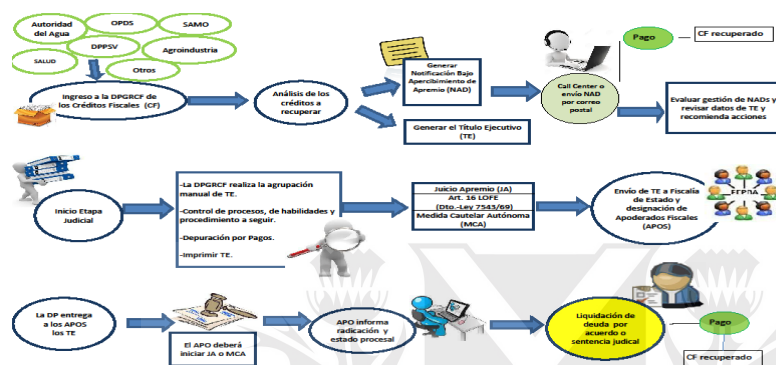


Gráfico 7 - Fuente: Informes de gestión de la DPGRCF.

En cuanto a la educación desde el punto de vista formal, si bien la diferencia final durante el período no es tan notoria, es preciso señalar que alentar a los agentes a su capacitación continua favorece la actualización permanente de conocimientos, genera un vínculo saludable con las superiores jerárquicos, promueve la sensación de sentirse valorados y predispone mejor a realizar sus tareas específicas.

En cuanto al recambio de personal en el período bajo estudio el mismo no fue significativo³¹ (6,25%). Sin embargo, destacamos que hacia el final del período en estudio, la falta de reconocimiento hacia una porción del personal que realizaba tareas de mayor responsabilidad provocó el alejamiento de agentes que poseían un conocimiento especializado valioso. Así, la gestión técnica y el equipo de trabajo de la DP se vio afectado. Por lo tanto, es aquí donde podemos detectar un déficit (falta de promoción y sostenimiento

³¹ Tampoco resultó relevante en el período anterior, según se desprende del testimonio del Dr. Pablo Cuchetti

en el tiempo de un equipo de trabajo competente) que impacta negativamente en las CE de la DP.

En definitiva, respecto de este indicador diremos que la DP es lo que podría denominarse una *isla de capacitación profesional* (Föhrig, 2020) en la cual la burocracia posee y mantuvo actualizado un grado de capacitación técnica destacable con una mayoría de personal con grado universitario completo o en curso. Las rotaciones internas del personal resultaron un hecho a simple vista sencillo, pero que favoreció un funcionamiento interno más fluido y eficiente de la DP. Sin embargo, la falta de un adecuado reconocimiento (incentivo) de los agentes impactó negativamente. Se trata de un déficit que atenta contra el desempeño productivo sostenible.

6.4 Equipamiento, sistemas y ámbito físico para el desarrollo de Capacidades Estatales

Nos ocuparemos aquí de los medios materiales que utiliza la DP para la prosecución de sus objetivos de gestión y cobranza. Estas herramientas tienen como finalidad específica:

- i)** facilitar la coordinación con los OPC y con la subsecretaría de la cual depende la DP; **ii)** acelerar el flujo ordenado de expedientes; **iii)** acelerar los trámites internos en los OPC a fin de que la DP reciba los expedientes con tiempo suficiente (antes de la prescripción³² del crédito); **iv)** facilitar los pagos en la cuenta acreedora y su verificación por parte de la DP; **v)** brindar un puesto de trabajo completo a cada agente y un lugar adecuado para desempeñarse.

³² Explica el Dr. Pablo Cuchetti que existe una gran dispersión de los plazos de prescripción correspondientes a facturas, tasas y multas de los distintos organismos estatales que generan créditos fiscales para la Provincia de Buenos Aires. Los plazos varían porque varían las normativas aplicables a cada caso. Existen prescripciones que se producen al año y otras a los diez.

i) Ubicación y edificio: En enero de 2016 la DP padecía un déficit grave en este aspecto. Ubicada en el centro de la ciudad de La Plata, pero a 1,5 km. de la subsecretaría de la cual dependía, funcionaba en una casa construida para ser utilizada como vivienda familiar y esto traía aparejados diversos inconvenientes edilicios. Sirva como ejemplo gráfico decir que los tres agentes de la DGJ trabajaban en la cocina de la casa, en un espacio muy reducido (3m. x 2m. aprox.) e inadecuado (ver fotografía).



Gráfico 8 - Empleados de la DGJ en la cocina que servía de oficina (Foto del autor).

El espacio donde se desarrolla el trabajo de la DP sufrió grandes modificaciones entre 2016 y 2018. Sin duda, el lugar donde se trabaja influye en el desempeño de los empleados y en definitiva también en las CE y la productividad del organismo.

El edificio donde funcionó inicialmente la DP era una casa familiar de dos plantas sobre la Av. 13 (entre 45 y 46) con cochera y un jardín con parrilla. En el primer piso se ubicaban los despachos de los 3 directores y una habitación pequeña para los servidores y material en desuso y dos baños completos. Con bañera. En el hall se había instalado un pequeño escritorio para quien desempeñaba tareas como secretaria y encargada de recursos humanos.

La Planta Baja contaba con 2 puertas de ingreso que daban a la calle. Por la puerta de servicio se ingresaba a la “mesa de entradas”. Seguidamente se accedía al ambiente donde trabajaban los empleados de la *Dirección de Determinación de Deuda y Recupero*, a continuación – atravesando otra puerta – se accedía al espacio ocupado por los empleados de la *Dirección de Coordinación y Enlace Operativo*. Finalmente – atravesando a su vez ese ambiente- se llegaba a un pequeño hall de distribución que daba a un toilette, a la cocina (donde había dos puestos de trabajo, aunque trabajaban 3 empleados de la DGJ (Ver foto) y al despacho del Director Provincial (cuyas dimensiones eran casi el 40% de toda la planta baja.

Hasta mediados de 2017 la Dirección Provincial funcionó en esta vivienda alquilada por el Ministerio de Gobierno para su funcionamiento. Esta vivienda se ubicaba a unas 13 cuadras de la Subsecretaría de Coordinación Gubernamental, de la cual dependía, y las restantes áreas de soporte administrativo con las cuales debía interactuar (mantenimiento, personal, Dirección General de Administración, Presupuesto, Contaduría, etc.). La distancia respecto de las demás áreas de gobierno dificultaba la coordinación de tareas. Por ej. Al momento de solicitar reparaciones, remitir expedientes, solicitar insumos, celebrar reuniones de trabajo, evacuar consultas, etc. Esta distancia también favorecía demoras y desajustes de gestión que con la mudanza de la DP al Ministerio de Economía (con todas las oficinas de apoyo cerca: limpieza, sistemas, compras, etc.) se minimizaron.

Por último, agregamos que la mudanza de las oficinas trajo consigo un reordenamiento de todos los expedientes en trámite. Contar con los expedientes ordenados y perfectamente ubicables permitió trabajar de un modo más eficiente, remediando demoras de tiempo evitables.

ii) Instalaciones: En 2016 no se contaba con una instalación eléctrica adecuada al requerimiento energético de una oficina en la que trabajaban 35 personas. Durante el verano, no era posible encender todos los equipos de aire acondicionado de modo simultáneo (en los ambientes que contaban con esa comodidad). Durante el invierno, algo similar sucedía con la calefacción. Esto provocaba continuos cortes de energía que entorpecían durante horas el trabajo administrativo.

Otro aspecto importante era la falta de adecuada iluminación en los distintos ambientes de trabajo, tanto de agentes como funcionarios. Si bien la casa contaba con cloacas, los días de lluvia el agua entraba a la casa y a las cloacas desde la calle. En ocasiones esto provocaba el rebalse de aguas servidas con los consiguientes trastornos.

