



**Maestría en Administración y Políticas
Públicas**

Tesis de Maestría

Vigésima Promoción

**“Análisis de las tecnologías y modalidades de tramitación de las
Jubilaciones Docentes (PBA 2011-2019)”**

Autor: Andrés Gustavo Queral

Legajo: 37.185.655

Buenos Aires, mayo 2021.

Director: Mg. Maximiliano Campos Ríos

Índice:

Agradecimientos	3
Introducción	5
Capítulo I: Estrategia metodológica y marco teórico.	7
1- Objetivos generales y específicos.	7
2- Estado del arte	8
3- Marco Teórico.	14
4- Pregunta de Investigación e Hipótesis.	24
5- Metodología de Investigación.	25
6- Variables de análisis e indicadores.	27
Capítulo II: Análisis de caso	29
1- Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires	29
2- Abordaje temático	31
3- Modalidades de Jubilaciones: Descripción y problemáticas detectadas.	34
4- Organismos de control: su rol.	39
5- Relevamiento de datos de las entrevistas y encuestas.	42
Capítulo III: Consideraciones finales y conclusión.	60
1- Consideraciones finales.	60
Anexo I: Guía de Entrevistas/Encuestas.	67
Bibliografía.	71

Agradecimientos

Les agradezco a los docentes que me han formado para permitirme recorrer este camino arduo de aprendizajes y desafíos. A mi director de Tesis, Maximiliano Campos Ríos, quien me acompañó en el proceso y me ayudó con total sencillez a estructurarme, y a poder avanzar para darle forma y alcanzar el objetivo. A Gastón Scorsetti, quien me dedicó tiempo y me brindó información, experiencias sin las que no podría haber abordado la temática elegida, por su generosidad.

A mi familia y amigos, a quienes muchas veces les resté tiempo, para poder dedicarlo a leer o a escribir para esta investigación. Y sin lugar a dudas a aquellas amistades que me acompañaron en este camino, pero desde el primer día de la maestría, a Josefina Magyary, por su apoyo motivacional, a Maira Marcos por las devoluciones cruzadas, a Tatiana Garachico quien unió al grupo de la MAPP Platense, a René por acompañarme en tantas oportunidades.

A Cristian Cóceres, quien ante el primer tropiezo, me ayudó a encontrar alternativas, y por medio de él a “Los Topos”, sin los que no hubiera sido posible.

Como no mencionar a Victoria Zapata, mi amiga, con la cual compartimos tardes de mates y lecturas sobre el tema; y a mi socia de la vida y familia Jimena González Acha, que entendió cada vez que necesité de su colaboración para no caer en la frustración.

A la cohorte con la que compartimos experiencias, aprendizajes y también frustraciones, a Teresita Verónica, y a cada una de las personas con las que intercambiamos ideas, opiniones, que permitieron mejorar en cada paso que daba.

A cada uno de los entrevistados/encuestados, que tuvieron la amabilidad de sentarse y manifestar desde su perspectiva todo cuanto pudieron para que sea posible; como a todos aquellos que les pedí que me den una opinión como a Paula Clerici, o a quienes perseguí para concretar los encuentros. Gracias.

“...vale la pena recordar que más que disponer de las mejores tecnologías de información, los mejores equipos técnicos, el verdadero éxito se logra cuando en definitiva se implementan en forma recurrente las mejores prácticas en materia de gestión pública...” (Alejandra Naser y Gastón Concha, CEPAL, 2014, pág. 40).



Universidad de
San Andrés

Introducción

El presente trabajo pretende analizar las tecnologías y modalidades de tramitación de las jubilaciones docentes en la provincia de Buenos Aires, en adelante “PBA”, en el período 2011 a 2019. Si bien la temática ha sido abordada desde distintas perspectivas, poco se ha profundizado respecto del caso puntual de los docentes y no docentes, en la provincia de mayor tamaño geográfico y poblacional de la República Argentina.

El concepto que resulta transversal a todo el trabajo es la jubilación, que debe ser entendida fundamentalmente como el acto administrativo por el que un trabajador/a activo, sea este dependiente o independiente, pasa a una situación pasiva o de inactividad laboral, tras haber alcanzado la edad máxima, por enfermedad crónica grave o incapacidad. La jubilación docente en la PBA, presenta ciertas particularidades; para el caso de una jubilación ordinaria se requieren 50 años de edad y 25 años de servicios docentes (mínimo de 10 años frente a grado) o 55 años de edad y 30 años de servicios docentes en cualquiera de las ramas de la enseñanza, entre otras causales que pueden generar los requisitos de acceso a una jubilación anticipada o parcial.

En el período bajo análisis, el gobierno de la provincia de Buenos Aires, llevó a cabo un proceso de digitalización de trámites en el Instituto de Previsión Social (IPS), el cual fue implementado mediante el trámite de estas jubilaciones para el universo más representativo dentro del organismo, que alcanza el 51,5 % del padrón jubilatorio en el año 2011.¹

La “Jubilación Ejecutiva” fue establecida mediante Decreto 1770/2011 suscripto entre la Secretaría General de la Gobernación de la provincia de Buenos Aires, el IPS y

¹ Cifra obtenida de información de la Base de Datos del Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires, respecto del año 2011.

la Dirección General de Cultura y Educación, para resolver la demora que existía para obtener la certificación de servicios y esto le permitiría al futuro jubilado obtener su haber inmediatamente luego del cese en su actividad. De esta forma, se viabiliza un uso más eficiente de los recursos, posibilitando que se lleve adelante mayor cantidad de liquidaciones de haberes jubilatorios con la intervención de menor cantidad de recursos humanos dedicados a la tarea, a su vez, la reducción en los plazos del procedimiento podría implicar un beneficio económico para la gestión provincial, ya que las distintas reparticiones debían informar en papel y tenían mayores costos ante la presentación de la totalidad de la documentación de forma presencial y requiriendo para ello de un espacio físico para su posterior guarda y archivo.

El objetivo de este trabajo es indagar acerca del proceso de modernización mediante la incorporación de nuevas tecnologías y modalidades de tramitación de las jubilaciones docentes en el IPS en dicho período. En ese sentido, y como describen Salvador Vega Casillas y Ernesto González Cancino (2013) dicha implementación no debe ser entendida como un proceso inacabado, sino como un proceso permanente que no tiene fin.

La pregunta de investigación a la que se intentará dar respuesta en la presente es ¿Cómo es y cómo influyó el proceso de implementación de nuevas tecnologías y modalidades sobre la tramitación de las jubilaciones docentes en el IPS? En base a la esta pregunta, la hipótesis planteada es la siguiente:

“La implementación de nuevas tecnologías en las áreas de gestión agilizan la ejecución de los procesos de los expedientes en la Jubilación Docente”.

Para el desarrollo de la investigación se utilizó un método mixto, por una parte, se llevaron a cabo entrevistas a funcionarios y agentes, que permitieron cubrir los

objetivos posibilitando el agregado de interrogantes. Como parte de la estrategia metodológica se realizaron encuestas como instrumento cuantitativo para la recolección y análisis de los datos obtenidos, de una muestra representativa del universo bajo estudio.

La estructura de este trabajo se desarrolla en tres capítulos; en el primero se aborda la metodología, los objetivos, el marco teórico y el estado del arte. El segundo trata el análisis del caso en cuestión en el período bajo análisis. El tercero, presenta las conclusiones arribadas a lo largo del proceso de investigación y las consideraciones finales.

Capítulo I: Estrategia metodológica y marco teórico.

1- Objetivos generales y específicos.

El **objetivo general** de la presente investigación es analizar y describir cómo las implementaciones de nuevas tecnologías en las áreas de gestión impactan en la ejecución de los procesos de la Jubilación Docente en el período 2011 a 2019 en la Provincia de Buenos Aires.

Por otra parte, los **objetivos específicos** son:

- Caracterizar y describir los principales procesos de gestión del IPS, en particular el proceso de jubilación.
- Examinar el procedimiento mediante el cual se obtiene el beneficio jubilatorio.
- Releva y estudiar el caso de la jubilación docente en el IPS y analizar cómo se modificaron los procesos llevados a cabo en el organismo.
- Explorar, estudiar y recopilar información acerca del proceso de digitalización de los trámites.

- Analizar la digitalización como mecanismo de agilización en la implementación de políticas públicas.

2- Estado del arte

A lo largo de los años, una numerosa cantidad de investigadores fueron abordando la temática referida a la modernización del estado e implementación de herramientas tecnológicas que pudieran implicar una mejora para una gestión más eficiente y eficaz, mediante el desarrollo de políticas públicas en este sentido.

Es necesario también indagar acerca de la Seguridad Social en nuestro país, que se encuentra amparada en la Constitución Nacional, donde describe que “...El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna...”.

La Seguridad Social fue planteada, cuando el Estado comprendió que el trabajador al perder su capacidad laboral no tenía protección y carecía de un retiro al envejecer. A partir de esta visión se fijaron pautas que permitieron a un gran número de personas acceder a alguna cobertura social que impidiera su marginación. El origen del actual régimen en este territorio se remonta al Montepío de la Provincia de Buenos Aires, creado en el año 1854, cuando el Estado otorga donativos a personas que se desempeñaban en la actividad pública, por haber contribuido a la “causa nacional”. Estos fondos eran denominados Monte Pío y eran aportes voluntarios para evitar la ruina de los familiares

de los que cumplieron el servicio comunitario. En ese marco, mediante la Ley N° 5425 debe inscribirse la creación del Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires en el año 1948, que comienza a funcionar bajo la administración de la Subsecretaría de Previsión del Ministerio de Hacienda, Economía y Previsión.

La fundación de la Caja Previsional, se inscribe durante la Presidencia del General Juan D. Perón y la gobernación del Coronel Domingo Alfredo Mercante (1946-1952). Luego la ley fue modificada y ampliada por sucesivas normas que contemplaron diversas problemáticas como la jubilación de ex gobernadores y ex legisladores, personal mensualizado y por reunión de la Dirección de Hipódromos, personal de Hospitales municipales, bomberos voluntarios, magistrados y funcionarios judiciales. Dentro de esta norma previsional estaba incluido el personal policial, hasta que en el año 1974 se crea la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Buenos Aires.

En 1976, la Ley N° 8.587 deroga el régimen anterior de jubilaciones y pensiones. Actualmente, la normativa vigente que rige el sistema previsional de la Provincia de Buenos Aires, es la Ley N° 8587 (Art. 1° al 14°) y el Decreto Ley N° 9650/80, este último con vigencia desde el 1° de enero de 1981. Donde se establece que corresponde al IPS:

- a) Orientar la política de la previsión social en el territorio de la Provincia.
- b) Dirigir y administrar, conforme a las disposiciones de esta ley los organismos de previsión social que la misma crea y los que en el futuro se incorporarán, de acuerdo con las leyes que se dicten.
- c) Asesorar a los poderes públicos en materia de previsión social y aconsejar al Poder Ejecutivo la adopción de medidas tendientes a su perfeccionamiento.
- d) Recaudar sus recursos, conceder y pagar las prestaciones, disponer la inversión de los fondos y rentas de cada sección y realizar los demás actos de administración inherentes a

la naturaleza del Instituto, bajo la responsabilidad personal y solidaria de los miembros del Directorio, la que se hará efectiva sobre sus bienes.

Los organismos públicos requieren para su funcionamiento y gestión un conjunto de reglas y parámetros, a fin de que el Estado pueda cumplir de la manera más adecuada con las tareas que le son inherentes y, a la vez, alcanzar una administración eficiente y transparente de los recursos públicos. Ello dentro de un marco de transparencia, eficiencia, eficacia y economía. Es necesario destacar la importancia de la seguridad social como instrumento que utiliza el Estado para la realización de los fines que le son propios, por lo que resulta imprescindible que garantice mediante el sistema de protección social que una sociedad construye a fin de brindar amparo frente a los riesgos que atraviesan todos los seres humanos a lo largo de la vida, una gestión de manera eficaz y eficiente.

A nivel nacional, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) fue creada en el año 1991 por el Decreto N° 2.741, es un ente descentralizado de la administración pública nacional dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social responsable de las prestaciones de seguridad social. Luego cabe destacar el proceso de estatización en el año 2013 de las ex Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), que provocó un punto de inflexión en el sistema previsional argentino.

Las AFJP eran empresas conformadas por capitales privados, estatales o mixtos, dedicadas a administrar los fondos generados con los aportes jubilatorios realizados por los trabajadores activos que optaron por ser incluidos en el régimen de capitalización individual establecido por la Ley N° 24.241 de reforma previsional del año 1993. La AFJP percibía una comisión, deducida del aporte previsional obligatorio de los afiliados,

y administraba la inversión del capital acumulado. Su funcionamiento estaba regulado por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP), bajo la órbita del Ministerio de Trabajo. Durante el año 2007, la administración del gobierno nacional ejecutó varias medidas orientadas en aumentar la cantidad de afiliados en el régimen de reparto (contabilizados en 1,4 millones para finales de 2006, un 19% del total), las cuales consisten en habilitar la opción de traspaso para aquellos afiliados en el sistema de capitalización hacia el de reparto, finalmente realizado por 800.000 afiliados. En el año 2008 mediante el Decreto N° 313/2007, se introdujo la asignación automática al sistema de reparto a todo nuevo trabajador que no optase expresamente por el de capitalización. En este mismo periodo, el ejecutivo presentó un proyecto de ley para eliminar tanto el sistema de capitalización como las AFJP, unificando los regímenes existentes. Debido a la naturaleza de cada uno, el Estado era quien pagaba la mayor parte de las jubilaciones y pensiones vigentes a la fecha (las AFJP sólo financiaban el 40% del total y el restante era financiado por el Estado). En diciembre de este mismo año, el proyecto fue aprobado por el Congreso de la Nación y se promulgó la Ley N° 26.425, que dio fin a las AFJP, traspasando al Estado los activos que administraban.

Ahora bien, en cuanto al funcionamiento de la administración pública, en el año 2009 el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires comenzó a implementar la eliminación del papel como soporte de registro y, por ende, de legalidad de los actos de gobierno. El proceso de implementación de dichos cambios fue dividido por etapas y abarcó hasta el 2014, facilitando la realización de diversos trámites y tomándose la experiencia de otras ciudades, como Madrid, Málaga, Barcelona y de otros países como México.

Así las cosas, desde el año 2011, se implementa en la provincia de Buenos Aires, con la expectativa de que dicha implementación de tecnologías en los sistemas de gestión

del estado, permitan brindar servicios de mayor calidad, eficiencia y eficacia para los/as ciudadanos/as; los sistemas de gestión de jubilaciones web, el recorrido en simultáneo comienza también en otros organismos provinciales como la Agencia de Recaudación (ARBA) con sistemas modernos de notificación electrónica y documentación digitalizada, facilitando la generalización de la despapelización y gestión documental pero implementada en su totalidad recién a partir del año 2013.