Respecto del agua potable, el tanque de agua de la casa no había sido limpiado durante años y el agua no era apta para consumo humano en 2016.

Todos estos trastornos que diariamente entorpecían el trabajo diario fueron mayormente resueltos con la mudanza de las oficinas al edificio del Ministerio de Economía provincial (calle 46 entre Avenida 7 y 8) un año más tarde.

iii) Equipamiento de seguridad: la casa no contaba con ninguno salvo una alarma domiciliar básica y fue necesario adquirir matafuegos, instalarlos y realizar las capacitaciones en primeros auxilios reglamentarias.

La seguridad de la información constituía otra debilidad muy importante. En efecto, la base de datos carecía de medidas de seguridad y el único servidor de datos era un simple CPU obsoleto con un disco rígido que no tenía ningún sistema de resguardo. La única *medida de seguridad* disponible era un estabilizador de tensión. Con la mudanza de las oficinas al Ministerio de Economía, en 2017 fue posible instalar la información en

servidores que realizaban copias diarias de seguridad. El resto de la seguridad dejó de ser un problema que dependiera del director provincial de Gestión y Recupero de Créditos Fiscales y quedó abarcada por la del edificio ministerial, a cargo de su intendente.

iv) Redes y software: El cambio de gobierno le dio un ímpetu nuevo a la decisión política de incorporar nuevas tecnologías en la administración pública bonaerense (desarrollo de un software de gestión, introducción del expediente electrónico, sanción de la Ley de emergencia administrativa y de la Ley de modernización del estado, etc.)

En cuanto a la red de datos, en 2016 la conexión a internet era muy deficiente y se cortaba a diario. Los cables de la conexión se encontraban a la vista en la mayoría de los tramos internos dentro de la casa. A veces sujetos al piso con cinta adhesiva. En cuanto al software para la gestión, se utilizaba casi exclusivamente la planilla de cálculos y el procesador de textos de Microsoft. El traslado del organismo al Ministerio de economía en 2017 a nuevas oficinas permitió un adecuado cableado. Si bien se comenzó a utilizar el expediente electrónico para los procedimientos administrativos, la totalidad de los expedientes que documentaban créditos fiscales y que se recibían de los distintos organismos, siguieron siendo de papel durante la etapa en estudio.

A fin de sistematizar el cobro de créditos había un proyecto para desarrollar un sistema informático propio que en el período en estudio no pudo ser puesto en producción. El sistema preveía incorporar medios electrónicos de pago y un tipo de boleta única de cobro con un código de barras que facilitara el seguimiento y la rendición de las cobranzas de cada organismo. Se trata de un déficit de CE importante.

El área de sistemas de FEPBA desarrolló una importante herramienta informática (sistema SEJU) mediante la cual la Fiscalía recibe información de los expedientes judiciales

en los que intervienen cerca de mil apoderados fiscales. El sistema se nutre además de la información que le brinda la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, hasta el momento no ha sido posible integrar la DP al sistema SEJU. Esto repercute negativamente en el desempeño de la DGJ de la DP, que se encuentra obligada a cargar manualmente información que debiera incorporarse de modo automático al sistema y torna mucho más engorroso el inicio de actuaciones judiciales³³.

La central telefónica era moderna y adecuada al trabajo que requería constantes comunicaciones a organismos y a deudores (call center). Desgraciadamente, cuando la DP fue mudada hacia el edificio del Ministerio de Economía, la red telefónica ministerial no se encontraba preparada para integrar en ella una central telefónica como la de Recupero, con lo cual fue uno de los pocos retrocesos provocados por este cambio.

Una de las tareas a cargo del director provincial era la asignación mensual de los juicios de apremio a los apoderados judiciales. Hasta ya avanzado el año 2016 la asignación de juicios para iniciar ante el poder judicial se realizaba “a ojo”, lo cual en el largo plazo traía como consecuencia que hubiera apoderados sobrecargados de expedientes y otros con muy pocos. Además, se producían importantes asimetrías en los montos de los juicios (el trabajo del abogado apoderado externo es más redituable cuanto mayor sea el monto del reclamo, toda vez que los apoderados cobran en proporción a esas sumas). La asignación de expedientes no contemplaba tampoco el desempeño de los apoderados judiciales. Esto empezó a cambiar con la sistematización a través de un software que valoraba la actuación profesional de los apoderados judiciales y al mismo tiempo el monto y cantidad de los expedientes a su cargo. Con la información de este sistema se podía hacer un seguimiento

³³ Datos a partir de notas tomadas en la entrevista del 17 de febrero de 2016 con el Dr. Federico Colombo y otros funcionarios de la FEPBA que se referencia al final de este trabajo.

del desempeño de los apoderados, suspenderlos como tales (no asignarles juicios para iniciar) y el Director Provincial, además, podía resguardar mejor su responsabilidad como funcionario público y la eventual acusación de parcialidad o connivencia con algún apoderado judicial para favorecerlo en la asignación de apremios.

v) Hardware: En cuanto al equipamiento informático, pese a la reciente creación de la DP (4 años) casi la mitad del personal no contaba con un equipo de trabajo individual (era compartido, por turnos) y de los existentes la mayoría tenía varios años de uso. Por otra parte, bien se contaba con menos impresoras que las medianamente necesarias, algunas no funcionaban y resultaba difícil la provisión constante de los insumos principales (internet y artículos de librería). Estas severas deficiencias fueron resueltas en su mayor parte en el período analizado.

vi) Cuenta bancaria para tasas: Puesto que la DP percibía de los deudores por cada crédito que cobraba unas tasas administrativas, resultaba fundamental contar con una cuenta bancaria donde depositar tales importes. Sin embargo, pese a encontrarse previstas en la normativa provincial (en la Ley Fiscal), la DP desde su creación (diciembre 2011) nunca contó con esa cuenta bancaria hasta el año 2017 y por tanto hasta 2016 no pudo cobrar ninguna tasa de los deudores. Por tal razón, esos importes en lugar de ser abonados a la Dirección Provincial se incorporaban al crédito fiscal del OPC y eran percibidos por éstos (sin causa). A partir de la apertura de la cuenta, desde 2016 fue posible percibir las tasas y destinar esos montos (que no eran significativos) al equipamiento de la oficina de Gestión y Recupero.

vii) La verificación de pagos antes y después de la implementación del sistema GDEBA (Comunicaciones Oficiales electrónicas). El proceso de verificación de pagos de la Dirección Provincial constaba de distintas facetas, todas necesarias para el proceso de

recupero de créditos fiscales. En primer lugar, cuando un expediente en el cual consta un crédito que se recibe para su cobranza, la Dirección Provincial agotaba la vía prejudicial intentando contactar al deudor. En este proceso a veces se detecta que el deudor ya canceló su deuda, pero no informó de ello al organismo acreedor. En tal caso, se le requieren las constancias de pago y se “verifica el pago” con el área de tesorería de la oficina acreedora.

En caso de encontrarse impaga la deuda, antes de iniciar un juicio de apremio para el recupero fiscal, *se volvía a consultar* al organismo acreedor para verificar que el deudor no hubiera cancelado (total o parcialmente su deuda) desde el momento en que se remitió el expediente para la DP. Este paso fue resuelto en noviembre de 2017 con el dictado del Decreto 667/17E y su Disposición reglamentaria.

Volviendo al procedimiento de verificación de pagos: finalmente, cuando en virtud de la gestión de cobranza de la DP el deudor cancela su deuda, se consulta al acreedor para que verifique que el pago que alega haber hecho el deudor haya ingresado en la cuenta fiscal correspondiente.

Estos procedimientos de verificación de pago se realizaban mediante el envío de los expedientes papel a los organismos de origen de los créditos. Cada vez que se hacía la consulta, hasta que regresaba el expediente administrativo con la respuesta transcurrían, en condiciones normales, entre uno y tres meses.

Esta demora no era menor dados los plazos de prescripción legal de los créditos fiscales. Al respecto, sirva como muestra advertir para el caso del OPDS que, cuando desde la Dirección de Información Jurídica (dentro del OPDS) se solicitaba a la tesorería de ese organismo una certificación sobre el pago (o no) de determinado crédito fiscal el pedido era respondido en un promedio de seis meses. Sorprendentemente, cuando la misma

información se solicita desde la DP (dependencia externa al OPDS), las respuestas demoraban de una o dos semanas. La lentitud de este tipo de pasos procedimentales reflejaba un claro déficit de capacidad institucional que, al menos en parte, fue resuelto con la implementación del expediente electrónico en la administración pública provincial.

En resumen, el equipamiento de la DP era insuficiente inicialmente. A partir de 2016 las mejoras introducidas en este aspecto de la capacidad estatal resultaron sustanciales. Sin esta mejora, hubiera resultado imposible alcanzar los resultados que se refieren en el apartado 6.7.

6.5 Liderazgo político: un parámetro clave de las Capacidades Estatales

La historia demuestra que las buenas leyes y las instituciones son necesarias pero no suficientes para el buen gobierno. Debe tenerse en cuenta también al factor humano, el cual es capaz de marcar diferencias. En efecto, son las personas y sus acciones concretas las que concretan los objetivos estatales en mayor o menor medida. Son sus actitudes y, a veces, los detalles los que impulsan los engranajes de las instituciones de modo eficiente para la concreción de los proyectos políticos (Zitto Soria, 2019)

El liderazgo del funcionario es el que impulsa a la organización. Hemos entrevistado a varios funcionarios relacionados (desde dentro y desde fuera) con el trabajo de la DP. Ellos nos han transmitido que únicamente con el liderazgo no alcanza para hacer un cambio duradero en las CE, pues para que éste sea sostenible debe arraigarse en la burocracia y en la cultura organizacional.

El liderazgo es pues aquella actitud que – puertas adentro de una oficina estatal - genera la adhesión de la burocracia y permite alinear los comportamientos para la prosecución, en este caso, del objetivo común de política pública.

Antes del período que estamos investigando, el primer director de la DP³⁴ debió poner en marcha una dependencia administrativa nueva con misiones y funciones que nunca antes habían sido centralizadas. Él seleccionó a la mayor parte de sus agentes estatales. Además, diseñó y condujo la capacitación inicial de los agentes. Este hecho no resulta menor, dado que favoreció el alineamiento de los empleados a sus directivas y la contracción a las tareas para las que habían sido convocados.

Durante el período previo a 2016 se diseñaron los circuitos de trabajo y la distribución de competencias entre las tres direcciones de línea³⁵ (Ver **Gráfico 7**). Asimismo, se invirtieron los mayores esfuerzos en implementar la cobranza coactiva de las fotomultas de tránsito impagas de la DPPSV, que finalmente no se logró entonces, ni tampoco en el período 2016-2018, debido principalmente a limitaciones tecnológicas y de coordinación administrativa. Esta intención (de cobrar estas multas) resulta muy comprensible dado que los actores políticos tienden a tomar acciones por las cuales se les pueda atribuir crédito y a evitar conductas por las cuales puedan ser culpados (Seidenfeld, 2009).

El cambio de color político en la gestión bonaerense trajo aparejada la necesidad de los funcionarios designados en 2016 de dirigir un grupo que ya se conocía y trabajaba en esta dependencia. Para ello, resultó clave la transición responsable, colaborativa y ordenada entre los directores provinciales (saliente y entrante). Asimismo, la actitud de escucha, las reglas de convivencia claras, los resultados medibles y los objetivos de gestión explicitados procurando mejores condiciones de trabajo desde el primer día resultaron motivadores y

³⁴ Entrevista con el Dr. Pablo Cucchetti, primer Director Provincial de Gestión y Recupero de Créditos Fiscales (2011-2015).

³⁵ Ídem.

permitieron una sana relación de colaboración entre los funcionarios entrantes y el staff burocrático heredado.

Como sostienen Gustavo y Lupe Marín (2017) un organismo público donde sus empleados no se identifiquen con el trabajo que realizan, ni con sus objetivos y donde no valoren el servicio que prestan, convertirá a sus agentes en trabajadores desmotivados, promotores de una mala imagen institucional y además será corresponsable de un resultado sub-óptimo al esperado para el mismo. Creemos que, en buena medida, son los líderes de la organización quienes deben inspirar a los agentes. Sobre todo con su ejemplo.

Algunos estudiosos de las reformas de la gobernabilidad en los países en desarrollo sostienen que la forma más segura de abordar la ineficiencia burocrática es un cambio rápido y dramático que los líderes políticos pueden llevar a cabo en momentos de trastornos o ventanas de oportunidad. Katherine Bersch (2016), al comparar dos ejemplos reales de cambio - uno del tipo “gradual” en Brasil y otro de “shock” producido en el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (en adelante, PAMI) de Argentina - descubre que existe una forma diferente de reforma del sector público que denomina “resolución de problemas” (problem solving). Esta autora concluye que un tipo de reforma que se aplique a las *pequeñas cosas*, a su constante evaluación y a la *resolución de los problemas de a uno por vez* resulta en una construcción de calidad burocrática (y agregamos capacidad y productividad estatal) más eficaz y duradera.

Sin esta línea de base, sustentada en el liderazgo de los mandos medios, parecería poco probable que fuera posible conseguir mejoras de productividad como las alcanzadas en el período y que al mismo tiempo resulten sostenibles.

6.6 Condicionantes institucionales

Repetto (2003) menciona en la definición de capacidad estatal, que ya hemos citado, la existencia de “restricciones contextuales”. Nos hemos propuesto investigar bajo qué circunstancias es posible que se verifique un salto en la productividad estatal como el experimentado por la DP. Nos referiremos aquí al marco normativo, a la cultura organizacional, a los déficits de la administración pública bonaerense ajenos a la DP pero que afectan su performance y a las circunstancias históricas y políticas.

6.6.1 Marco normativo y posibilidades de expansión de las Capacidades Estatales

Para comenzar a vislumbrar cuál era el nivel de las CE inicialmente en nuestra unidad de observación, resultaría útil comenzar por la *normativa de creación* de esta DP que es además aquella que le *fijó su competencia*. Es decir aquellas acciones que estará habilitada a desarrollar nuestra unidad de observación para el cumplimiento de los objetivos de política pública ideados. Este marco jurídico resulta relevante porque revela los *objetivos de las políticas públicas* que subyacen al diseño institucional de este OE. Además, a partir de las normas de creación de la DP se diseña el camino sobre el cual se montan sus competencias políticas.

Desde la creación de la DP hasta noviembre de 2017 no existía una norma que determinara - de modo específico - un procedimiento unificado para el cobro de todos aquellos créditos fiscales a cargo de la Dirección Provincial, porque cada organismo proveedor de créditos tenía su propia forma de gestionarlos. No existían plazos para la remisión de expedientes ni se establecía normativamente un interés unificado para todas las deudas (algunos organismos aplicaban sus propios índices de interés). También algunos funcionarios eran reacios a enviar sus expedientes con créditos impagos con la excusa de que no existía un mandato legal expreso de hacerlo.

Con la sanción del Decreto N° 667/17E, por el cual se estableció el procedimiento centralizado y unificado para la gestión y recupero de créditos fiscales, todo cambió al menos desde lo normativo. Este Decreto y su Disposición reglamentaria llenaron el vacío legal que existía.