Como se describía anteriormente, incrementar la transparencia es fortalecer una mayor apertura en las cuentas públicas, combinada con políticas que faciliten el acceso y especialmente la comprensión de esta información, y esto contribuye a robustecer la credibilidad del gobierno e incrementar la legitimidad de sus acciones. Resulta un primer paso fundamental para que la ciudadanía pueda evaluar la efectividad de las políticas públicas y contribuir a su diseño (Carreras Mayer, 2018).

Con la finalidad de avanzar en pos de la transparencia es necesario implementar nuevas tecnologías que permitan recolectar, unificar, elaborar y publicar los datos producto de la planificación y ejecución de las gestiones de gobierno. Lo que permite además retroalimentarse a partir de los datos obtenidos, para la etapa de planificación de ejercicios posteriores y de corrección de desvíos en la gestión actual. Sin embargo, ni la mera implementación de las nuevas tecnologías para los procesos de jubilaciones, ni las publicaciones de la información parecen garantizar por sí solas una mejora en la transparencia y por consiguiente impactar positivamente en las gestiones ciudadanas de sus beneficios jubilatorios, sino que es necesario fortalecer las instituciones y los mecanismos de evaluación y control, de acuerdo a Carreras Mayer

La mayor parte de los países ha implementado en los últimos años modificaciones o debates acerca de reformas de sus sistemas de previsión. Esta problemática

contemporánea tiene sus principales raíces en la preocupación por la viabilidad financiera de largo plazo de los regímenes tradicionales. Estas reformas pueden plantearse tanto sobre la base del sistema, como por las modalidades de tratamiento, o acceso a los beneficios, como es el caso de estudio del presente.

En armonía con Naser y Concha (2011), la modernización del estado tiene como objetivo contribuir mediante el uso de las Tecnologías de Información (TICs), a mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y organizaciones, mejorar y simplificar los procesos de soporte institucional y facilitar la creación de canales que permitan aumentar la transparencia y la participación ciudadana; es decir, optimizar el uso de los recursos para el logro de los objetivos gubernamentales. Estos mismos autores, plantean que las tecnologías se terminan convirtiendo en agentes “cristalizadores” de los cambios siempre que se desarrollen con sentido común, optimizando y rediseñando los procesos de trabajo, y una vez que se ha avanzado en ese sentido, resulta difícil volver atrás.

Ahora, cabe destacar que los debates acerca de los sistemas previsionales y fundamentalmente en lo inherente a la forma de tramitación de las jubilaciones, como cuestión que hace a la presente investigación, no tiene sus orígenes en el año 2009, ni mucho menos puede acotarse a una gestión de gobierno, muy por el contrario, la modernización del estado en sus diversas formas, ha sido en muchos casos una respuesta a los avances tecnológicos que exceden a la órbita del estado mismo, pero no por ello puede estar ajeno.

Es menester resaltar que existen diversos estudios acerca del impacto de las tecnologías en los denominados “Estados de Bienestar”, en los que se cita como ejemplos a países como Estonia, que fueron los precursores de la digitalización de trámites de manera generalizada y autores como Buhr et al (2017) exponen que “La revolución

tecnológica no solamente repercute sobre los mecanismos de producción y las personas, sino que también tiene un amplio impacto sobre toda la sociedad y sobre los sistemas de protección social”.

3- Marco Teórico.

Con la finalidad de abordar desde una perspectiva que viabilice un análisis teórico del objeto del presente, es necesario ahondar en la definición de conceptos de los que existen diversos trabajos, pero se considera necesario desarrollar.

Uno de los conceptos que es necesario abordar es cómo se interpreta el “Gobierno abierto”, tal como analizan Oszlak y Kaufman (2014), hay una tendencia creciente hacia la valoración de este concepto y esto se ve favorecido por la implementación de desarrollos de sistemas que fortalecen electrónicamente la gestión gubernamental. Estos pueden materializarse mediante la adopción de iniciativas que tiendan a suprimir barreras que inhiben las acciones de la sociedad civil, simplifiquen trámites administrativos a través de guías y/o transacciones online, etc.

Los autores mencionados entienden que esta facilidad en el acceso a los servicios o prestaciones públicas, garantizan un acceso más igualitario y universal a la información y a los servicios. A su vez, los procesos de desburocratización generan mejoras en lo referente a la cobertura geográfica, implementando dichos procesos mediante la disminución de documentación a presentar para las gestiones, o la creación de ventanillas únicas, u otros canales de interoperabilidad.

Esta nueva filosofía ha recibido el impulso decisivo generado por la disponibilidad de herramientas web 2.0 que hacen posible una comunicación de doble vía entre gobierno y ciudadanía. Esto no significa que las tecnologías de información y comunicación (Tic's) sean condición necesaria para imponer esta modalidad de gestión. Inclusive, podría

concebirse que un gobierno se abra a la participación e involucramiento de la ciudadanía sin la mediación de herramientas informáticas.

En tal sentido, un gobierno podría considerarse “abierto” en tanto promoviera el involucramiento en la gestión de organizaciones sociales y ciudadanos/as, sin que ello deba darse necesariamente mediante interacciones virtuales a través de las tecnologías disponibles.

Es importante resaltar que, a diferencia de la desregulación, esto no implica que el estado disminuya su intervención. Y si bien existe gran variedad de servicios digitalizados, estos requieren diversos grados de innovación y dan cuenta de ser sumamente heterogéneos, según la temática o prestación de que se trate. La aplicación de las Tic's facilita las múltiples interacciones entre los actores sociales y estatales, para que esto sea viable, se reconoce no sólo la heterogeneidad de cada ámbito de que se trate, sino también de la exigente transformación institucional y cultural requerida para obtener un buen resultado.

La concepción de “Gobierno Abierto” está fuertemente vinculada con el desarrollo democrático y con la defensa del valor de “lo público” más que con la tecnología. Más allá de las posibilidades que los desarrollos tecnológicos brindan a los gobiernos y a la ciudadanía, el desafío en el nivel político-institucional consistirá en definir el “qué”, el “con quiénes”, el “para qué” y el “cuándo” de aquello que se hará público y se abrirá a la colaboración para viabilizar la participación de la ciudadanía.

De acuerdo con Ramírez-Alujas (2010) existen tres pilares que pueden identificarse con el Gobierno Abierto, y que sirvieron de soporte a la visión del impulso que ha liderado en Estados Unidos, el Presidente Barack Obama allí por el año 2009, donde se configuran los valores de transparencia en términos de rendición de cuentas y

el control social, de participación en la formulación de políticas públicas y de colaboración, es decir, implicación ciudadana, empresaria y de las diferentes instancias de la administración pública entre sí. Todo esto, en concordancia con lo desarrollado por César N. Cruz Rubio (2015) acerca del concepto mencionado y sus particularidades.

También está la visión extendida de la Alianza para el Gobierno Abierto (2011), muy similar a la anterior, pero con un rol más claro para la tecnología e innovación. En ella se entiende a la transparencia como la información (irrestringida) sobre el quehacer de gobierno, a la participación ciudadana en el debate público para una mejor gobernanza (ese proceso que guía a una sociedad hacia el logro de sus metas) innovadora, efectiva y *accountable*. Y se agrega la rendición de cuentas en el ejercicio de justificación de decisiones, modificación de rumbos y medición de las consecuencias por la falta de cumplimiento con leyes/promesas. Por último, la tecnología e innovación, es presentada como un dispositivo que atraviesa a los componentes anteriores, pero es preciso dotar el acceso a ella y la capacidad de uso.

En todo caso, la tecnología ha multiplicado, con alcances inéditos, las formas, instancias y mecanismos a través de los cuales esas interacciones pueden hoy materializarse. Es probable, sin embargo, que el optimismo generado por estas nuevas herramientas resulte excesivo. Los supuestos sobre los que descansa la filosofía de gobierno abierto, exageran algunas cuestiones: la disposición de los gobiernos de renunciar al secreto, de instar a sus funcionarios/as a que escuchen y respondan las propuestas y críticas de los/as ciudadanos/as y que los inviten a coparticipar en la producción de bienes y servicios; que les rindan cuenta de su gestión. También son demasiado optimistas respecto de una supuesta disposición natural de la ciudadanía a participar e involucrarse en la gestión pública en la medida en que existan canales apropiados, sea que los abran los gobiernos o los promueva la propia sociedad civil.

El acceso a datos gubernamentales se considera abierto según la organización *The Open Government Data*, si los datos son puestos a disposición del público cumpliendo con los siguientes principios²:

1. **Compleción:** se libera el acceso a todos los datos públicos, es decir, aquellos que no estén sujetos a restricciones de privacidad, seguridad o privilegio regidos por alguna norma.

2. **Fuente primaria:** los datos se publican tal como son recolectados en la fuente, con el mayor nivel de precisión y detalle, no en formas agregadas o modificadas.

3. **Oportunidad:** los datos se publican tan pronto como sea posible para preservar su valor.

4. **Accesibilidad:** los datos están accesibles para las más amplias gamas de usuarios y de propósitos.

5. **Procesables:** los datos están en formatos apropiados y razonablemente estructurados para permitir su tratamiento automatizado.

6. **No discriminación:** los datos están disponibles para todos, sin necesidad de registrarse para obtenerlos.

7. **No restricción:** los datos están accesibles en un formato sobre el que ninguna entidad tiene control exclusivo.

8. **Uso libre:** los datos no están sujetos a derechos de autor, patentes, marcas ni a regulaciones de secreto industrial o comercial. Tampoco están sujetos a restricciones de privacidad, seguridad o privilegio reguladas por otras normas.

² Datos recuperados de la página web de la organización: <https://opengovdata.org/>

9. **Documentación:** los datos están documentados de forma que puedan ser correctamente interpretados. Idealmente, la semántica asociada a los datos debería cumplir también con los restantes principios, por lo que debería ser publicada de forma estandarizada y procesable, sin perjuicio de la documentación tradicional que lo complementa.

10. **Permanencia:** los datos se mantienen accesibles de forma permanente.

11. **Interoperables:** los distintos conjuntos de datos son relacionables entre sí sin mayor esfuerzo, gracias a la estandarización sintáctica y semántica.

12. **Garantía de procedencia:** los conjuntos de datos están publicados con mecanismos que provean confianza sobre: las fechas de creación y publicación, la identidad, autenticidad y no repudio de la fuente y su integridad.

Por otra parte, y entendiendo que el tema abordado requiere un abordaje desde la perspectiva de las políticas públicas, y que como define Tamayo Saez (1997), las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.

En palabras de Oszlak y O'Donnell (1981), las políticas estatales o públicas son un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado, en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil. Se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo/a público detectan la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema.

Asimismo, Roberto Martínez Nogueira (1995) expone la complejidad de abordar una definición precisa y acotada del concepto que nos atañe, pero plantea que la noción de política pública remite al estado, a sus articulaciones con la sociedad, a la administración pública y a sus actividades concretas. Además, este autor destaca que existen distintos enfoques acerca de las etapas de las políticas públicas, entre ellos, el enfoque analítico que privilegia el estudio del conjunto de productos, resultados e impactos que resultan de la implementación de las políticas. Esta definición pone énfasis en las consecuencias de la política. Este aspecto se vincula con las políticas que hacen a la modernización de la administración pública como describe Norberto Zeller (INAP, 2007).

Entendiendo entonces a partir de la vasta bibliografía disponible que los términos “política” y “políticas públicas” si bien se usan como sinónimos frecuentemente, no lo son, y se trata de dos cuestiones distintas. El primer término, concierne al poder en la sociedad en general, es un concepto muy amplio y el segundo, se refiere al acceso de las personas a los bienes y servicios. Ciertamente, existe entre ambos una estrecha relación, ya que al elegir nuevas políticas públicas o continuar las existentes los gobernantes, hacen política. La sociedad demanda y exige, y el gobierno debe operar su andamiaje político y administrativo. Las políticas públicas, consisten, precisamente, en acciones que tienen como objetivo resolver y dar respuestas a la multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias de grupos y personas que integran una sociedad, y en este sentido, se pueden entender como el ámbito privilegiado de realización del “pacto” entre Estado y sociedad.

Ahora bien, otro de los términos en los que es necesario ahondar es la eficiencia, sobre este concepto hay una gran amplitud de definiciones, pero cabe destacar como definen Salvador Vega Casillas y Ernesto González Cancino (2013), que no se trata de reinventar al gobierno en su estructura y acción, se trata de rediseñar su función para

adaptarlo a la nueva dinámica social, para que sea un organismo que conviva en armonía y coordinación con otros organismos, ya sean sociales, públicos o privados; que juegue un papel estratégico en el desarrollo. Y esto implica, obtener la mejor relación posible entre los resultados obtenidos por la organización y los recursos empleados para conseguir aquellos.

Con el compromiso de establecer una Administración Pública eficiente y de resultados tangibles hacia la ciudadanía, el gobierno debe trabajar mediante la implementación de un modelo orientado a la mejora, rediseño y alineación de funciones y procesos; el uso racional, eficaz y estratégico de los recursos públicos; la profesionalización y el fortalecimiento del capital humano; y la comunicación, transparencia y proximidad social como ejes articuladores del quehacer gubernamental.

La ejecución de estas tareas se debe efectuar con la convicción del cumplimiento absoluto del estado de derecho, directriz que modula la interacción del gobierno con los/as ciudadanos/as, la Federación, los otros poderes del Estado, las Municipalidades, y con los organismos e instituciones políticas y sociales en la construcción de un proyecto de desarrollo común, sensible y orientado al bienestar sostenible. Bajo este enfoque, se debe dar pasos firmes en el itinerario de aplicación del modelo de Presupuesto basado en Resultados, la Armonización Contable y Presupuestal y el Sistema de Control y Fiscalización Gubernamental, ejercicios que tienen como propósito una eficiente distribución de los recursos públicos cuya aplicación tenga un impacto en las variables del desarrollo integral de la entidad, favoreciendo la rendición de cuentas con oportunidad, eficiencia y transparencia a la soberanía popular.

Por otra parte, otro concepto que resulta transversal a la temática abordada, tiene que ver con el proceso continuo de mejora, como puede entenderse a los procesos de

modernización que como menciona Oszlak (2014), en muchos casos es estipulado en normativas que instauran pautas que garantizan la participación ciudadana en la formulación presupuestal, en la fiscalización, ejecución y control de la gestión del Estado; así como en la formulación de políticas públicas.

En los procesos de modernización, como el que se analiza en el caso de estudio del presente trabajo, la digitalización juega un rol fundamental, ya que este concepto implica el registro de datos en forma digital, y la conversión y codificación de datos apoyada en recursos tecnológicos, es importante en el entendimiento de que las estructuras públicas están obligadas a adaptarse a las nuevas tecnologías y los avances que esta impone. Asimismo, en palabras de Miguel Gomis- Balestreri (2017), se entiende que la digitalización es una estrategia para justamente mejorar la capacidad de gobernanza que lo que hace es proponer una relación distinta entre Estado y el/la ciudadano/a al no reposar forzosamente sobre su medio generalmente evidente (presencia física de la administración en el territorio). Según Kulshreshtha (2008) se puede entender como “la forma en que se ejerce el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país” en el mismo sentido se expresan Miguel Gomis y Balestreri (2017).