En definitiva, el marco legal resulta una herramienta necesaria para el desarrollo de las CE. En el caso de la DP, el Decreto de su creación fijó sus competencias y determinó su estructura burocrática. Diremos que constituye un gran acierto de planificación estratégica la unificación de las competencias de recupero fiscal en una única dependencia especializada. El dictado del Decreto N° 667/17E, resultó clave para fijar un nuevo piso para la expansión de las CE de la DP a un mayor número de OPCs.

En cuanto a la desagregación de su estructura interna, resulta insuficiente dotar a esta OE de un Director Provincial y solamente tres directores de línea. Sin ningún otro mando intermedio. A fin de mejorar la división de tareas internas y el reconocimiento al trabajo profesional que “de hecho” se lleva a cabo, deberían existir subdirecciones (o jefaturas de departamento al menos) de modo que cada uno de los tres directores de línea cuente, con una “mano derecha” propia que lo asista en su labor diaria y pueda suplantarlos en caso de ausencia haciendo más *sostenible* la tarea. En especial, para “la firma” de actuaciones administrativas.

En definitiva, el marco normativo brinda competencias administrativas para la acción. Para cumplir con las misiones y funciones de la DP.

6.6.2 La cultura de la administración pública bonaerense.

Para quien se introduce en el mundo administrativo bonaerense por primera vez, resulta llamativo encontrarse con distintos empleados y funcionarios de diversas áreas que

justifican algunas prácticas ineficientes (en algunos casos, cuestionables o incluso ilegales) refiriendo que “*Acá siempre se hizo así*”. Este irracional *apego al status quo* representa un obstáculo a la mejora continua que debiera perseguir toda organización. Esta discrecionalidad - de rasgos paternalistas - atenta contra una política de incentivos meritocrática basada en el desempeño, dedicación y capacidad de los agentes. Asimismo, constituye una fuerte barrera a la incorporación de nuevas pautas actitudinales y de comportamiento (Oszlak y Orellana, 2001).

En cuanto a la DP en concreto, afortunadamente, esta barrera si bien era bien visible, no estaba tan profundamente arraigada. Posiblemente debido a la juventud del organismo y del personal y a la procedencia de éstos, que en su gran mayoría había tenido experiencias laborales previas en el sector privado. Por lo expuesto, en este punto la CE estaba limitada, pero en situación de relativa ventaja respecto de otras áreas del gobierno bonaerense. En definitiva, a una mejor CE para innovar y adaptarse a nuevas circunstancias.

6.6.3 Déficit de coordinación administrativa en la propia Subsecretaría

Otra limitante es aquella relacionada con la *falta de colaboración* y las pujas de poder burocrático entre reparticiones dependientes jerárquicamente. En ocasiones, los funcionarios pueden resultar incentivados a no cooperar con esta dependencia por motivos tales como por ejemplo: impedir un crecimiento de esa área por visualizarse a sus funcionarios como “competidores” en la puja por el poder. Esto ocurrió como ya se explicó antes hasta 2015³⁶.

En este sentido el ex Director Provincial detalló por ejemplo que: “*Los años 2014 y 2015 fueron de una lucha interna que empezó por recortes de contratos y cargos desde la*

³⁶ Conf. Supra, Nota 9 (testimonio del Dr. Pablo Cuchetti)

Subsecretaría de Coordinación Gubernamental [de la cual dependía la DP] (...) pasando por operaciones gremiales y mediáticas para impedir el normal funcionamiento de la Dirección Provincial.” A tal extremo llegaba la falta de colaboración que, en algún momento, la cooperación se limitó a proveer resmas de papel y toner (y solamente después de repetidos ruegos)³⁷.-

Por el contrario, en diciembre de 2015, el nuevo Subsecretario de Coordinación Gubernamental entrevistó personalmente a quien sería posteriormente designado como Director Provincial. Si bien no se conocían desde antes, compartían una metodología de trabajo similar propia del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, donde ambos venían trabajando desde hacía varios años. Además, la relación entre ambos resultó de una natural y necesaria colaboración en un medio provincial que era novedoso y extraño para ambos.

Sirva como anécdota decir que en 2016 el Subsecretario del área visitó por primera vez en la historia la Dirección Provincial que de él dependía, lo cual fue “toda una novedad” para sus agentes.

En definitiva, esta falta de colaboración de los superiores jerárquicos de la DP constituyó una barrera eliminada recién con el cambio de gobierno (y de autoridades), producido en diciembre de 2015. En este sentido, la alternancia democrática bonaerense resultó una circunstancia favorable para el desarrollo de las CE de la DP a partir de 2016. Mejor CE relacional para un mejor trabajo coordinado de la administración.

6.6.4 Falta de capacitación en otros organismos

Resultaba notoria la habitualidad con la cual se recibían llamados en la DP desde las secretarías de salud municipales y de los hospitales provinciales solicitando explicaciones

Comentado [C1]: Hay algún dato cuantitativo que pueda respaldar lo que en este apartado se afirma?. Tal vez los pocos expedientes samo municipales o la cantidad de errores de gestion. Hay que buscar

³⁷ Entrevista al Dr. Pablo Cuchetti, ya citada.

sobre la forma de documentar las deudas en los expedientes para remitirlos para su cobranza y sobre el procedimiento de cobranza en general.

Frente a esta realidad (y por supuesto para dotar de mayores recursos a los hospitales) además se resolvió simplificar y estandarizar los procesos de gestión de cobranza, mediante una Resolución Conjunta entre los ministerios de Salud y Economía (Resolución N° 12/2017). Esta reglamentación – cuyo texto se redactó en la DP y se consensuó posteriormente con funcionarios del Ministerio de Salud - detallaba cada paso e incluso incluía formularios para ser completados en los hospitales con la información necesaria para prevenir errores administrativos y facilitar el flujo de expedientes.

Para tener en cuenta

- **ESTO SÍ**
 - Trabajar los pedidos de verificación de pago con urgencia con copia a DRC SAMO.
 - Tener cargado y actualizado en el sistema del MS las cobranzas.
 - Imputar pagos primero a intereses y luego a capital, previa conformidad de la Dirección de Determinación de Deuda y Recupero según liquidación.
 - Frente a un débito injustificado de una Obra Social, al remitir el expediente, incluir el rechazo fundado y documentado del hospital.
- **ESTO NO**
 - Liquidar intereses, en expedientes que ya no están en el hospital, sin consulta a la DRC SAMO o DPGRFC.
 - Firmar convenios de pago con obras sociales sin consultar al DRC SAMO
 - Entregar recibos de pago con facturas de más de 60 días sin imputar a intereses.
 - Entregar recibos de pago que no sean los previstos en la Resolución del Ministerio de Salud N° 189/17.

Gráfico 9 –Parte de la presentación realizada a agentes de hospitales bonaerenses, Septiembre de 2017. Fuente: Documentación de la DP.



Gráfico 10 – Expedientes recibidos y cobrados desde el Ministerio de Salud entre junio 2015 y el 22 de agosto de 2017 por la DP para cobranza - Fuente: Presentación realizada por la DP para agentes de hospitales bonaerenses, septiembre de 2017.

En 2017 se realizaron talleres de capacitación sobre la Resolución Conjunta (Ver Gráficos 9 y 10) con la asistencia de cientos de agentes de las oficinas de administración de los 70 hospitales existentes en todo el territorio provincial. En la práctica, esta norma resultó una forma pedagógica de brindar una guía práctica y concreta de capacitación para las oficinas administrativas de los hospitales. Además, significó una gran forma de difusión entre los agentes de los hospitales bonaerenses del trabajo realizado por la Dirección Provincial, ya que hasta entonces el principal interlocutor de la Dirección Provincial era el área de recupero SAMO del Ministerio de Salud.

Con frecuencia las deudas permanecen impagas, al menos en parte, debido a que el personal que se desempeña para distintas agencias no tiene un procedimiento claro sobre de qué modo los esfuerzos de cobro debieran priorizarse. Hay poca coordinación entre las agencias responsables de cobrar diferentes deudas (Lewandoski, 2010).

Por otra parte, normalmente también sucede que las distintas áreas de gobierno que generan créditos fiscales no tributarios (cánones, multas, reintegro de prestaciones de salud, etc.) no consideran al cobro coactivo de sus créditos como una tarea de importancia dentro de sus misiones y funciones. De hecho, existen trabajos que documentan que la Oficina de Contabilidad del Gobierno (GAO), la Oficina de Minería de Superficie (OSM) e incluso la Agencia de Política Ambiental de los Estados Unidos (EPA), son más proclives a imponer multas por montos importantes que luego son drásticamente reducidos a cambio de tareas, por ejemplo, de remediación ambiental (Pritikin & Ross, 2011).

La ausencia de *know how* (por parte de las áreas administrativas de los hospitales) para el recupero de créditos originados en el sistema de salud bonaerense refleja un déficit de CE importante que dificultaba la cobranza de los créditos fiscales. El hecho de que desde la DP se formalizaran conferencias con los responsables administrativos de los hospitales para capacitarlos en el modo de documentar sus créditos y remitirlos para su cobranza resultó un avance para superar esta barrera.

Por otra parte, a partir de un vínculo diario y más fluido con los responsables legales y de administración de los OPC, la DP fue capaz de superar mediante correos electrónicos y llamados telefónicos (en horas) inconvenientes de procedimiento administrativo que de otro modo hubieran demorado semanas. En definitiva, mejor capacidad estatal para tramitar de modo más eficiente los expedientes de recupero.

Hemos visto un fortalecimiento de las CE del organismo que observamos y de las CE de los OPC que han coadyuvado a una mejor performance y resultados de gestión, como veremos en el apartado 6.7.

6.6.5 Circunstancias históricas y políticas.

Por último, corresponde explicar cuáles fueron las circunstancias históricas que posibilitaron las mejoras de desempeño de la DP. Del análisis llevado a cabo, hemos identificado las siguientes:

Como hemos mencionado, una de las circunstancias más relevantes fue el cambio de signo político del gobierno provincial, pues destrabó situaciones de no cooperación entre funcionarios del mismo ministerio al que pertenecía la DP. El recambio de autoridades derivado del cambio de signo político del gobierno provincial favoreció el crecimiento de la producción estatal de la Dirección Provincial, conforme se detalla en el apartado 6.7.

6.6.5.1 Estilo de liderazgo “laissez faire” (y lo contrario)

El Subsecretario del cual dependió la Dirección Provincial durante 2016 ejercía un estilo de conducción que dejaba hacer propuestas, generaba confianza y daba una gran autonomía para tomar la mayor parte de las decisiones referentes al desempeño técnico de la DP. Muy posiblemente a causa de que las tres restantes Direcciones Provinciales a su cargo tenían mucho más personal y presupuesto (DPPSV, Registro de las Personas y Boletín Oficial). Además, tenían competencias que se desarrollaban en todo el territorio provincial y que muchas veces “generaban noticias” en los medios. El perfil técnico y proactivo de la Dirección Provincial encontró allí un terreno fértil para canalizar sus CE.

El estilo de conducción del Subsecretario del Ministerio de Hacienda y Finanzas a cargo desde 2017, resultó bien diferente. La propia inercia de los resultados obtenidos por la Dirección Provincial, las mejoras presupuestarias (salarios), edilicias y de infraestructura permitieron que el desempeño en esta segunda etapa siguiera en ascenso.

6.6.5.2 La deuda millonaria del PAMI

Los créditos impagos de los hospitales bonaerenses contra el PAMI eran multimillonarios. Hasta 2016 ningún hospital bonaerense había iniciado acciones judiciales para cobrar su deuda. En parte por desconocimiento del procedimiento y en parte por temor a posibles represalias de parte del PAMI. Es que muchos hospitales dependían del flujo de pagos de esa obra social para funcionar.

El cambio de funcionarios (también a nivel nacional) cambió esta mirada y permitió avanzar a la DP con el reclamo judicial contra el PAMI con la misma lógica que la Provincia de Buenos Aires lo había hecho contra el Estado Nacional demandando el billonario Fondo de Reparación Histórica del Conurbano. Atendiendo a ello, es posible que este salto en la productividad se haya dado por haberse abierto una “ventana de oportunidad” cuando el gobierno nacional (y por ello el PAMI) y el gobierno provincial cambiaron de signo político durante el período que estamos estudiando.

Los abultados montos de estas antiguas deudas por servicios médicos prestados en los hospitales bonaerenses a los afiliados de PAMI hicieron posible que los montos de los reclamos judiciales se multiplicaran veintisiete (27) veces. La necesidad de los hospitales de cobrar esta deuda millonaria acumulada, en algunos casos por más de diez años (y que muchos ya daban por perdida), era muy grande.

6.7 – El desempeño y los cambios en las Capacidades Estatales

Las CE reseñadas en los apartados previos son herramientas para alcanzar objetivos de política pública. Estos objetivos se concretan en los resultados que se detallan en este apartado. Veremos aquí como el fortalecimiento de las CE de la organización contribuyó a mejorar su desempeño.

De acuerdo con el informe de gestión 2016-2017 de la DP, a principios de 2016 se trabajaba únicamente con tres (3) organismos: el Ministerio Salud, el OPDS y la Secretaría Transporte, siendo muy menor el flujo de expedientes con esta última dependencia. A fines de 2017 los OPC ya son diez (10). Esto representa un aumento del **333,33%**. Respecto del aumento de la cantidad de expedientes remitidos en el período, el aumento también es significativo (más del doble). Al mejorar los flujos de expedientes y la coordinación administrativa entre las dependencias acreedoras y nuestra unidad de observación, los resultados tendieron a ser significativamente mejores. En 2016 y 2017 se recibieron casi el doble de expedientes que durante 2015 (ver Gráfico 9).

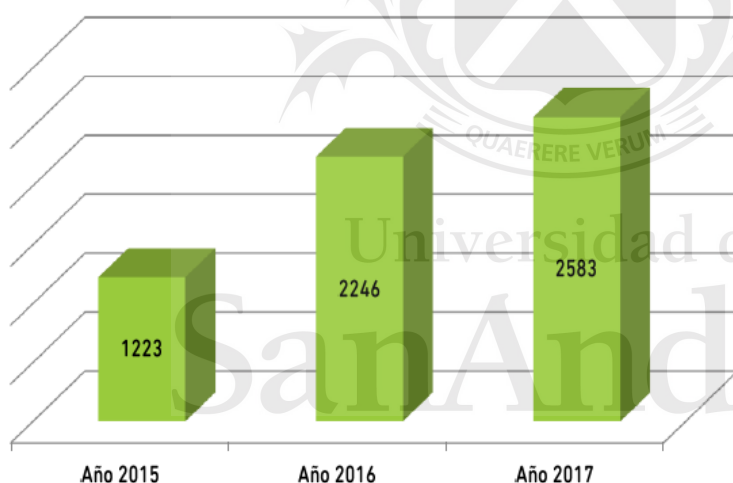


Gráfico 11 – Expedientes recibidos entre 2015 y 2017 por la DP para recupero - Fuente: Informe de gestión 2016-2017 de la DP.