Volviendo a mencionar a The Open Government Partnership (OGP), que es una organización internacional que reúne a más de 79 países (2019) trabajando para transformar la forma en que los gobiernos sirven a sus ciudadanos/as; tomando como punto de partida el esquema planteado por los autores mencionados anteriormente, quienes esquematizan metodológicamente los planes de acción de OGP, en 7 categorías según las iniciativas de similar naturaleza, considero pertinente subrayar que la temática atinente al presente, aborda al menos 4 aspectos que se desarrollarán a lo largo del análisis, demostrando la transversalidad del “Plan de acción” que es como lo denomina dicha organización:

1. Ampliar la información pública disponible para la ciudadanía.
2. Garantizar y mejorar el ejercicio del derecho a la información pública.
3. Mejorar el acceso a los servicios públicos y sus canales de entrega.
4. Proteger los derechos de usuarios y funcionarios.
5. Incrementar la transparencia de la gestión pública.
6. Promover la participación ciudadana en la gestión estatal.
7. Aumentar la capacidad institucional para una gestión abierta.

El proceso de modernización llevado adelante en esta área de política pública, pretende cumplimentar dicho conjunto de iniciativas o compromisos del estado para/con la ciudadanía, haciendo fundamental hincapié en los puntos 3, 4, 5 y 6. La distinción en 7 categorías, además incluye un pormenorizado en subcategorías que se ajustan aún más a la cuestión específica, objeto del presente. Puntualizando mejorar el acceso a los servicios públicos, en la simplificación de los trámites administrativos, protegiendo los derechos de los usuarios desarrollando mecanismos que garanticen la seguridad y protección de los datos individuales; incrementando los mecanismos de transparencia en la rendición de cuentas de la gestión pública, y promoviendo la participación ciudadana, en este caso para los/as jubilables, a través de la realización de actividades en el territorio para la resolución conjunta de problemas.

En consonancia con lo expuesto, Subirats (2013) planteó la necesidad de dilucidar si Internet era sólo un nuevo instrumento o el soporte de una filosofía distinta acerca de cómo gobernar y de cuál es el rol que juegan el gobierno y los/as ciudadanos/as en la gestión pública y en sus resultados.

De acuerdo con Ramió Matas (2018), es imprescindible que las instituciones públicas adopten una estrategia proactiva, es decir, que aprovechen la revolución tecnológica no sólo para renovar su capacidad técnica sino especialmente para solventar la mayor parte de sus problemas conceptuales y organizativos. Asimismo, Acemoglu y Robinson (2014) exponen que el éxito o fracaso de un país o de una región depende de la calidad de sus instituciones públicas y que el aporte clave de esta aptitud institucional es la seguridad jurídica; en este sentido el mencionado autor evalúa de forma pormenorizada los modelos de administración pública, que han sido el clientelar, el burocrático, el gerencial, el regulador y el de gobernanza. Se pretende demostrar en qué medida es necesaria la implementación de tecnología, de inteligencia artificial, y cómo pueden contribuir significativamente, ya que las pequeñas mejoras e innovaciones resultan incapaces de transformar la realidad administrativa.

Según Bañón y Carrillo (1997), las distintas administraciones públicas de los países desarrollados están implicadas en una serie de profundas modificaciones y transformaciones con las que tratan de mejorar la prestación de servicios públicos, así como adaptarse a los cambios de entorno existentes en las sociedades contemporáneas.

El término modernización se utiliza como paraguas conceptualizador bajo el que se acogen un conjunto de fenómenos de adaptación. Fenómenos que parecen intentar alumbrar un nuevo paradigma de gestión pública, una nueva forma de pensar sobre la acción de gobernar y sobre cómo ha de materializarse ésta. Los autores destacan la amplitud y diversidad de dicho proceso de modernización, lo que imposibilita llevar adelante una definición de actuaciones modernizadoras, ya que, entendiendo el concepto, debe interpretarse la dinámica del proceso. Si bien, los países que se encuentran atravesando una etapa de modernización tienen diversas motivaciones para hacerlo, sin

entender las causas específicas a las problemáticas que enfrentan en cada caso, no es posible dar respuestas que tengan coherencia y sistematización según Maintz (1993).

Por su parte Fontdevilla (2014) concluye que, "...El sector público en Argentina se encuentra en un momento sumamente importante, ya que debe hacer frente a nuevos desafíos económicos y sociales, a cambios institucionales y al profundo impacto de las nuevas tecnologías".

En función de lo desarrollado precedentemente, a los fines del presente trabajo resulta necesario analizar el proceso de implementación desde diversos puntos de vista, pero fundamentalmente desde la perspectiva del proceso de modernización y su consecuencia sobre los/as beneficiarios/as. Tanto respecto al organismo como en la ejecución de los expedientes. Para una mejor comprensión, es necesario previamente indagar en la definición de cada uno de los conceptos principales para esta investigación.

4- Pregunta de Investigación e Hipótesis.

La pregunta de investigación a la que se intentará dar respuesta en la presente es *¿Cómo es y cómo influyó el proceso de implementación de nuevas tecnologías y modalidades sobre la tramitación de las jubilaciones docentes en el IPS?*

La hipótesis abordada será que **"La implementación de nuevas tecnologías en las áreas de gestión agilizan la ejecución de los procesos de los expedientes en la Jubilación Docente"**. De esta forma, se pretende demostrar que las nuevas tecnologías en la modalidad de tramitación de los expedientes jubilatorios de los/as docentes del IPS, resultan de suma relevancia para la administración pública por su impacto directo en los/as beneficiarios/as.

La investigación buscará analizar si efectivamente el impacto fue positivo para el futuro beneficiario/a hacia la ejecución de este sistema digital y si realmente agilizó o no dicha tramitación.

5- Metodología de Investigación.

El análisis del presente trabajo se desarrollará desde un enfoque mixto, cuali y cuantitativo.

El primer enfoque, será llevado a cabo mediante entrevistas semi-estructuradas a funcionarios que desarrollaron las tareas de planificación, implementación y ejecución de las nuevas tecnologías que hicieron posible el desarrollo de la Jubilación Ejecutiva. Para esto, se entrevistaron, a funcionarios y agentes del periodo bajo análisis (2011-2019), de las áreas involucradas en el proceso de modernización llevado a cabo, responsables del diseño, formulación e implementación de las mejoras en función de su situación de revista respecto del recorte temporal. La motivación de incluir entrevistas, con datos que pueden incluso exceder el periodo de análisis estipulado inicialmente, se debe a que se continuó ampliando la Jubilación Ejecutiva, bajo la denominación de “Jubilación Digital para Docentes, Auxiliares y Administrativos”. Siendo dable mencionar al menos superficialmente cuales pudieron ser las causas que propiciaron, que se avance “un paso más” sobre esta herramienta.

La utilización de este tipo de entrevistas, se debe a que tienen como objetivo explorar y descubrir más que verificar supuestos, como mencionan Fredín, Otamendi y Perugorría (2001). La finalidad de abordar la temática con estas entrevistas es permitir que los entrevistados aporten distintos datos que pueden resultar de interés para la investigación y que pudieron no haber sido contemplados al momento de construir el cuestionario, que funcionará como guía y/o puntapié inicial de la conversación en cada

caso. Las entrevistas fueron realizadas de forma directa e individual, de manera que el/la funcionario/a- ex funcionario/a- y los diferentes agentes puedan expresarse con libertad sin sentirse observados ni cuestionados en sus argumentos.

Como complemento del proceso de recopilación de datos, se entrevistó a funcionarios que diseñaron y transitaron la implementación de tecnología en las tramitaciones de expedientes o gestiones específicas, en organismos como la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, directamente vinculada al objeto de la presente, y otros organismos que han llevado adelante procesos de estas características, como la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (2012-2014), entre otros. Si bien las entrevistas fueron realizadas con fines exploratorios, se buscó testear la hipótesis planteada.

El segundo enfoque, contempla la encuesta, en tanto instrumento cuantitativo que sirvió a los fines de recolectar y analizar los datos obtenidos en la muestra representativa. Esto es el universo bajo estudio, que consideró 140 casos, de forma autoadministrada y distribuida mediante correo electrónico, con una tasa de respuesta del 85 % (120 respuestas). Asimismo, se efectuó un relevamiento de comparación de cantidad de tramitaciones con fines previsionales, en los períodos de la implementación de la nueva modalidad; como así también el plazo de tiempo transcurrido en ambos casos. Esto requiere evaluar y recopilar los datos existentes en el sistema de gestión del organismo, brindado por los funcionarios/agentes responsables. A través de estos datos, se generó el primer acercamiento al contexto inicial, previo a la implementación de tecnologías y nueva modalidad de gestión de la jubilación docente, de la denominada Jubilación Ejecutiva con la finalidad de evaluar cómo fue comportándose con el paso del tiempo.

La conclusión a la que se abordará, es producto de la combinación de datos recabados por las distintas fuentes y métodos mencionados, a los fines de obtener mayor rigurosidad en el análisis realizado.

6- Variables de análisis e indicadores.

Las variables se dividen en independientes y dependientes, las que se tendrán en cuenta para esta investigación, son las siguientes:

Variable Independiente:

Grado de utilización de tecnología en los sistemas de gestión. Implementar herramientas tecnológicas permite reducir los plazos entre el inicio del trámite de jubilación por el/la docente y la finalización del expediente. Es decir, la variable tecnológica es fundamental para poder medir el impacto directo que ésta tiene sobre las gestiones de jubilaciones en el sector público. Asimismo, a los efectos de poder mensurar dicha variable, se caracterizará en tres niveles posibles de verificación: alto, medio, o bajo.

Estos rangos de verificación serán en función del nivel de utilización de tecnología para la expedición y tratamiento de los trámites, que será estipulado evaluando la totalidad de prestaciones a las que se pueden acceder de forma online desde el inicio al final del trámite, o aquellos que pueden iniciarse remotamente pero que requieren una finalización presencial.

Se entenderá como grado de utilización de tecnología en los sistemas de gestión, en los 3 **índices** posibles, detallados a continuación, de la siguiente manera:

índice-Rango(*)	Valores
Alto	Tramitación online \geq 70 % de la gestión a realizarse.
Medio	$35 \% \leq$ Tramitación online $<$ 70 % de la gestión a realizarse.
Bajo	$0 \% <$ Tramitación online $<$ 35 % de la gestión a realizarse.

- Fuente: Elaboración Propia. ³

Variables Dependientes:

Grado de requerimiento de capacitaciones: Para lograr mayor eficiencia en la gestión de los trámites de jubilación docente, se requieren estrategias de capacitación para los/las agentes intervinientes y destinatarios/jubilables. Para esto es fundamental la planificación de las capacitaciones de dichos/as agentes y de los/las jubilables, en la utilización y nuevos procedimientos para el otorgamiento del beneficio. Se caracterizará en tres niveles posibles de verificación, alto, medio, o bajo.

Nivel de Transparencia o accesibilidad a los datos: La participación de cualquier agente en el proceso, el acceso a los datos y la posibilidad de tomar contacto con el expediente de cualquier beneficiario/a de la provincia, podría implicar un aumento/disminución en el nivel de transparencia de la gestión como así también mayor celeridad y redundar en un cálculo más preciso del beneficio jubilatorio. Se caracterizará en tres niveles posibles de verificación, alto, medio, o bajo.

-
- ³ A los efectos de una mejor interpretación, en las encuestas se considerará alto como un equivalente a un impacto positivo, medio como un impacto neutro, y bajo como negativo.

Los indicadores que se utilizarán a los efectos de evaluar el desempeño del organismo, y la posible mejora en los procedimientos, vinculados con las variables precedentes serán:

- **Cantidad de tramitaciones de jubilaciones-Modalidad Ejecutivo:** datos comparativos para evaluar la implementación de las nuevas tecnologías para el control y gestión web en las áreas intervinientes en las gestiones de otorgamiento del beneficio. Utilizando sistemas digitales para efectuar las gestiones, se podría verificar si la cantidad de las mismas aumenta o disminuye.
- **Cantidad de reclamos/consultas:** la cantidad de reclamos y/o consultas realizadas por los/as jubilables que inician o adoptan esta modalidad de gestión del trámite. Evaluar que ocurre con los reclamos/consultas efectuados en los ejercicios previos a la implementación del sistema, como así también evaluar mediante la utilización del mismo, las cuestiones que son motivo de nuevos planteos de los actuales o futuros beneficiarios/as.
- **Plazo de concreción del otorgamiento del beneficio:** Evaluar el tiempo promedio en que los beneficiarios/as resultan adjudicatarios/as del beneficio ajustado a su situación laboral que refleje la realidad certificada y que reciben el pago pertinente. Plazo que depende directamente de las gestiones internas del organismo y por el tiempo en que se desarrollen las mismas.

Capítulo II: Análisis de caso

1- Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires

Para contextualizar el proceso del periodo bajo análisis es necesario mencionar la historia de la creación del organismo, en el año 1948, mediante la Ley N° 5.425, conocida con la denominación “Ley Mercante”, bajo la que se inscribe y comienza a funcionar

dependiendo de la administración de la Subsecretaría de Previsión del Ministerio de Hacienda, Economía y Previsión.

La fundación de la Caja Previsional, se inscribió durante la Presidencia del General Juan D. Perón y la gobernación del Coronel Domingo Alfredo Mercante (1946-1952). Las modalidades de tramitación de las jubilaciones en el IPS fueron sufriendo modificaciones a lo largo del tiempo. Y esto tiene asidero en función de las reformas implementadas por el gobierno de la provincia de Buenos Aires.

Se puede mencionar principalmente la instrumentación de algunas de las reformas que se impulsaron:

- Proyecto del Poder Ejecutivo de la Ley de AIP provincial, a cargo de la Subsecretaría de Reforma Política de la provincia.
- Ley de Modernización de la Administración Pública (14.828): La ley regula el uso de datos abiertos y la participación ciudadana a través de consultas, solicitudes, sugerencias y reclamos. Promueve la ingeniería de gobierno electrónico para la digitalización de documentos y mejora de procesos administrativos (ventanilla única, firma electrónica y digital, mejora de los Sistemas de Información entre organismos, etc.). Apunta, también, a dos componentes de transparencia: las compras electrónicas y la programación presupuestaria.
- Portal de Datos Abiertos: el portal concentra y fomenta la búsqueda de información del sector público (y menciona en consonancia con la colaboración, transparencia, participación e innovación). Expresa la voluntad de replicarse en municipios como en empresas, sociedades del Estado y aquellos entes en los que la Provincia se encuentre asociada).

2- Abordaje temático

En el año 2010, el gobierno de la provincia de Buenos Aires, mediante el Instituto de Previsión Social (IPS), decide evaluar los reclamos generados por los/as docentes que iniciaban su expediente jubilatorio, y que tenían un tratamiento que requería en promedio entre 36 y 48 meses en percibir el haber correspondiente a sus años de servicio.⁴

En el año 2011 la administración pública provincial se encontraba trabajando en un proceso de modernización del estado, habiéndose promulgado en tal sentido los Decretos N° 1643/07 y N° 2588/08 creando la Oficina Provincial Ejecutora del Sistema Único Provincial de Administración de Personal (SIAPE), por el cual se implementó un sistema único de administración del personal con la finalidad de contar con la información actualizada, total e integrada de los/as agentes públicos.

La incorporación de nuevas tecnologías, posibilitó la instalación del Sistema de Jubilación Ejecutiva para docentes. Este sistema, motivo de análisis del presente, surge como un proceso más simple y digital, que pretende lograr la disminución de los tiempos y esfuerzos que le insumen al titular que procura su jubilación, denominado en adelante “el/la jubilable”, obtener su beneficio previsional. Resultando así una herramienta útil cuya finalidad última radica en la optimización de recursos y tiempos, logrando una mayor celeridad y eficiencia en la tramitación de expedientes jubilatorios.

Para la implementación en el ámbito provincial se suscribió un Acta Acuerdo entre la Secretaría General de la Gobernación, el Instituto de Previsión Social y la Dirección General de Cultura y Educación. Inicialmente es a los/as docentes en condiciones de jubilarse, a quienes beneficiaría esta nueva modalidad.

⁴ Datos extraídos de Base de Datos del IPS, 2010.

El Organismo Previsional era quien contaba con la información necesaria para determinar el monto del haber asociado a los cargos vigentes, motivo por el cual deviene necesario que el acto de cese de las actividades del/la docente en condiciones de jubilarse, contemple los datos básicos del/la jubilable, como ser el importe de la remuneración mensual asignado al cargo.⁵

Además, la adopción del Sistema Único Provincial de Administración de Personal “SIAPE” permitió, entre otros beneficios, contar con las nóminas del personal que se encontraba en condiciones de obtener el beneficio jubilatorio en forma automática.

En cuanto a las reformas en los sistemas que se utilizaban para realizar las cargas de datos, la implementación de nuevas tecnologías facilitaría la participación ciudadana, y favorecerían la posibilidad de control por parte de quienes entregan parte de sus recursos personales en forma de aportes obligatorios durante su vida laboral activa, con la finalidad de recibir su retribución durante su etapa pasiva. Es dable destacar que dicha implementación de tecnologías y/o promoción de la participación ciudadana como un factor sumamente relevante, no solo como mencionaba anteriormente como mecanismo de control sino también para la etapa de planificación de disponibilidad de recursos futuros.

La temática planteada resultaba de relevancia ya que los/as docentes representaban el 51,5 % del padrón jubilatorio de la provincia, es decir, aproximadamente 15.200 agentes según las cifras oficiales para el año 2011 en el IPS, tal como se menciona inicialmente. Estos datos se componen en función de los afiliados al régimen que comprende al personal que se desempeña en entidades centralizadas o descentralizadas, entes autárquicos, empresas públicas del Estado provincial o Municipalidades, cualquiera

⁵Decreto Reglamentario N° 476/81, art. 20 Inc. D.

fuera la función o cargo, términos del contrato de locación de servicios o forma de retribución. Si bien se ha estudiado acerca del sistema previsional, no se ha enfocado en el proceso de digitalización inserto prontamente en la gestión de los trámites y su impacto en las gestiones del estado.

Resulta relevante mencionar la transparencia en las gestiones del estado y los datos abiertos al ciudadano/a, que representan un desafío a nivel global que debe estar incluido en la agenda política local y es planteado como una herramienta para combatir la corrupción y la ineficiencia en el diseño e implementación de políticas públicas. Distintos organismos/instituciones internacionales como la OCDE, o The Open Data Charter ⁶ establecen principios que tienen por finalidad contribuir a la implementación de prácticas que favorezcan o promuevan la transparencia.

Atento a que los sistemas utilizados por el IPS, representaban un impedimento para su actualización, contemplando el avance tecnológico y las tendencias mundiales, en este sentido, resultaba necesario implementar mejoras que contribuyan eficiencia y eficacia en los procedimientos en su totalidad, y específicamente en el área bajo análisis, utilizando sistemas de gestión más modernos. A su vez, se podía de esta forma favorecer el acceso a los datos abiertos al ciudadano/a, a los que se debe poder acceder a través de las distintas plataformas de gobierno para tal fin o mediante la página web del organismo, es importante destacar que el IPS resultó pionero en el país con las modificaciones planteadas.

⁶ The Open Data Charter realizan un trabajo conjunto entre gobiernos y expertos con el objetivo de lograr la apertura de datos. Fue fundada en 2015, en base a 6 principios sobre cómo los gobiernos deben publicar la información.

3- Modalidades de Jubilaciones: Descripción y problemáticas detectadas.

En el IPS desde el año 2011, a disposición de los/as jubilables, existen diversas modalidades que permiten acceder al beneficio, estos son aquellos individuos que cumplen con los requisitos básicos tales como edad mínima requerida y años de aportes necesarios que serán desarrollados a lo largo de la presente investigación. Una vez cumplimentada esta cuestión, y tomando el subconjunto de los/as docentes dentro de la totalidad de los/as jubilables, se amplía a cinco (5) modalidades posibles, de las cuales la Jubilación Ejecutiva como modalidad novedosa y cuyo desarrollo requirió la implementación de nueva tecnología, objeto de estudio.

Las modalidades existentes para los/as docentes de la provincia de Buenos Aires para el periodo bajo estudio (2011-2019) son las siguientes:

- **Cese Ordinario. Anticipo Jubilatorio.**

Detalle: En la modalidad de trámite Cese Ordinario el/la agente que desea acceder a un beneficio jubilatorio indica la fecha de cese definitivo. Luego el empleador emitirá la certificación de servicios y resolución de cese al efecto de ser presentada ante el IPS. Luego la caja previsional realizará las gestiones pertinentes al efecto de otorgar el beneficio jubilatorio.

Problemática: Se gestiona en formato papel. El/la agente debe apersonarse a las oficinas del empleador y luego de la caja previsional. El/la jubilable se encuentra en un estado de desamparo patrimonial total. Hasta que el estado no finalice el trámite no percibirá ningún tipo de ingreso. Cuando se otorgue el beneficio se abonará de forma retroactiva a la fecha de renuncia.

Anticipo Jubilatorio: Es un pago provisorio que realiza el empleador hasta tanto se otorgue el beneficio jubilatorio. Fue creado para contener al jubilable que no percibía

ingresos hasta el momento que accedía a su jubilación. El problema que se genera es que consiste sólo en un 60% del cargo que poseía el/la agente al egreso y no posee movilidad jubilatoria por lo que de demorarse el otorgamiento del beneficio sufrirá un perjuicio económico.

- **Cierre Condicionado de Cómputos.**

Detalle: El Cierre Condicionado de Cómputos es una modalidad tendiente a la obtención de un beneficio jubilatorio con la particularidad de que el/la docente o agente permanece en el cargo mientras se gestiona el trámite. Una vez otorgado el beneficio se procederá al cese de los cargos activos. Su surgimiento se debe a que ante la demora del estado en otorgar la jubilación a los/as jubilables crearon la opción de que siga trabajando hasta que el trámite esté finalizado.

Problemática: Se gestiona en formato papel. El/la agente debe apersonarse a las oficinas del empleador y luego de la caja previsional. Los servicios prestados luego de la presentación de la solicitud no son computados para el beneficio. El agente se encuentra obligado a trabajar hasta que el empleador y el IPS finalicen el trámite con fines jubilatorios.

- **Jubilación Automática Docente.**

Detalle: La Jubilación Automática Docente es una modalidad de trámite jubilatorio que le permite al docente acceder a un beneficio previsional percibiendo su haber inmediatamente luego del cese en su actividad. De esta manera se garantiza la continuidad en el cobro del haber jubilatorio armonizando el traspaso de la actividad a la pasividad. Se percibirá un beneficio jubilatorio hasta su transformación en definitivo. Ello sucederá cuando se emita la certificación de servicios, resolución de cese emitida por el empleador y resolución acordando beneficio por parte del Instituto de Previsión Social.

Problemática: Se gestiona en formato papel. El/la agente debe apersonarse a las oficinas del empleador y luego de la caja previsional. Se liquida un beneficio transitorio en base a una declaración jurada presentada por el/la jubilable lo cual genera una total incertidumbre patrimonial tanto para el/la jubilado/a como para la previsión del Estado ya que la misma puede modificarse con la emisión de la certificación de servicios por parte del empleador. Ello eventualmente generará un cargo deudor a abonar por el jubilado/a por los montos percibidos de más o un retroactivo que deberá liquidar el IPS por los conceptos percibido de menos.

- **Jubilación Ejecutiva.**

Detalle: Jubilación Ejecutiva es una modalidad de trámite jubilatorio que le permite al docente acceder a un beneficio previsional percibiendo su haber inmediatamente luego del cese en su actividad. De esta manera se garantiza la continuidad en el cobro del haber jubilatorio armonizando el traspaso de la actividad a la pasividad. La liquidación del haber es en base a la certificación de servicios emitida por autoridad competente suprimiendo la inseguridad económica durante la transición. Asimismo, el/la jubilable puede gestionar el trámite digitalmente sólo presentando el cese en la delegación de su empleador en su distrito sin tener que concurrir a la caja jubilatoria.

Problemática: El trámite reviste mínimos insumos en papel al gestionarse casi en su totalidad en formato electrónico.

- **Jubilación Digital para Docentes, Auxiliares y Administrativos.**

Detalle: Es una modalidad de trámite jubilatorio que se caracteriza por gestionarse en una plataforma digital siendo su tramitación totalmente electrónica. Los servicios prestados ante establecimientos estatales dependientes de la DGCyE se gestionarán a través de la plataforma ABC. Los servicios privados autorizados por la DIEGEP se

gestionan inicialmente a través del representante legal de cada establecimiento y la plataforma del Instituto de Previsión Social denominada SAP.

Plazo estimado de gestión total desde su presentación hasta la obtención del beneficio jubilatorio denunciada por las autoridades: Cuatro (4) meses.

Plazo de demora promedio actual: Diez (10) a Catorce (14) meses.

La certificación/jubilación digital es el procedimiento por el cual se inicia el trámite jubilatorio. Cuando el IPS notifique su beneficio jubilatorio y la DGCyE le informe su fecha de cese, deberá comunicarla al otro empleador para que coincidan y el IPS pueda pagarle su jubilación. Como ventaja, se puede mencionar que sólo en el caso de haber elegido Jubilación Digital modalidad cierre de cómputos, si el trámite se rechaza, seguirá trabajando hasta cumplir los requisitos. De esta manera continuará cobrando su salario y al cumplir los requisitos volverá a iniciar el trámite.

Problemática: La forma de tramitación requiere que se seleccione, como se realizaba antes de la existencia de la Jubilación Ejecutiva, entre utilizar la modalidad de cese por Cierre de Cómputos, o por Cese definitivo con percepción de Anticipo Jubilatorio, y cada una presenta diversas particularidades descritas anteriormente. Las problemáticas, de la primera de ellas son que deberán seguir prestando servicios hasta tanto el Estado finalice el trámite sin certeza plena de los tiempos de tramitación, los servicios posteriores al cierre del trámite no serán computados en su jubilación. Omitidos tanto para un eventual mejor cargo como para sumar servicios para llegar al derecho jubilatorio o incrementar porcentual en la determinación del haber por exceso de edad y servicios, y el cobro de la Retribución Especial podrá exigirse no al momento de la presentación del trámite sino cuando se disponga el cese con fines jubilatorios. En la segunda opción, el Anticipo carece de Movilidad Jubilatoria y Sueldo Anual Complementario (SAC). Ello implica

que el monto del anticipo se mantendrá congelado hasta el alta al beneficio jubilatorio. Al momento de otorgarse el alta al pago también se liquidará el retroactivo pertinente por las diferencias que surjan entre la percepción del anticipo y del haber jubilatorio. No obstante, el 18 de enero del año 2021 entró en vigencia la Ley N° 15.243 que modifica el artículo 2 de la Ley N° 12.950 creadora del Anticipo Jubilatorio. A través de esta modificatoria se incluye la movilidad jubilatoria y el cobro del SAC, aunque hasta marzo de 2021, la DGCyE no la ha implementado,

En suma, independientemente de las modalidades que coexistieron hasta marzo de 2019, es dable mencionar que el plazo de demora para obtener el beneficio definitivo regular podía demorar entre 36 y 48 meses en promedio, y dicho plazo fue disminuyendo considerablemente hasta alcanzar los 10-14 meses en promedio para una resolución definitiva y con la posibilidad de percibir la jubilación en 30-60-90 días si se tramitara por alguna de las dos opciones que presentaban mayor celeridad, aunque puedan presentar un ajuste en un corto plazo.⁷ Asimismo, cabe destacar que el componente inflacionario jugaba un rol determinante en la dilación del organismo entre que recibía la petición del/la jubilable y la posterior adjudicación del beneficio, más allá de que devengara un interés compensatorio. Debe observarse, que cada modalidad implicaba corrección de errores detectados y avance, sin embargo, la Jubilación Digital si bien representa una mejora en cuanto a la certificación de servicios online, implica un claro retroceso en la medida que vuelve sobre el esquema de las dos modalidades de cese descriptas.

⁷ Fuente de información Base de Datos IPS, 2010-2011. Web oficial del organismo: <http://abc.gov.ar/10-tips-sobre-jubilacion-digital>

4- Organismos de control: su rol.

El organismo que realiza el **control ex- ante** en la actuación administrativa y/o judicial, es **Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires**, tal como lo determina la normativa vigente que expone que “El Poder Ejecutivo y los institutos autárquicos sólo podrán decidir los expedientes en que pudieren resultar afectados los intereses patrimoniales de la Provincia con el previo informe de la Contaduría General, dictamen del Asesor General de Gobierno y vista del Fiscal de Estado. Esta disposición comprende entre otros:

- f) El otorgamiento de jubilaciones y pensiones.
- g) Toda reclamación por reconocimiento de derechos por los que puedan resultar afectados derechos patrimoniales del Estado, en cumplimiento de lo normado por el artículo 143 de la Constitución de la Provincia.
- h) Todo sumario administrativo cuando de modo directo existan intereses fiscales afectados. Se exceptúan los sumarios sustanciados contra personal de Policía y Servicio Penitenciario de la Provincia. (Texto según Decreto-Ley 9140/78)
- i) Todo recurso contra actos administrativos para cuya formación se haya requerido la vista del Fiscal de Estado.”