Además, comparando indicadores del año 2015 con los de 2017 vemos que:

Indicadores porcentuales (2015 vs. 2017)

- Montos de demandas de judiciales (+2.693,64%) (Ver Gráfico 11)

- Recaudación de créditos fiscales³⁸ (+ 327,39%) (Ver Gráfico 12)
- Cantidad de organismos (OPC) (+ 266,67%)
- Cantidad de expedientes recibidos (+ 111,20%) (Ver Gráfico 11)
- Número de demandas judiciales (+ 109,81%) (Ver Gráfico 13)
- Puestos (escritorios) de trabajo (+ 70,00%)
- Plantilla de personal (+2) (+ 6,25%)
- Nómina de mandatarios judiciales³⁹ (0,00%)
- Reducción de errores de tipeo en títulos emitidos (- 42,80%)

| | Monto Recaudado |
|-----------------|-------------------------|
| Año 2015 | \$ 4.584.035,71 |
| Año 2016 | \$ 18.557.419,14 |
| Año 2017 | \$ 19.591.833,98 |

Gráfico 12 – Recaudación - Fuente: Informe de gestión 2016-2017 de la DP

| | Juicios Iniciados | Monto |
|----------|--------------------------|-------------------|
| Año 2014 | 411 | \$ 7.342.010,94 |
| Año 2015 | 428 | \$ 7.857.991,97 |
| Año 2016 | 499 | \$ 20.197.730,79 |
| Año 2017 | 898 | \$ 219.523.831,28 |

³⁸ En cuanto a su composición, el 61,47% de esta suma corresponde a capital y el 38,53% a intereses. El monto final recaudado en 2017 posiblemente haya rondado los 20 millones de pesos. Pues en la práctica se siguen informando pagos con posterioridad a la fecha de cierre (01-ene-2018).

³⁹ Se refiere a los apoderados de la Fiscalía de Estado designados. Los que efectivamente trabajaban en el cobro judicial de créditos eran menos debido especialmente a suspensiones aplicadas por la DP.

Gráfico 13 - Fuente: Informe de gestión 2016-2017 de la DP

Indicadores nuevos (no comparables, porque en 2015 era cero)

- Informes trimestrales de rendición de cuentas a organismos
- Convenio de intercambio de información catastral y patrimonial con ARBA
- Cobro de tasas administrativas de la DP
- Backup y seguridad informática
- Desarrollo de un sistema interno de seguimiento de expedientes
- Asignación asistida de juicios de apremio (antes era “a ojo”)
- Implementación de call center para gestión de cobro pre-judicial (último aviso)
- Decreto N° 667/17E obligando a los OPC a remitir expedientes a la DP (procedimiento detallado y plazos)

Aspectos cualitativos:

- Capacitación al personal de salud (provincial y municipal) sobre procedimiento para el trámite de recupero de SAMO desde los hospitales.
- Mayor visibilidad de la DP en el ámbito público provincial
- Relación con ARBA pasó de “competitiva/ no colaborativa” a colaborativa
- Mejores remuneraciones y más horas de trabajo
- Indicadores de capacidad estatal sin variaciones significativas
- Capacitación del personal (se mantuvo, capacitación continua)
- Mantenimiento de la dotación de personal
- Presupuesto asignado (más del 75% era salarios)

- Imposibilidad de implementar un sistema automatizado de inicio de demandas judiciales por multas de tránsito.

- Imposibilidad de implementar bonificaciones salariales por desempeño.

- Falta de autonomía política

- Imposibilidad de nombrar nuevos mandatarios (política vs gestión)

- Imposibilidad de implementar bonificaciones salariales por desempeño.

- Estructura burocrática insuficiente

- Mejores condiciones de trabajo

Por último, desde el punto de vista de los administrados, consideramos valioso el feedback recibido por parte de los deudores – en especial a través de los llamados telefónicos con el sector de cobranza prejudicial – que en múltiples ocasiones elogiaron la buena predisposición del personal para resolver obstáculos para la cancelación de sus deudas.

De lo observado resulta evidente que tanto la productividad estatal dió un salto positivo durante el período en estudio. Este incremento en las diversas variables refleja un aumento de las CE destinadas a producirlo.

7 – CONCLUSIONES

El desarrollo de las CE no constituye una condición suficiente – aunque sí necesaria – para el aumento de la productividad de una OE. En efecto, existen también variables intervinientes (exógenas a la OE) que pueden influir de modo diverso tanto en el nivel de productividad organizacional como también sobre las CE y sus resultados. En el caso de la DP, hemos repasado algunas de ellas en el punto **6.6.5**.

Las OE pueden desarrollar sus CE a través de diversos canales. El más obvio tal vez sea a través del aumento en la asignación de recursos presupuestarios⁴⁰. Aunque también mediante el aprovechamiento del tiempo de su existencia para por ejemplo: generar una buena reputación; favorecer la capacitación de sus agentes; una cultura organizacional positiva; generar y fortalecer vínculos con actores claves para el cumplimiento de sus objetivos; proponer y desarrollar normativas que faciliten y mejoren el cumplimiento más eficaz y eficiente de sus competencias propias (activos no presupuestarios). En el caso de la DP, hemos visto que no existieron aumentos significativos de recursos presupuestarios y –sin embargo- fue posible desarrollar las CE y alcanzar una performance de resultados mejor, según hemos detallado en el apartado 6.7.

Al igual que un ser vivo, las OE nacen y transcurren por una etapa de niñez hasta alcanzar diversos grados de madurez. En algunos casos, sea por circunstancias exógenas (políticas, sociales, económicas, etc.) o por haber alcanzado la finalidad para la cual fueron creadas, las OE también se extinguen o se transforman. Este crecimiento también influye en los niveles de capacidad estatal a los que puede aspirarse a lo largo de cada etapa. De acuerdo a lo desarrollado, desde 2016 el nivel de algunas CE de la DP no experimentó cambios importantes. Tal el caso de los recursos humanos especializados, descritos en el apartado 6.3.

A su vez, las OE poseen diversos niveles de productividad que se relacionan con las distintas competencias y áreas a cargo de las mismas. Estos diversos niveles, una vez más, pueden verse afectados no solamente por el desempeño propio de la OE sino también por

⁴⁰ Durante el período revisado la principal variación presupuestaria consistió en que se dejó de alquilar el inmueble de la calle 13 (ahorro) y se aumentó de la remuneración (gasto) de los agentes a causa del cambio del régimen horario y por el traspaso de jurisdicción desde el Ministerio de Gobierno al Ministerio de Finanzas y Hacienda de la Provincia de Buenos Aires (que tiene mejores salarios).

la performance de otros actores (gubernamentales o no) y por el contexto en el que actúan. Así, una OE dedicada al recupero de créditos fiscales podría tener una determinada capacidad para iniciar demandas judiciales de cobro pero una muy diversa para generar acuerdos de colaboración con otras áreas de gobierno. Existen otras dimensiones del estado como la relacional o política que hacen referencia a la cooperación (o no) de la organización estatal con otros actores externos (estatales o no). Esto fue descrito en los apartados **6.1** el **6.6.3** y **6.6.4**.

En ocasiones, contar con capacidad técnica y administrativa no es condición suficiente para que una organización alcance un desempeño de calidad, eficaz y eficiente. Muchas veces es el contexto y actores relevantes de la economía y la sociedad (externos) explican tanto la creación, el desarrollo y el cambio de los entes estatales (Tilly, 1992) como también el éxito o fracaso de las políticas públicas.

Llegados a este punto, creemos importante distinguir la construcción de capacidad estatal de la concreción de dicha capacidad en una performance efectiva. Es decir, el grado de éxito con el cual el aparato institucional logra sus objetivos y las políticas que justifican su existencia (Oszlak, 2006). ¿La productividad es consecuencia de la capacidad estatal? Está claro que solamente es posible producir aquello de lo cual se es capaz. Y está claro que los cambios en la productividad estatal tienen condicionantes que exceden los niveles de CE.

Desde una perspectiva jurídica, en el ámbito administrativo- burocrático, la incapacidad es la regla y únicamente los organismos son capaces de realizar actos válidos en la medida en que se encuentren comprendidos dentro de sus competencias legales.