Por otro lado, el **Honorable Tribunal de Cuentas de la provincia de Buenos Aires**, organismo creado en la constitución provincial, Ley N° 10.869, es el responsable de velar por el cumplimiento de las normativas que rigen todo el proceso de planificación, ejecución y realizar el **control ex post** de los fondos públicos en todo el ámbito de la provincia. Entre sus principales funciones debe:

- Examinar las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas, tanto provinciales como municipales, aprobarlas o desaprobarlas y en este último caso, indicar el funcionario o funcionarios responsables, como también el monto y la causa de los alcances respectivos.

- Inspeccionar las oficinas provinciales o municipales que administren fondos públicos y tomar las medidas necesarias para prevenir cualquier irregularidad en la forma y con arreglo al procedimiento que determine la ley.”

Quienes ejercen este control, son propuestos por el Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires con apoyo del Senado provincial, y se mantendrán en sus cargos de forma inamovible, mientras dure la buena conducta. Este organismo ejerce un control durante la ejecución del presupuesto, ya que emite solicitud de informes y pedido de justificaciones de ingresos y egresos que efectúan los organismos provinciales como el IPS y los municipios. Tienen acceso a los sistemas operativos que utiliza cada uno de los organismos que controla. A su vez de forma trimestral el HTC evalúa según el corte de información que recibe, da traslado a los funcionarios de las observaciones detectadas.

Luego existe una etapa para que los funcionarios puedan justificar los movimientos efectuados, y en caso que así no fuera y/o que no fuera suficiente, posteriormente y con la emisión de un fallo, este organismo puede sancionar aplicando multas a los funcionarios responsables, y hasta inhabilitando a los mismos a ejercer cargos públicos. Sin embargo, es menester observar que dicho procedimiento suele exceder las gestiones de gobierno, no contribuyendo de esta forma a un sistema que garantice transparencia en las gestiones del Estado. El Honorable Tribunal de Cuentas, se encuentra trabajando con organismos del exterior, con la finalidad de incorporar herramientas de control que favorezcan a la fiscalización de las cuentas públicas en beneficio de la

ciudadanía. Por otro lado, es este organismo quien debe aprobar la implementación de nuevas tecnologías en los mecanismos de gestión que puedan utilizarse en los organismos bajo su órbita.

Resulta relevante señalar que la implementación de nuevas tecnologías como objetivo y ventaja, simplifica los trámites inherentes a las gestiones del estado y puede generar una reducción en los tiempos y costos destinados a estas tareas por parte de la Administración Pública, como menciona un estudio llevado adelante en Uruguay.⁸

Las cuestiones planteadas precedentemente y los antecedentes de la ciudad de Buenos Aires inicialmente o el caso de Uruguay, como así también el contar con recursos humanos capacitados y en constante movimiento, generó expectativa respecto a la posibilidad de implementar en el IPS, en lo que atañe a las jubilaciones docentes en una primera etapa, a los efectos de buscar transparentar y simplificar el acceso al beneficio jubilatorio a la ciudadanía, además de esta forma minimizar el costo de las gestiones y poder hacer un uso más efectivo de los recursos de quienes aportaron durante su vida laboral activa. Y un dato no menor para el organismo, es la reducción de la litigiosidad por beneficios calculados de manera incorrecta.

En suma, la implementación de tecnología en las gestiones de gobierno redonda inevitablemente en una mayor transparencia del gobierno donde el acceso a la información pública es condición necesaria para el funcionamiento adecuado de los sistemas democráticos (López Ayllón, 2005).

⁸ Mediante la aprobación de la Ley 18.834 (2011) reglamentada por el decreto 275/2013 se ha incorporado la utilización de las TICs en el ámbito de las gestiones de contrataciones en Uruguay. Esta innovación fue un paso importante para el Derecho y para el sistema de gestiones estatales, desde el punto de vista normativo y tecnológico. Representó un evidente ejemplo de incidencia de la tecnología en el Derecho y la necesaria y recíproca adecuación de ambos. Dra. Silvana Rodríguez González, 14º Simposio Argentino de Informática y Derecho, SID 2014.

La normativa que rige el organismo contempla leyes especiales como para el caso de la Pensión para ex – Detenidos (Ley 14.042), Pensión Social Islas Malvinas (Ley 10.006 y modificatorias), Pensión Ex – Combatientes (Ley 14.486), Subsidio a Manzaneras (Ley 14.245), Bomberos Voluntarios (Ley 7.904/72), Ley CONINTES (Ley 13.807), Escritores (Ley 10.727/88), Religiosas (Ley 9.273/79), Gobernadores, Vice y Ex Legisladores (Ley 5.675/51). El caso de los docentes, motivo del presente trabajo, no está contemplado como una Ley Especial, sin embargo, tiene determinadas particularidades que se evidenciaron en esta investigación.

Los sistemas de jubilaciones argentinas, tal como exponen en el estudio de evaluación de la reforma e impacto del default, de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (2005), representan una complejidad suprema, ya que contempla una multiplicidad de variables y dimensiones, que abarcan desde una perspectiva social, económica, cultural y política.

5- Relevamiento de datos de las entrevistas y encuestas.

En la presente investigación, se utilizaron como se describió en los apartados anteriores, la metodología de captación de datos mediante entrevistas semiestructuradas a funcionarios y agentes que formaron parte del desarrollo de las tareas de planificación, implementación y/o ejecución de las nuevas tecnologías que hicieron posible la utilización de la modalidad de tramitación denominada Jubilación Ejecutiva y posteriormente levemente modificada mediante el desarrollo de la Jubilación Digital.

Para esto, se entrevistaron, a quienes prestaron servicios en el período bajo análisis (2011-2019), de las áreas involucradas en el proceso de modernización llevado a cabo, responsables del diseño, formulación e implementación de las mejoras tanto del IPS,

como del Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, mediante la Dirección General de Cultura y Educación, en adelante DGCyE.

Además, se optó por realizar una encuesta, con la finalidad de ampliar la muestra y obtener un acercamiento más amplio sobre la implementación de tecnologías en las modalidades de tramitaciones de la gestión pública provincial y considerar estos datos como un complemento de cómo perciben/evalúan los funcionarios/agentes desde los organismos de la provincia, como ejecutores de las políticas públicas que se llevan a cabo, las modificaciones que se introdujeron en la administración pública.

Respecto a las entrevistas, se realizaron a quienes se desempeñaron y en algunos casos continúan haciéndolo en el IPS como así también en la DGCyE y conocen de forma pormenorizada las dificultades que presentan los organismos y sus formas de tramitación y seguimiento para que el docente/no docente pueda obtener su haber jubilatorio.

También, atento a la importancia y vinculación de los sindicatos con estos organismos, en la búsqueda de acompañar a sus afiliados en el pase de su estado laboral activo a pasivo, se incluyó la entrevista al Secretario de Jubilaciones de uno de los sindicatos más importantes de la Provincia de Buenos Aires, SUTEBA, esto permitió contribuir a evitar sesgos en las conclusiones a las que pudiera arribarse.

Es dable mencionar que se verificó la existencia de estudios jurídicos abocados a los conflictos que se suscitan con las jubilaciones docentes específicamente y a los cuales los jubilables/jubilados, recurren para poder presentar ante el IPS o ante la justicia, las solicitudes para que se vean sus situaciones particulares, considerando a su entender que los canales puestos a disposición no son suficientes y/o no presentan soluciones en tiempo y forma a la diversidad de situaciones que surgen en el ámbito docente particularmente.

En el periodo bajo análisis se suscitan los cambios a nivel político en la Provincia de Buenos Aires, y que en el ámbito de la administración pública bonaerense entre diciembre de 2015 e inicios de 2016 se produjeron cambios en las primeras líneas (Ministerios), segundas líneas (Subsecretarías) y terceras líneas de Gobierno (Direcciones Provinciales). Pese al perfil más bien técnico que debe priorizar el IPS, el mismo no resultó ajeno a dichos cambios como así tampoco la DGCyE.

De las 24 entrevistas llevadas a cabo, el 62,5 % de las mismas, fueron realizadas a funcionarios de segunda y tercera línea del IPS y de la DGCyE, el 37,5 % restante corresponde a agentes de dichos organismos, que prestaron servicios durante el periodo seleccionado y que continúan en actividad en 2020.⁹ Por otra parte, las 120 encuestas llevadas a cabo a los/las agentes, pertenecientes a los organismos en cuestión prestaron servicios en las áreas vinculadas a la temática.

En las entrevistas realizadas se indagó acerca de los beneficios/perjuicios de implementar tecnología en las gestiones del IPS, prácticamente la mayoría de los entrevistados/as coincidieron en que esta implementación implicó la dotación de mejores herramientas para el funcionamiento operativo y que permitía a los administrados conocer la información contenida en los expedientes, e interactuar con la administración generando celeridad en los trámites, es decir una reducción en los tiempos administrativos.

Una de las personas entrevistadas expresó que “...Desde la DGCyE intervinimos activamente con el IPS para la implementación de la jubilación digital. Desde este punto de vista la implementación de la tecnología resultó ser una herramienta sumamente

⁹ Respecto al grupo de los funcionarios, se puede destacar el Subsecretario Administrativa, el Director de Jubilaciones y Certificaciones de la Subsecretaría Administrativa, la Subdirectora de Personal, dependiente de la Subsecretaría de Administración y Recursos Humanos, el Director de Personal dependiente de la Dirección Provincial de Recursos Humanos de la Subsecretaría Administrativa, el Secretario de Jubilaciones de SUTEBA, el Director de Asuntos Docentes, Directivos de instituciones educativas públicas y privadas de distintos niveles e Inspectoras en Jefe, entre otros.

provechosa que sirvió para agilizar y concluir los trámites jubilatorios que traían un atraso de más de 10 años...” (M.G. C., comunicación personal-online, 1 de marzo de 2020).

La segunda de las personas entrevistadas expresó que “...*con esta implementación se podía evitar la mora en la resolución de expedientes y evitar intermediarios que necesitan de esa mora...*” (H. P., comunicación personal-online, 9 de febrero de 2021).

La tercera de las personas entrevistadas expresó que “...*evaluar el proceso administrativo brinda la posibilidad de su transformación. La digitalización no es transformación y aunque se presente como un beneficio sólo implica la fosilización de un proceso en un nuevo formato...*” (I. S., comunicación personal-online, 18 de febrero de 2021). Asimismo, esto redundaría también en la posibilidad de evaluar el proceso administrativo, de recolección de datos y generación de estadísticas.

En esta cuestión, los entrevistados manifestaron la importancia del proceso de relevamiento, análisis, estandarización, redefinición y perfeccionamiento de los procesos implementados que permite la descentralización, autogestión, optimización, control y transparencia de los diferentes servicios y labores que desarrolla el Estado. En igual sentido, las encuestas a los agentes de la administración pública, validaron dicha evidencia, siendo que un 92,4 % consideró que tiene un impacto positivo implementar tecnología en las tramitaciones del Estado.

En cuanto a la gestión del IPS y de los procesos de descentralización de trámites, uno de los funcionarios entrevistados expresó que “...*El IPS desde el 2011 al 2015 solo implementó la coordinación de la Jubilación Ejecutiva y trabajó construyendo equipos comprometidos*” (H. P., comunicación personal-online, 9 de febrero de 2021).

En el mismo sentido, otro de los entrevistados manifestó que “...*El accionar del IPS en el periodo comprendido entre 2016 y 2019, en mi opinión, fue positiva en relación a la eliminación de las barreras físicas para muchas gestiones. Hubo además diversificación de trámites en distintas oficinas especializadas...*” (C. C., comunicación personal-online, 4 de noviembre de 2020).

A la vez, expresaron también que el proceso de descentralización de trámites era deficiente, con una falta de acompañamiento por parte del organismo y escasa capacitación de los recursos humanos descentralizados. Incluso el 55 % de los entrevistados coincidieron en que la tramitación de la jubilación debería ser realizada sin que el jubilable deba requerir ninguna documentación al IPS, sino actuar como una base de datos que provea la información de forma automática.

“...*A través de la implementación de la modalidad jubilación ejecutiva se logró principalmente la descentralización de la gestión del trámite jubilatorio. El IPS junto a la DGCyE y la Secretaría General fueron los entes encargados de respaldar, capacitar y solucionar las diversas problemáticas relevadas por los entes locales permitiendo el éxito del desarrollo de la nueva modalidad jubilatoria...*” (G. S., comunicación personal, 12 y 18 de agosto de 2020).

Cuando a los entrevistados se les consultó si consideraban que la modernización de los sistemas de tramitación del IPS, impactaron en la calidad de las gestiones brindadas, la gran mayoría respondió de forma coincidente, que la mejora en la gestión resultaba innegable, que dicha implementación de tecnologías permitieron trámites con resoluciones definitivas de los casos (Jubilación Ejecutiva), en contraste con los demás procedimientos que en el mejor de los casos (jubilación automática) redundaba en un pago de anticipo jubilatorio en base a declaración jurada, quedando en evidencia que con las modificaciones procedimentales y herramientas adecuadas era posible una profunda

mejora en la gestión, incluso con pocas o ninguna modificación normativa. Pero uno de los funcionarios manifestó que *“Habrían impactado en una mejora de la calidad, pero no en los niveles deseados”* (F. L. C., comunicación personal, 9 de septiembre de 2020). En el mismo sentido que este último, otro entrevistado expuso que *“...Si no hay una transformación profunda la modernización de superficie rápidamente tiende a colapsar.”* (I. S., comunicación personal-online, 18 de febrero de 2021).

Fundamentalmente, expresaron que generó una mejora considerable en los tiempos de tramitación, simplificando el acceso a la gestión del beneficio, permitiendo que el potencial jubilado no tenga que trasladarse a la capital provincial para perfeccionar su trámite, como así también poder resolver sus inquietudes a distancia con un sistema de seguimiento acorde a las nuevas tecnologías disponibles.

Desde la óptica de la DGCyE, una de sus exponentes fue contundente en su apreciación, *“En cuanto a los trámites conjuntos del IPS con la DGCyE, sin dudas resultó positivo”* (M.G. C., comunicación personal-online, 1 de marzo de 2020).

La encuesta realizada permitió constatar que un 89,9 % de los agentes, estimaron que dicha implementación influye positivamente sobre la calidad de las gestiones que brindan los organismos. Como parte del relevamiento, se incursionó acerca de los procesos de modernización llevados a cabo y si alcanzaron los objetivos propuestos, e incluso del conocimiento de dichos objetivos.

En términos generales, el conocimiento de los objetivos resultó bajo, los funcionarios expresaron distintas menciones acerca de cuáles podrían haber sido los potenciales objetivos a los que ellos debían contribuir como parte del proceso, de forma activa, como ser la ampliación de los beneficios de la jubilación ejecutiva a todos los casos, dado que existían carreras docentes que no podían ser abarcadas por el trámite.

A su vez remarcaron que existió una paulatina ampliación del proceso comenzando por los casos con historial de servicios más sencillos para luego ir incorporando casos más complejos que implicaban también armonizar la inclusión de servicios de extraña jurisdicción, carreras con simultaneidad, con módulos/horas cátedra, etc.

Sin embargo, algunos de los entrevistados plantearon que no conocían puntualmente los objetivos propuestos, pero estimaban que no se alcanzaron a cumplir, o que se alcanzaron parcialmente por un período de tiempo, pero que no fue sustentable.

Dicha implementación se desarrolló por etapas. Implementar este nuevo procedimiento implicó tener que desarrollar un trabajo de fondo de gran extensión y para poder utilizar la tecnología se requería que las tareas que se desarrollaban en papel y por procesos no estandarizados sean digitalizados.

En palabras de uno de los directivos, *“...Un ejemplo del esfuerzo que significó, fue equiparar los cargos docentes y no docentes los cuales entre los históricos y hasta 2016 superaban los veinte mil. Sumado a ello que los registros de la DGCyE y el IPS eran totalmente diferentes. Lo que requirió desarrollar un trabajo de manual para luego poder estandarizar la base de datos y criterios de resolución para luego sí poder implementar el nuevo procedimiento. Hasta ese momento, se habían contemplado la mayoría de las variables, aunque no se había finalizado en su totalidad”* (G. S., comunicación personal, 12 y 18 de agosto de 2020). Otros solo los conocían tangencialmente por trabajar en un organismo íntimamente relacionado (DGCyE).

Las encuestas permitieron relevar la consideración de los agentes al respecto, donde el 91,6% estipuló que es necesario, pero no suficiente con modernizar las formas de gestionar en los organismos públicos.

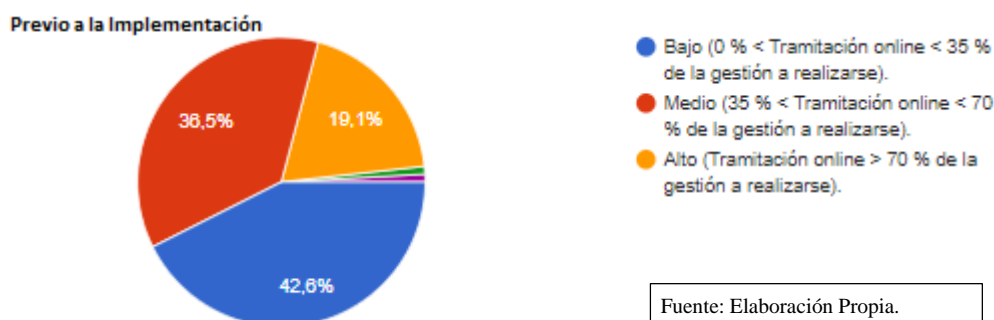
La totalidad de los funcionarios entrevistados manifestaron haber impulsado jornadas de capacitaciones en el gobierno provincial durante las implementaciones de transformaciones administrativas, como así también haber participado de las propuestas por otras áreas. En algunos casos, eran transversales a la Secretaría General de Gobierno, en coordinación con la DGCyE e IPS, donde los agentes también manifestaron recibir las capacitaciones o conocer que estaban disponibles para el uso de los sistemas. Uno de los entrevistados, expuso *“Impulsé, capacité y propuse lo que hoy en día (2020) se conoce como Jubilación Digital”* (H. P., comunicación personal-online, 9 de febrero de 2021).

De igual forma, otro de los entrevistados *“Junto a un grupo de un total de 20 agentes desarrollamos jornadas de capacitación previsional y en particular de la modalidad ejecutiva en los 135 distritos bonaerenses. Luego fui encargado de coordinar a los certificadores y visadores del empleador y finalmente fui Director del Organismo hasta el año 2017”* (G. S., comunicación personal, 12 y 18 de agosto de 2020).

Los agentes encuestados expusieron que un 66,1 % había impulsado, o participado en las capacitaciones, mientras que un 33,9 % no lo había hecho. Cabe destacar también que al establecer un rango del grado de planificación de capacitaciones para los/las agentes intervinientes y destinatarios para la gestión de los trámites, se les pidió a los encuestados que lo caracterizaran en tres niveles posibles de verificación, alto, medio, o bajo. Situación que llevó a que el 56,8% lo defina como “Medio” y un 37,8% como “Bajo”.

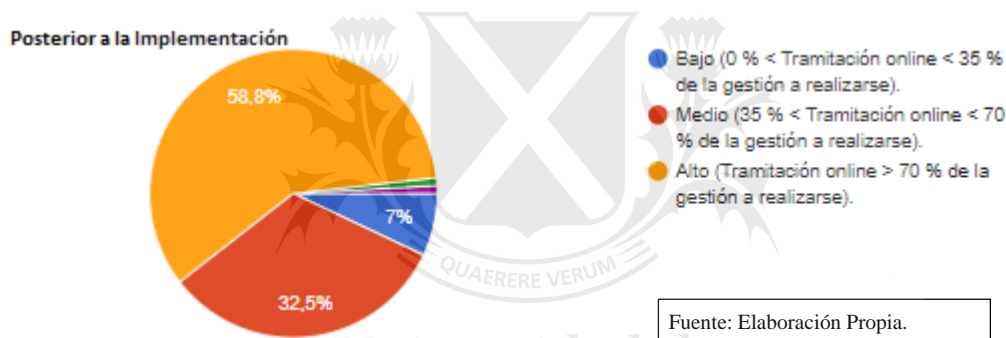
Profundizando en esta cuestión, se les solicitó a los participantes que evalúen estableciendo un rango de nivel de utilización de tecnología para la expedición y tratamiento de los trámites, evaluando la totalidad de prestaciones a las que se podían acceder de forma online para realizar los trámites antes y después de la implementación de nuevas modalidades de tramitación.

Gráfico 1:



10

Gráfico 2:



11

Los gráficos antes expuestos, permiten reflejar la percepción de los agentes/funcionarios respecto a cómo influyó el proceso de implementación de las nuevas tecnologías y modalidades de tramitación de las jubilaciones docentes en el IPS.

Como parte de la guía que se utilizó como marco para la entrevista, se les consultó si se verificó algún impacto respecto de la cantidad de reclamos que recibía el organismo, desde la implementación de estas nuevas tecnologías o modalidades de gestión, el 30 % de los entrevistados desconocían dichos datos, pero consideraban que muchos reclamos

¹⁰ Gráfico 1: En el gráfico referenciado, si bien se volcaron los datos predeterminados, existen 2 respuestas sobre el total de la muestra de 120 agentes, que difieren de las estipuladas y que no fueron contempladas por la insignificancia representativa.

¹¹ Gráfico 2: En el gráfico referenciado, si bien se volcaron los datos predeterminados, existen 2 respuestas sobre el total de la muestra de 120 agentes, que difieren de las estipuladas y que no fueron contempladas por la insignificancia representativa.

eran sustituidos por consultas acerca de las nuevas modalidades. En contraposición a ello, un 15 % estimó que los reclamos fueron idénticos, debido a que para evitarlos se necesitaba una participación entre el empleador y el beneficiario, previa a que el IPS realice el alta del beneficio; ya que este beneficio no se visualizaba similar a una resolución (letras que digan que cargos desempeñó y los porcentajes) sino, que consistía en una " Certificación" dónde la interpretación de días antes del cese generaba reclamos y esos reclamos podían abordarse mientras el docente percibía el haber. Antes de que el trámite entre al circuito final para ya cambiar de transitorio a definitivo.

Por otra parte, el 30 % de los funcionarios consideró que el impacto no se midió en los reclamos sino en la cantidad de jubilaciones resueltas tras heredar (entre 30.000 y 35.000) expedientes jubilatorios de stock algunos de 10 años, al 2017. Asimismo, el 15 % de los funcionarios entrevistados, pertenecientes al periodo previo al 2017, expresaron en líneas generales la cantidad consultas por problemáticas vinculadas a la gestión del trámite jubilatorio una vez desarrollado el sistema, disminuyeron considerablemente.

Aunque hubo un tiempo lógico de adaptación por parte de los diferentes usuarios intervinientes en el nuevo proceso que implicaron consultas más vinculadas a cuestiones operatorias del sistema, por lo que fue vital la implementación de una mesa de ayuda virtual eficiente. También fue notable la cantidad de inquietudes previsionales que se evacuaron a través de esta nueva plataforma de asesoramiento, inquietudes que por los sistemas tradicionales no tenían respuestas. Los agentes que participaron en las encuestas, manifestaron en un 66,4 % que este proceso incidió positivamente sobre la cantidad de reclamos, mientras que un 25,2 % estimó lo contrario.

En lo referente a si consideraban que hubiera sido necesario acompañar el proceso de modernización desde otro u otros organismos, el 62,5 % coincidió en que era necesario coordinarlo con la DGCyE, y de ellos el 25 %, afirmó que fue lo que se intentó, ya que

estuvieron los dos principales organismos necesarios del proceso, en su carácter de empleador (DGCyE) y el IPS.

De igual modo, estimaron que la implementación de tecnologías en la DGCyE demostraba retrasos respecto a lo que ocurría en el IPS, en áreas como las de archivo donde deberían haber contado mucho más rápido con las herramientas para digitalización de expedientes y documentos. En este sentido, una de las entrevistadas dijo que *“Indudablemente, desde la DGCyE, ya que participa en el proceso de control y es necesario para presentar documentación el sello y firma de los mismos. Pero a la hora de evacuar dudas no se pueden realizar por educación (DGCyE), porque no saben”* (R. B., comunicación online, 12 de marzo de 2021).

Por otra parte, un 12,5 % opinó que se necesitaba reforzar entre las áreas de informática de la Dirección de Contralor, Dirección de Liquidaciones, Coordinación Administrativa, Dirección de Jubilaciones, el IPS en su conjunto. Un 25 % de los entrevistados enunciaron que cada organismo debe tener sus capacidades y obligaciones de mejorar sus prestaciones, y no resulta necesario abordarlo en conjunto.

En relación a si la implementación de los sistemas de gestión y modalidades de jubilación tuvieron un impacto para el organismo en términos de gestión económico-financiera y si debieron formar parte de los objetivos, los entrevistados en su mayoría desconocían el impacto en términos de gestión económica, pero aseguraban que la mayor celeridad en los trámites (identificado por todos como objetivo principal) generó la disminución de los pagos y de los tiempos de sostenimiento de los anticipos jubilatorios, y que debían haber formado parte de los objetivos organizacionales.

En esta instancia se destaca que en aquellos períodos en que se registraron superávits, como fue en el año 2015, esto no implicó un beneficio para los jubilados, en ningún sentido. También existió una coincidencia respecto al ahorro que no pudieron

mensurar, en términos de recursos humanos y materiales como consecuencia de dicho proceso de digitalización. Asimismo, cuando se entrevistó a los funcionarios que se desempeñaron entre 2016 y 2019, manifestaron que avanzar en términos de digitalización, impactaba en la gestión económica-financiera, en tanto y en cuanto que *“...permitió detectar asociaciones entre autoridades, agentes y gestores que generaban aportes que permitían jubilar gente que no cumplía con los requisitos. A su vez, las demoras sistémicas generaban amparos judiciales los cuales generaban honorarios para los abogados patrocinantes...”* (I. S., comunicación personal-online, 18 de febrero de 2021); si bien no fue posible relevar en evidencia concreta el supuesto impacto, cabe destacar que existen investigaciones en curso dentro del organismo, y en la Justicia Penal de la Provincia de Buenos Aires.

Así las cosas, la evaluación es realizada desde la perspectiva del organismo, ahora bien, si se analiza el impacto para los/as beneficiarios/jubilables docentes y no docentes, y en función de las problemáticas que pudo haber subsanado o no estas modificaciones, podemos verificar que la implementación de la Jubilación Ejecutiva, permitió otorgar seguridad al beneficiario, obteniendo una aprobación autogestionada y temporánea del IPS antes del dictado del acto administrativo de aceptación de su renuncia, sin supeditar el porcentaje de cobro del beneficio a la finalización del trámite.

Uno de los entrevistados fue contundente ante esta pregunta, aseverando que *“Fue totalmente positivo. Simplificación en la tramitación de la jubilación, asesoramiento e información a disposición, posibilidad de controlar su trámite y corrección remota. Disminución radical en los plazos de tramitación...Percibir un beneficio jubilatorio en base a una certificación de servicios emitida de forma previa al cese jubilatorio permitió que se garantice a los jubilables un armonioso traspaso de la actividad a la pasividad...”* (G. S., comunicación personal, 12 y 18 de agosto de 2020).

Pero como contrapartida, las docentes entrevistadas, manifestaron en su mayoría que para muchos de ellos fue negativo, por desconocimiento y que el trámite de jubilación genera mucho estrés; que por eso resulta necesario transitar un largo camino para que todas las piezas encajen y no se convierta en un nuevo escollo (desde que las escuelas puedan cargar a los docentes, puedan certificar los servicios, etc.).

En este proceso de recolección de evidencias se puede observar una contraposición de intereses, que permite considerar que, si se centraliza la información, contribuye a poder realizar el trámite de jubilación y así evitar que sea el docente quien deba recolectar la documentación de años de servicio, e incluso algunas de imposible cumplimiento.

Otra coincidencia entre los entrevistados, es que más allá de que se redujo el tiempo notablemente, pudo verificarse con los datos cuantitativos disponibles por fuentes secundarias (se expondrá más adelante); las TICs utilizadas eran inicialmente lo mejor que se conocía y permitía que los beneficiarios puedan hacer sus trámites totalmente online, bajo la modalidad de Jubilación Ejecutiva, luego reconvertida en Jubilación Digital.

Cuando se ahondó en la cuestión de cómo pudo haber contribuido o no para la mejora de la transparencia en las gestiones de los beneficiarios, la mayoría de los entrevistados opinó que el hecho de permitirle al jubilable conocer gran parte del trabajo interno del organismo, favorece el control ciudadano por el seguimiento que puede realizar, y también desde y entre los organismos, permite que se generen estadísticas, viabiliza que se realicen consultas operativas/técnicas. Esto contribuye facilitando la intervención temprana del interesado, señalando inquietudes o yerros por parte de la administración.

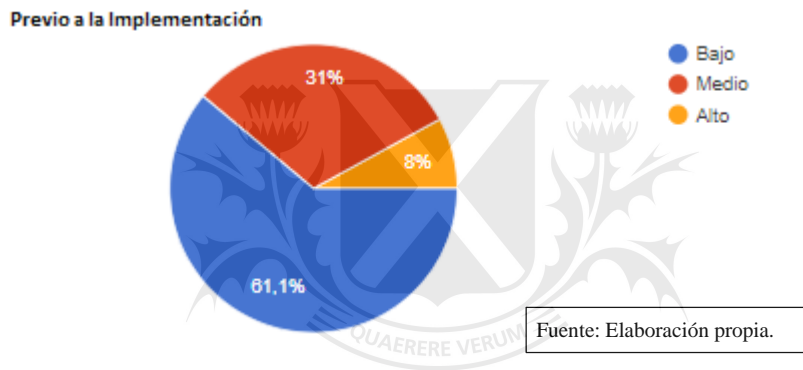
También existieron posturas antagónicas, que expresaron que “...*en ese sentido fue igual que el expediente papel, donde puede seguirse por plataformas informáticas de seguimiento...*”; en clara contraposición a lo que prevalecía para la mayoría que se puede sintetizar en la expresión de una de las agentes entrevistadas que manifestó que “...*Cuanto más informatización, más capacidad para auditar los resultados, más transparencia en las gestiones del Estado...*” (C. G., comunicación personal, Noviembre 2020).