Hemos mostrado también en el punto 6.4 que la ubicación de las oficinas y el equipamiento de la DP era insuficiente y que partir de 2016 las mejoras introducidas en este aspecto fueron sustanciales.

Hemos visto hasta aquí los presupuestos sobre los cuales una gestión de gobierno podrá ser capaz de mejorar la productividad estatal. Sin embargo, aún con una burocracia altamente capacitada, equipamiento, mayor tiempo dedicado y una coyuntura institucional y política propicia el desempeño estatal podría no exhibir grandes cambios. El catalizador de la capacidad estatal es el liderazgo político.

Por otra parte, respecto de las demandas contra el PAMI existía un déficit importante: una oportunidad sin explotar. Pero además, una ventana de oportunidad para aprovechar: el momento de dar un salto, en este caso en la recaudación y en los montos demandados.

Siguiendo a Piehl y Williams (2011), entendemos que la cobranza de multas puede llegar a ser gravosa (en términos de recursos estatales involucrados, tasa de cobrabilidad y montos involucrados) y frecuentemente se la ignora desde la política. Tal vez debido a una idea de que cobrarlas es odioso para un gobernante que pretende conquistar el voto ciudadano. Especialmente en años electorales.

Por otra parte, una debida atención a la cobranza de las multas puede aumentar las tasas de recolección sustancialmente, pero el retorno será positivo solamente si las multas tienen un valor no despreciable (Conf. apartados 6.6.5.3 y 6.7).

Mientras que la DP es la misma antes y después del período de tiempo que estudiamos (2016-2017) se demuestra a lo largo de este trabajo que sus CE han variado. En algunos casos, sustancialmente.

Por otra parte, hemos descrito en los apartados **5.2**, **6.1** y **6.6.3** que una nueva legión de funcionarios motivados y alineados, favoreció una mejor coordinación administrativa. Además hemos consignado las dificultades atravesadas para la adopción de herramientas tecnológicas, con logros dispares.

Como surge del testimonio transcrito en el punto **5.2**, las pujas de poder limitaron el desarrollo inicial de las CE de la agencia gubernamental estudiada. Fruto de la alternancia electoral, resultó saludable que la nueva gestión cambiara las autoridades y que -con una nueva mirada – se destrabara la situación previa.

En definitiva, creemos que el desarrollo de las CE (si bien no garantiza una mayor productividad) resulta un gran predictor de mejor performance estatal. Es que, como quedó explicado, para explicar una mejoría y un salto en la producción estatal entran en juego muchos otros factores. Algunos más “macro” y otros más “micro”.

Nos hemos centrado a propósito en los detalles de la gestión porque entendemos que el desarrollo de las CE y la implementación de la política pública exitosa está también en esos *detalles pequeños*. El edificio también se construye con ladrillos pequeños. Ejemplo de ello constituyen las rotaciones de personal referidas en el apartado **6.3** o las herramientas consignadas en **6.2** para evitar errores repetitivos.

En el apartado **6.5** hemos mostrado cómo el liderazgo juega un rol principal como catalizador de la capacidad estatal. Es el ejemplo del funcionario el que empuja el trabajo de toda su organización. En la medida en que ese impulso pueda encarnarse en los agentes permanentes de la burocracia, adquirirá sostenibilidad en el tiempo.

Entre 2016 y 2018, a partir de decisiones de los funcionarios a cargo que no fueron obstaculizadas por los niveles de mayor responsabilidad política, aumentó la cantidad de

organismos proveedores de créditos, mejoraron las condiciones de trabajo del personal, se preservó la planta de personal y se realizaron pocas -pero valiosas- incorporaciones. Se iniciaron, por primera vez en la historia, acciones judiciales para el cobro de los créditos provinciales contra el PAMI y otros múltiples *pequeños cambios* que hemos detallado. Es por ello que consideramos que en este caso el liderazgo ha jugado un rol importante en el desarrollo de CE y en la mejora de productividad de nuestra unidad de estudio.

La Dirección Provincial de Gestión y Recupero de Créditos Fiscales tiene todavía un margen importantísimo para dar otro salto en la recaudación de las multas de tránsito provenientes de la Dirección Provincial de Política y Seguridad Vial. Es de esperar que en un futuro cercano sea posible que el gobierno provincial empiece a cobrar estos créditos morosos cuando se abra una nueva ventana de oportunidad y cuando la capacidad estatal del organismo encargado de la cobranza tenga la capacidad técnica para ello.

En síntesis, al menos en lo referido a la Dirección Provincial de Gestión y Recupero de Créditos Fiscales, creemos que un mejoramiento de su capacidad estatal redundó en una mayor productividad estatal. Sin embargo, eso solo no alcanza para explicar el “salto” en la recaudación, en la cantidad de organismos con los que trabaja y en la cantidad de expedientes tramitados. Este salto se explica más bien por la ventana de oportunidad generada a partir del cambio de gobierno, lo que nos lleva a pensar en un beneficio colateral de la alternancia democrática de los gobiernos para la capacidad estatal.

8 – REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abal Medina, J. M.; Cao, H. (Comp.). (2012). Manual de la Nueva Administración Pública Argentina. Buenos Aires, Ariel.

Abal Medina, J. M. y Nejamkis, F. P. (2001). Capacidades estatales: la construcción de capacidad administrativa y los cambios en el régimen de empleo público. V Congreso Nacional de Ciencia Política - Sociedad Argentina de Análisis Político – 14 al 17 de noviembre de 2001.

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

Altman, David, y Luna, Juan Pablo (2012). Introduction: The Latin American State in its Labyrinth. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 32 (3), 521-543. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2012000300001>

Bernazza, Claudia y Longo (2014), Gustavo “Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: un estado del arte “*Revista Estado y Políticas Públicas*, Año 2 N° 3, p. 107-130.

Bertranou, Julián (2001) El desempeño del gobierno. Análisis de los aportes a la definición teórica del concepto. *Revista Política y Gestión*. Volumen 2, Buenos Aires, 2001.

Bertranou, Julián (2013). Capacidad estatal: aportes al debate conceptual. Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública, Mendoza, 18,19 y 20 de septiembre de 2013.

Bertranou, Julián (2013), “Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional. El caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial en

Argentina”, Revista Perspectivas de Políticas Públicas, N° 4, enero-junio 2013, UNLa, Argentina.

Bersch, Katherine (2016). The merits of problem-solving over powering: Governance reforms in Brazil and Argentina. Comparative Politics. City University of New York. <https://doi.org/10.5129/001041516817037727>

Besley, Timothy and Persson, Torsten (2009) The origins of state capacity: property rights, taxation and politics. American Economic Review, 99 (4), pp. 1218-1244.

Bonifacio, José Alberto (2009). Función pública y capacidades estatales. En Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Palermo, Año 2, N° 2, noviembre 2009.

Cárdenas, Mauricio (2010). “Capacidad estatal en América Latina” en Capacidades estatales. Diez textos fundamentales (Ed.) CAF, p. 59-106.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD (1997). “Una nueva gestión pública para América Latina”.

Chudnovsky, M. (2014). Un modelo analítico para estudiar las capacidades estatales subnacionales. El rol de los gabinetes en las políticas sanitarias de las provincias argentinas de Chaco y Formosa. En Planificación Estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público (Walter, Jorge y Pando, Diego compiladores) p. 309-365.

Del Campo, E., Güemes, M. C., & Paramio, L. (2018). «I can't get no satisfaction». Public services, democracy and middle class in Latin America. America Latina Hoy, 77, 161–187. <https://doi.org/10.14201/alh201777161187>

Downs, Anthony “Inside Bureaucracy” (1967).

Evans, Peter (1996). “El estado como problema y como solución”. *Desarrollo Económico*, v. 35, n. 140, p. 529-562.