Así las cosas, se les consultó, cómo consideraban que era necesario profundizar en este tipo de implementaciones para que tengan un consecuente beneficio para el/la usuario/a final. Los entrevistados estimaron que era sumamente necesario abordar la cuestión desde distintas aristas, buscando generalizar los paradigmas de construcción de procedimientos con ayuda de las TICs, y planificar la implementación de las mismas a largo plazo. De igual modo, uno de los entrevistados enunció que “...*Considero que dándole la posibilidad al usuario de tener acceso y vista de su trámite jubilatorio en sus distintas etapas hasta su finalización. Además, pueden realizarse algunos ajustes que simplifiquen las gestiones, logrando que sean de fácil acceso con procedimientos estandarizados, sencillos y con guías de acción didácticos y bien especificados, para abarcar un mayor espectro de usuarios posibles...*” (A. B, comunicación personal-online, 16 de noviembre de 2020). En el mismo sentido, otra de las entrevistadas enunció que “...*Antes los docentes debían buscar un abogado especialista en jubilación docente para poder realizar su jubilación como corresponde, porque era imposible poder realizarla solos...*” (R. B., comunicación online, 12 de marzo de 2021).

Además, el 95 % de los encuestados estimó de forma contundente que los procesos de modernización del Estado podrían contribuir para dar una respuesta más eficiente a las demandas de los ciudadanos.

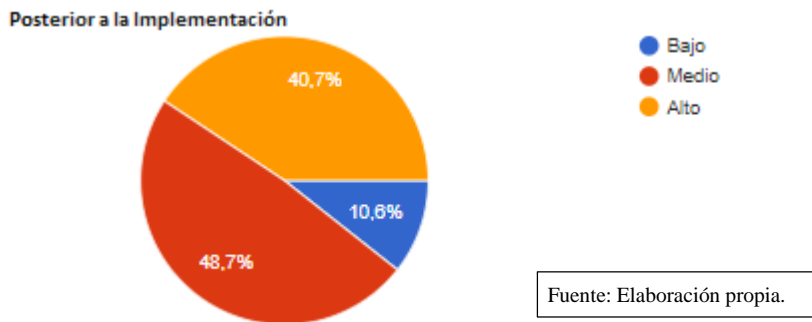
Resulta interesante en función de lo hasta aquí desarrollado, exponer lo recabado producto de las encuestas a los/las agentes, en lo referente a si deben establecer un rango del grado de acceso a los datos y la posibilidad de tomar contacto con el expediente de cualquier beneficiario/a de la provincia, y como esto podría implicar un aumento/disminución en el nivel de transparencia de la gestión. Consideraría el nivel de transparencia o acceso a los datos antes y después de la implementación.

Gráfico 3:



12

Gráfico 4:



13

¹² Gráfico 3: El presente gráfico surge como producto de las encuestas a los/las agentes de la administración pública provincial.

¹³ Gráfico 4: Surge como producto de las encuestas a los/las agentes de la administración pública provincial.

Los gráficos 3 y 4, evidencian una clara correlación entre la implementación de las nuevas modalidades de tramitación de las gestiones del/los organismos intervinientes y del grado de acceso a los datos y la posibilidad de tomar contacto con los expedientes por parte de cualquier ciudadano que acredite un interés legítimo, y como esto podría implicar un aumento en el nivel de transparencia de la gestión. Es importante destacar que previo a la implementación sólo un 8 % lo definiría como “Alto” y luego de la incorporación/modificación, esta consideración se eleva a un 40,7% y en el rango de “Medio” ocurre una apreciación de similar comportamiento.

Lo hasta aquí abordado, permite a priori evaluar que debe realizarse un exhaustivo análisis previo de los procesos y actores intervinientes, dónde los mismos deben ser escuchados como así también formar parte. Ello independientemente de que se realicen cambios profundos en los procedimientos anulando estériles accionares, simplificando y optimizando el circuito, ayudado por las mejoras que viabiliza la tecnología a través del desarrollo de sistemas a medida y/o de base de datos integrales. Siempre contemplando que cualquier modificación o nuevo proyecto que se piense debe tener como finalidad el beneficio para el usuario final. Puede pensarse en procedimientos más ágiles, en informes más precisos que impliquen menor cantidad de rectificaciones o en opciones que no impliquen necesariamente un aumento de los recursos.

Finalmente, se verifica luego de las entrevistas y la realización de la encuesta, que los participantes consideran que todo cambio viene acompañado de ciertas resistencias. Entendiendo como cambio a cada una de las implementaciones o modificaciones de formas de tramitación. En lo que difieren, es al/los sector/es que identifican como responsables de dichas trabas o resistencias. La mayoría presenta coincidencias respecto a la posible resistencia por parte del recurso humano, tanto de

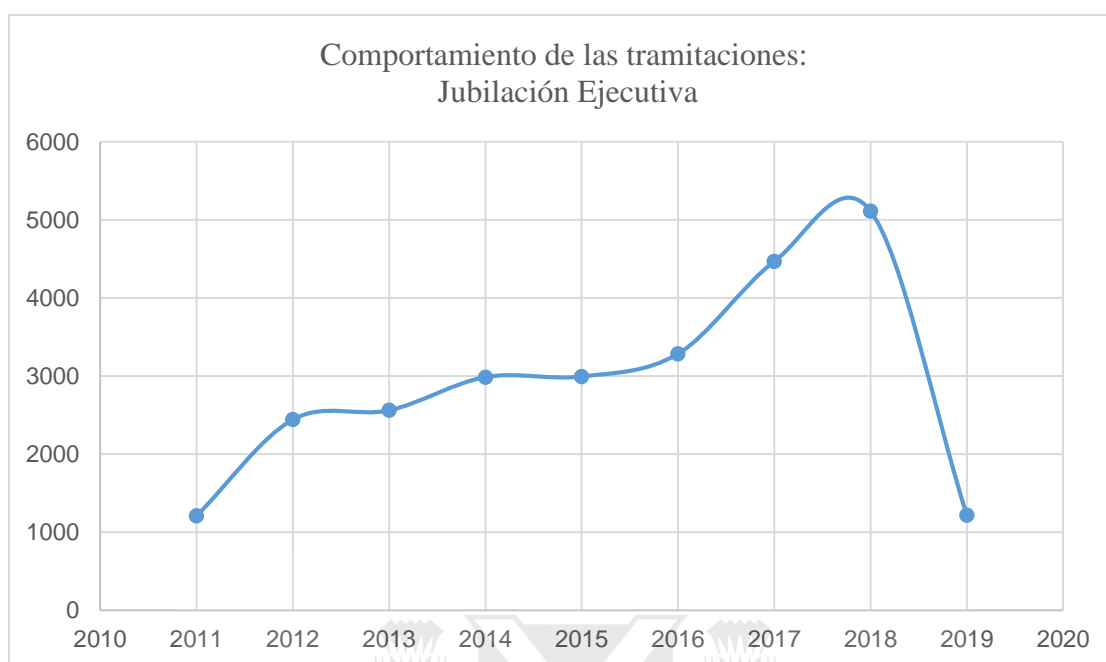
funcionarios como de agentes, aunque no pueden argumentar empíricamente los fundamentos de dicha oposición.

Al entrevistar a los funcionarios, muchos de ellos manifestaron que los sindicatos actuaban en oposición a las mejoras que a su entender podían generar reducciones de puestos laborales, aunque no fuese el objetivo perseguido. Sin embargo, desde el sector gremial, manifestaron que lo nuevo y/o desconocido para un fin, aunque sea este conocido, es lo que genera resistencia, y no necesariamente tiene que ver con intereses de sus representantes. Desde el sector docente, consideraron que la resistencia surgía como consecuencia del desconocimiento y que las personas mayores, en instancias de jubilarse muchas veces podían verse impedidos por la implementación de tecnología que no manejan.

Algunos de los entrevistados plantearon cuestiones que requerían entender que la mejor forma para lograr los resultados buscados era realizar el cambio integrando a los actores de las labores en el proceso de desarrollo de las nuevas modalidades. Al participar y al ser escuchadas sus propuestas la reticencia habría sido menor a la esperada. Ello por tanto fueron parte del proceso de reestructuración, y destacaron que al comienzo hubo una tarea de deconstrucción de lo que mencionaron como vicios mecanizados en los procesos de trabajo. Una vez superada esa etapa se pudo materializar la experiencia de los sujetos como parte del proceso.

Por otra parte, se pudo evaluar la variación cuantitativa que se verificó desde el primer período en que se implementa la modalidad de Jubilación Ejecutiva, eje del análisis, y el último en que se sólo se ingresaron trámites bajo esta modalidad, en el primer trimestre, por la disposición de la obligatoriedad de la Jubilación Digital obligatoria. Se desarrolla a continuación un gráfico que expone el comportamiento de las tramitaciones.

Gráfico 5:



Fuente: Elaboración propia, datos obtenidos por fuentes secundarias del organismo (2020).

El gráfico 5, muestra la evolución de las gestiones que se iniciaron bajo la modalidad de Jubilación Ejecutiva, del cual se desprende un crecimiento exponencial entre el 2011 (año de implementación) y el 2014, luego se alcanza una meseta, durante aproximadamente 2 años, que es cuando se comienza a evaluar lo que se termina implementando recién en el año 2019, la denominada Jubilación Digital. Es importante subrayar que, en 2019, la modalidad impuesta queda como la única habilitada para las nuevas tramitaciones tendientes a obtener beneficios previsionales, y esto explica la caída abrupta en esta modalidad, luego del primer trimestre.

Un dato no menor, es que en el año 2015 las tramitaciones totales del organismo rondaban las 15.000, y para el año 2018, ese número se incrementaba hasta las 24.000, según la información brindada por personal del organismo; sin embargo, luego de la modalidad única obligatoria, se detectó una notable disminución de ingreso de

tramitaciones en los siguientes 3 trimestres del ejercicio 2019, alcanzando una reducción de hasta el 48 % del total.¹⁴

Respecto a los reclamos/consultas, en el año 2011 se respondían dentro de las 48/72 horas, hasta 140 de forma diaria y habiendo abocado a la tarea personal capacitado, siendo un equipo conformado por abogados. En el 2019, este mismo indicador recibió un número similar de contactos, y responde en un plazo de 7 a 14 días, habiendo quedado en desuso el canal por no brindar respuestas a tiempo y que viabilicen un canal de solución.¹⁵

En principio, la totalidad de los datos relevados y considerados en conjunto con los datos cualitativos obtenidos, permiten considerar los aspectos que debieron acompañar la implementación de una modalidad única, desde 2019 en adelante, las consecuencias y beneficios/perjuicios que esto podría implicar si no se llevaba adelante, contemplando una progresividad y capacitación para usuarios y agentes.

Capítulo III: Consideraciones finales.

1- Consideraciones finales.

El presente trabajo de investigación, tal como plantea en su introducción, pretendía indagar sobre las particularidades de la tramitación de las jubilaciones docentes en la Provincia de Buenos Aires, y evaluar si la implementación de tecnologías en dichas tramitaciones, han sido suficientes para el cumplimiento de los objetivos generales de los

¹⁴ Fuente: El organismo no publica lo referente a cantidad de tramitaciones ingresadas por período, sin embargo, las fuentes secundarias brindaron datos de documentos internos, que exponen los datos considerados.

¹⁵ Fuente: Datos brindados por los entrevistados de ambos períodos.

organismos responsables de garantizar el acceso a la prestación, sino también de aquellas áreas creadas para este fin específicamente.

Habiendo transitado el desarrollo de las entrevistas y el proceso de recolección de datos cuantitativos, es pertinente subrayar la insoslayable importancia del desarrollo de herramientas tecnológicas en el período bajo estudio, y su impacto directo en el acceso a las jubilaciones, como así también la existencia simultánea de tramitaciones bajo las distintas modalidades para el acceso a su beneficio. Cada futuro jubilable, o aquel docente próximo al paso de su vida activa a su vida pasiva, se encontraba frente a un conjunto de alternativas de tramitación que dependía de cómo haya llevado a cabo sus servicios durante toda su vida laboral, las jurisdicciones en que se desarrollaron dichas tareas, y las particularidades de su situación, las que terminaban por definir la modalidad que más se ajustaba a su conveniencia, o si debía incursionar en modalidades caídas en desuso pero que podían contribuir a que su tramitación sea más efectiva, con mayor celeridad para su correcta percepción de haberes y por consiguiente iniciar un proceso de recolección de información que le permita probar sus servicios y constatarlos ante el organismo para que se le liquide el pertinente haber.

Cabe destacar, que, en marzo de 2019, se decidió que todas las tramitaciones que persigan un fin previsional, deberían realizarse bajo la denominada Jubilación Digital, descripta oportunamente. A partir de esta modificación que a priori pudo evaluarse como positiva, rápidamente al verificar el impacto en la cantidad de tramitaciones llevadas a cabo, se demuestra que la implementación de tecnología para las tramitaciones del estado, resulta positiva siempre y cuando sea acompañada de formación y capacitación para usuarios y agentes, de forma progresiva para garantizar su acceso, como se hizo con la Jubilación Ejecutiva, brindando ayuda mediante mesas de atención presenciales/virtuales,

y fundamentalmente permitiendo un rol activo de cada uno de los sectores que representan a los actores involucrados.

La evidencia recolectada mediante la metodología prevista oportunamente, permitió relevar información acerca de cómo es cada una de las metodologías existentes y desarrolladas con el paso de los años, como así también reflejar la percepción de los agentes/funcionarios respecto a cómo influyó el proceso de implementación de las nuevas tecnologías y modalidades de tramitación de las jubilaciones docentes en el IPS, cuestión que valida positivamente la hipótesis propuesta al inicio de la presente investigación, pero siempre y cuando se trate de una implementación progresiva y no de una imposición repentina o abrupta.

Los motivos que originaron el impulso de una nueva metodología que implementara mayor tecnología para iniciar, seguir y resolver la tramitación, fueron los plazos de concreción del beneficio, sin perder de vista, que cada uno de los números de expedientes que allí se tramitan, representan el sustento de un ciudadano/a que ha prestado servicios a la sociedad, durante gran parte de su vida y merece en su etapa pasiva, disfrutar del haber mensual justo, a tiempo y con el menor costo de tramitación desde lo económico y desde lo personal. Situación opuesta a una espera de 24 a 48 meses, o a una instancia judicial con reclamos del siglo anterior, que a la fecha se encuentran sin sentencia.