Fóhrig, Alberto “Cinco cuestiones prácticas para resolver en las instituciones políticas argentinas”, videoconferencia dictada el 14 de mayo de 2020 en el Instituto de Formación Política y Gestión Pública del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

García Delgado, Daniel (2015). Capacidades estatales y enfoques alternativos. *Capitalizando los activos. Revista Estado y Políticas Públicas* N° 4.

García Puente, M. J. (2008). Reseña sobre Capacidades estatales y desarrollo local. *Realidades y desafíos para América Latina* de Fernández, V. R.; Güemes, M. C. y Vigil, J. I. (2006). Santa Fe enero - junio de 2008.

Grindle, Merilee S. (1996). “Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries”. Harvard Institute for International Development. Harvard University Press, 1997.

Güemes, C. (2019). Wish you were here trust in public administration in Latin America. *Revista de Administracao Publica*, 53(6), 1067–1090.

Hanson, J. y Sigman, R. (2011). *Measuring State Capacity: Assessing and Testing the Options*. Documento presentado al Encuentro Anual de la APSA, septiembre.

Hintze, Jorge (2003). *Instrumentos de Evaluación de la Gestión del Valor Público*. En: ponencia presentada para el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Panamá, 28 - 31 de octubre de 2003.

Isuani, Fernando (2011). *Las capacidades estatales*. Conferencia en VI Seminario de Reforma del Estado “Gestión Pública para el Buen Gobierno: balance y perspectivas”,

Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 24 al 28 de octubre de 2011.

Kyle, Jordan y Resnick, Danielle (2019) Delivering More with Less: Subnational Service Provision in Low Capacity States. *St Comp Int Dev* 54, 133–163.

Kümpel, Arndt (2011). Sustainable regional development, innovation and state capacity. Disponible online en <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/33966> MPRA (Munich Personal Research Papers in Economics Archive).

Lattuada, Mario y Nogueira, María Elena (2011). Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). *Estudios Rurales* Vol. 1, N° 1. Universidad Nacional de Quilmes.

Lewandoski, Mona “Barred from Bankruptcy: Recently Incarcerated Debtors In and Outside Bankruptcy”, 34 *N.Y.U. REV. L. & SOC. CHANGE* 191, 248 n.360 (2010).

Marin, G. H. (2017). La Extensión Universitaria: un enfoque desde el campo de la salud. *Masquedós*, 2 (1), 43-54.

Marin, G. H., Silberman, M., Colombo, M. V., Ozaeta, B. & Henen, J. (2015). Manager’s Leadership Is the Main Skill for Ambulatory Health Care Plan Success. *Journal of Ambulatory Care Management*, 38 (1), 59-68.

Marin, Gustavo y Marin Lupe “Impersonalidad y responsabilidad colectiva en las instituciones públicas” en Camou, A. y Pagani, M. L. (Coords.). (2017). *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (Estado y Política(s)) pp. 211-231.

Mendoza Martha & Sullivan Christopher, More Corporations Stiffing Government on Fines, CORPWATCH, Mar. 19, 2006, www.corpwatch.org/article.php?id=13415;

Migdal, Joel (1988) *Strong Societies and Weak States*, Princeton, Princeton University Press.

Miller, M. Welham, B. and Akoi, A. (2017) *Fiscal governance and state-building*, ODI, Septiembre 2017.

Moxon, David y Whittaker, Claire (1996) *Imprisonment for Fine Default*. Home Office Research Findings No. 36. London, U.K.: Home Office.

Nagin, Daniel S. (2008) *Thoughts on the Broader Implications of the 'Miracle of the Cells'*. *Criminology & Public Policy* 7: 37-42.

Notas tomadas a partir de entrevistas mantenidas con la Dra. Leticia Edith Benítez (Directora de Gestión Judicial de la DP desde 2013 hasta el presente) y el Dr. Pablo Cuchetti (Director Provincial de la DP desde la creación del organismo hasta el 15 de enero de 2016) en la ciudad de La Plata los días 12 y 15 de enero de 2016 y en Buenos Aires en junio de 2020.

Notas tomadas a partir de entrevista mantenida con la Dra. Josefina Magyary en junio de 2020 (ex funcionaria de ARBA).

Notas tomadas a partir de entrevista mantenida con el Dr. Agustín Sánchez Sorondo en junio de 2020, ex jefe de gabinete del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS).

Notas tomadas a partir de entrevista conjunta mantenida con los Dres. Martín Bordagaray (Director de Asuntos Jurídicos del OPDS – Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible) y Diego Martín Dousdebes (Director de Información Jurídica del

OPDS Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible) en la ciudad de La Plata el día 11 de marzo de 2016.

Notas tomadas a partir de entrevista mantenida con la Cdora. María Laura Monsonis, SubDirectora de Coordinación y Enlace Operativo, de la DP en la ciudad de La Plata el día 11 de marzo de 2016.

Notas tomadas a partir de respuestas a cuestionario enviado a María Fernanda Rizzi, a la Lic. Luciana Maresca y a la Dra. Araceli Pérez Valdés, empleadas de la DP los días 18 y 19 de julio de 2020.

Notas tomadas a partir de entrevista mantenida con la Dra. Leticia Edith Benítez (Directora de Gestión Judicial de la DP) junto con el Dr. Federico Colombo (Jefe de Relatores), el Dr. Santiago Amestoy (Director) y el SubSecretario Miguel O. Berri, todos ellos funcionarios de la Subsecretaría de Ejecución de Créditos Fiscales y Tributarios de la Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires en la ciudad de La Plata el día 17 de febrero de 2016.

O'Donnell, Guillermo (1993). "Estado, democratización y ciudadanía". En Nueva Sociedad N° 128:62-87.

Oszlak, Oscar (1980). "Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas" En Estudios CEDES, 1ª edición en español.

Oszlak, Oscar y Edgardo Orellana (2001). "El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI", documento de trabajo.

Oszlak, Oscar (2006). Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas. POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político, 11, 1-30.

Perón, J. D. (2012). Discursos de Perón sobre la Administración Pública Nacional. UPCN Formación Político-Sindical. Aportes a la Militancia, 3-21

Piehl, Anne Morrison y Williams, Geoffrey (2010) "Institutional Requirements for Effective Imposition of Fines" NBER Working Paper No. 16476.

Pritikin, Martin H. and Ross, Ezra, The Collection Gap: Underenforcement of Corporate and White-Collar Fines and Penalties. Yale Law & Policy Review, Vol. 29, p. 453, 2011. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1857643>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2010). "Medición de la capacidad", junio de 2010.

Repetto, Fabián (2003). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. Documento presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

Rey, M. (2011). Capacidad Estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina de la postconvertibilidad. En Revista "Debate Público. Reflexión de Trabajo Social", Año 1, Nro. 2, agosto de 2011.

Rey, M. (2013). Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina. En Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 55, febrero 2013.

Seidenfeld, Mark "Why Agencies Act: A Reassessment of the Ossification Critique of Judicial Review", 70 OHIO St. L.J. 251, 298 (2009).

Sikkink, Kathryn, (1991), Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina, Ithaca, Cornell University Press.

Sikkink, Kathryn (1993) “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista” en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, volumen 32, número 128.

Tilly, Charles (1992). *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Madrid: Alianza Editorial.

Weber Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.

Weisburd, David, Einat Tomer and Matt Kowalski (2008) “The ‘Miracle of the Cells’: an Experimental Study of Interventions to Increase Payment of Court-ordered Financial Obligations.” *Criminology & Public Policy* 7: 9-36.

Zitto Soria, Pablo Emilio “Liderazgo político: La urgente necesidad de valores en el servicio público” Ed. Lumen, 1ª edición (2019).



Universidad de
San Andrés