En virtud de las nuevas modalidades de tramitación, se logró reducir los plazos antes mencionados, a un período no mayor a 10-14 meses, siendo que la Jubilación Ejecutiva, resultó ser superadora respecto de las otras modalidades existentes, por su particular contribución a la descentralización y las capacitaciones llevadas a cabo (en el período 2011 estimativamente se iniciaron 15.000 tramitaciones que perseguían fines

previsionales vs. en el período 2018, en el cual se ingresaron 24.000 tramitaciones por los canales digitales).

La implementación de nuevas tecnologías como procedimientos de tramitación impactan positivamente, si se realizan en un contexto que requiere desde un estudio pormenorizado de las particularidades que pueden hallarse, hasta la evaluación de las consecuencias de las modificaciones, para que estas no terminen convirtiéndose en una regresión de los derechos de quienes se pretende beneficiar.

También, plantea un desafío evaluar si existe una correlación entre aquellos casos en que los servicios docentes no fueron prestados de forma lineal en una jurisdicción, y la recurrencia de dichos jubilables ante servicios profesionales jurídicos que los acompañen en el proceso de comprobación de los servicios, es decir, la falta de información unificada de los años en que desarrollaron las tareas los/as docentes, termina siendo un escollo al momento de su certificación, y generando una carga de la prueba que recae sobre el beneficiario, no sin un costo directo e indirecto, desde lo económico hasta la implicancia emocional/personal para cada uno de ellos.

Es dable evaluar que ningún Gobierno ha dado por tierra las anteriores modalidades de tramitación aunque todas las gestiones han intentado imponer una modalidad como “solución”, pese a que resulta notable que cada una presenta una mínima diferencia respecto de la anterior modalidad, basándose en nuevas herramientas tecnológicas disponibles o en la extensión del alcance del uso de las tecnologías para las tramitaciones del estado, sin dejar de resaltar el impacto de situaciones particulares como las vividas en el marco de la pandemia del COVID-19 que ha impulsado de forma intempestiva a los distintos niveles de gobierno, a brindar soluciones pensadas como momentáneas que con el paso del tiempo, pareciera que se volverán permanentes.

Lo mencionado anteriormente, si bien es algo positivo que han tenido las gestiones del IPS, plantea el interrogante de cuán flexible es el organismo a los cambios políticos y de gestión que suceden en el ejecutivo provincial, y así como se menciona que no han hecho modificaciones de fondo a las tramitaciones, esto implicó no afrontar grandes desafíos que pudieran brindar opciones superadoras respecto de lo conocido hasta el momento. En este punto, es importante resaltar la dificultad que podía plantear un cambio sustancial o la eliminación de modalidades que se fueron incorporando con el paso de los años, buscando correcciones por sobre lo existente, ya que eliminar una modalidad requería una decisión respecto de los tramites en curso bajo esa modalidad, de los casos judicializados en sus distintas etapas recursivas en que se pudieran encontrar y las implicancias operativas, técnicas, legales y económicas que una decisión de esa magnitud tendría para el organismo. Escenario que se llevó adelante y las consecuencias fueron expuestas en este trabajo.

Coincidiendo con Naser y Concha (2014), es menester tener presente que más que disponer de las mejores tecnologías de información, y de los mejores equipos técnicos, el éxito se logra cuando en definitiva se implementan al mismo tiempo las mejores prácticas en materia de gestión pública, para lo que se requiere un real liderazgo expresado en la voluntad política y decidida del gobierno para hacer los cambios necesarios, teniendo siempre presente a los ciudadanos.

En general, los casos de éxito se encuentran limitados por la incompatibilidad entre los sistemas, lo que frustra las pocas ocasiones en que los organismos deciden abrir canales de labor en conjunto. En consecuencia, las mejoras se ven segmentadas y demuestran fallas en los pasos procedimentales que implican el cambio de jurisdicción o carteras administrativas. Ahora bien, para lograr el cumplimiento de los objetivos que plantean los organismos responsables de estas tramitaciones, y en función de lo relevado,

resulta fundamental contemplar la necesidad de planificar capacitaciones que involucren desde los usuarios, funcionarios y hasta los beneficiarios finales, de manera de asegurar que aquello que se puede buscar proponer como una solución o una respuesta superadora, no se convierta en un nuevo escollo para quien debe tramitar su jubilación.

Asimismo, es de vital importancia involucrar a todos los actores, de manera que el proceso que se construya sea sostenible en el tiempo, y contemple las mejores herramientas disponibles, aquí también, debe señalarse que la implementación debe ser siempre entendido como un proceso dinámico, ya que lo que en 2011 implicaba una modificación sustancial en la incorporación de tecnología, en el año 2019 puede representar un sistema o modalidad en absoluta obsolescencia.

No debe perderse de vista las particularidades propias de la administración pública que están relacionadas quizá con la normatividad de cada una de las acciones que se realizan. De ello surge la inseguridad que provoca en los agentes cualquier cambio de práctica, que pueda implicar abandonar prácticas probadas, que han desarrollado durante algún tiempo y que son las que les han transmitido mayormente de forma empírica. Aun demostrándose a los agentes que la práctica novedosa se ajusta a Derecho y/o que la anterior no lo hacía, suelen mostrarse siempre proclives a mantener el statu quo. Mención aparte merecen otros hechos, no ya privativos de la administración pública, relativos al temor por parte de los agentes o trabajadores a ser desplazados por la tecnología, con la consecuente intervención de participantes que pudieran operar como factor de desarticulación de los cambios.

En el periodo 2020 se crearon las oficinas de “Atención al Beneficiario” y de “Jubilación Automática Docente” en el IPS, o la “Dirección Provincial de Asesoramiento Jubilatorio y Certificaciones” en la DGCyE, que determina los ceses por jubilación

y certifica los servicios desempeñados por las trabajadoras y los trabajadores docentes (de gestión estatal y privada) y de la Ley N° 10.430.

Estas oficinas, manifiestan en sus páginas web oficiales, buscar brindar servicios *“...con la perspectiva de curso de vida, favoreciendo la accesibilidad para garantizar derechos. Es su objetivo generar los espacios y las herramientas que permitan el acceso a la información, inicio y seguimiento de las actuaciones, considerando que todo procedimiento administrativo está regido por los principios de seguridad jurídica, gratuidad, celeridad, economía, sencillez, eficacia, eficiencia, publicidad y buena fe...”*¹⁶

En función de lo desarrollado, considero que se puede concluir esta investigación manifestando que la constancia y la continuidad de las políticas públicas de modernización y/o de incorporación de TICs, tienen un carácter disruptivo, independientemente de la orientación política que tenga el Gobierno de turno, pero que siempre debe tener presente los objetivos y fundamentalmente a la ciudadanía como beneficiario.

Universidad de
San Andrés

¹⁶ Fuente: <https://abc.gob.ar/secretarias/direccion-provincial-de-asesoramiento-jubilatorio-y-certificaciones>.

Anexo I: Guía de Entrevistas/Encuestas.

Tema: “Análisis de las tecnologías y modalidades de tramitación de las Jubilaciones Docentes (PBA 2011-2019)”.

Guía Cuestionario:

Bloque 1: Estado (IPS). Cuestiones de impacto sobre el organismo.

- ¿Cuáles considera que pudieron ser los beneficios de implementar tecnología en las gestiones del organismo?
- ¿En cuanto a la gestión del IPS y de los procesos de descentralización de trámites, ¿Qué opinión le merece?
- ¿Cree que la modernización de los sistemas de tramitación del IPS, impactaron en la calidad de las gestiones brindadas?
- ¿Considera que los procesos de modernización alcanzaron los objetivos propuestos oportunamente? ¿Conoce o conocía dichos objetivos?
- ¿Impulsó desde su sector, o participó de jornadas de capacitación para los usuarios de los sistemas?
- ¿Se verificó algún impacto respecto de la cantidad de reclamos que recibía el organismo, desde la implementación de estas nuevas tecnologías o modalidades de gestión?
- ¿Cree que hubiera sido necesario acompañar dicho proceso de modernización desde otro u otros organismos? ¿Cuál/ es?
- En su opinión, la implementación de los sistemas de gestión y modalidades de jubilación para los/las jubilables docentes y no docentes del Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires, ¿tuvieron un impacto para el organismo en términos de gestión económico-financiera? ¿Debieron formar parte de los objetivos?

- Llevar adelante políticas de modernización de los sistemas de gestión de tramitaciones:
¿Tuvo según su experiencia algún tipo de resistencia o escollo desde algún grupo/sector?
¿Cuál o cuáles puede identificar? ¿Cuáles podrían ser las motivaciones?

Bloque 2: Beneficiario/a- Jubilable. Cuestiones de impacto sobre el/la beneficiario/a.

- ¿Cuál cree que fue el impacto de los nuevos sistemas de gestión y modalidad para los/as beneficiarios/jubilables docentes y no docentes del Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires?
- ¿Cuáles son en función de su experiencia, las problemáticas que pudo haber subsanado, o mejorado la implementación de dichas modalidades de jubilación?
- ¿Considera que la implementación de dicho sistema, pudo haber colaborado para mejorar la transparencia en las gestiones de los beneficiarios?
- ¿Cómo considera que es necesario ahondar en este tipo de implementaciones para que tengan un consecuente beneficio para el/la usuario/a final?
- Implementación de tecnología en las tramitaciones del Estado: ¿Considera que tiene impacto para el organismo?

Preguntas Encuestas:¹⁷

- Implementación de tecnología en las tramitaciones del Estado: ¿Considera que tiene impacto para el organismo?
- ¿Considera que la implementación de tecnología en las tramitaciones del Estado tiene impacto sobre la calidad de las gestiones que brindan los organismos?
- ¿Considera que es suficiente con modernizar las formas de gestionar en los organismos?
- ¿Impulsó/formó parte de capacitaciones dirigidas a los agentes?

¹⁷ En cada una de las preguntas de la encuesta, se habilitó un campo que permitía que el participante, pudiera optar por manifestar una opción distinta a las estipuladas.

- ¿Considera que las tramitaciones estatales son eficientes en sus gestiones?
- ¿Considera que el proceso de modernización del Estado podría contribuir para una respuesta más eficiente a las demandas de los ciudadanos?
- ¿Considera que el proceso de modernización del Estado tuvo un impacto sobre la cantidad de reclamos ingresados?
- ¿Considera que puede existir resistencia o trabas internas/externas al proceso de implementación de tecnología en el Estado? En caso afirmativo mencione el/los grupos/sectores con que pueda identificarlo.
- Si tuviera que establecer un rango de nivel de utilización de tecnología para la expedición y tratamiento de los trámites, evaluando la totalidad de prestaciones a las que se podían acceder de forma online desde el inicio al final del trámite ANTES de la Implementación de nuevas modalidades de tramitación. Consideraría que la Tramitación Online podía ser:
 - * Bajo (0 % < Tramitación online < 35 % de la gestión a realizarse).
 - * Medio (35 % < Tramitación online < 70% de la gestión a realizarse).
 - * Alto (Tramitación online > 70 % de la gestión a realizarse).
- Si tuviera que establecer un rango de nivel de utilización de tecnología para la expedición y tratamiento de los trámites, evaluando la totalidad de prestaciones a las que se podían acceder de forma online desde el inicio al final del trámite DESPUÉS de la Implementación de nuevas modalidades de tramitación. Consideraría que la Tramitación Online podía ser:
 - * Bajo (0 % < Tramitación online < 35 % de la gestión a realizarse).
 - * Medio (35 % < Tramitación online < 70% de la gestión a realizarse).
 - * Alto (Tramitación online > 70 % de la gestión a realizarse).

- Si tuviera que establecer un rango del grado de planificación de capacitaciones para los/las agentes intervinientes y destinatarios para la gestión de los trámites. Consideraría que el acceso a dichas capacitaciones fue:

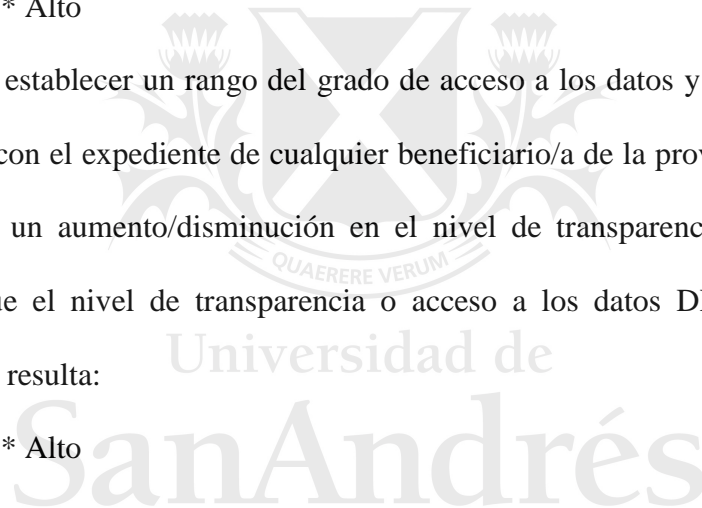
* Bajo * Medio * Alto

-Si tuviera que establecer un rango del grado de acceso a los datos y la posibilidad de tomar contacto con el expediente de cualquier beneficiario/a de la provincia, y que esto podría implicar un aumento/disminución en el nivel de transparencia de la gestión. Consideraría que el nivel de transparencia o acceso a los datos ANTES de esta implementación resultaba:

* Bajo * Medio * Alto

- Si tuviera que establecer un rango del grado de acceso a los datos y la posibilidad de tomar contacto con el expediente de cualquier beneficiario/a de la provincia, y que esto podría implicar un aumento/disminución en el nivel de transparencia de la gestión. Consideraría que el nivel de transparencia o acceso a los datos DESPUÉS de esta implementación resulta:

* Bajo * Medio * Alto



Bibliografía.

- Agosto, Walter (2018) La transparencia presupuestaria da más oportunidades de participación en el debate público. CIPPEC.
- Barrios, Delia Ávila (2014) El uso de las TICs en el entorno de la nueva gestión pública mexicana, Andamios vol.11 no.24 México.
- Belcher, Wendy (2010) Cómo escribir un artículo académico en 12 semanas: guía para publicar con éxito. México DF: FLACSO.
- Buhr Daniel, Claudia Christ, Rolf Frankenberger, Marie-Christine Fregin, Josef Schmid y Markus Trämer. “¿Hacia el bienestar 4.0? La digitalización del Estado de bienestar en el mercado laboral, la asistencia sanitaria y la política de innovación: comparación europea. España, 2017.
- Carreras Mayer, Pablo (2018) La transparencia no se agota en la publicación de información, pero muchas provincias no cumplen ni eso. CIPPEC.
- Carreras Mayer, Pablo (2018) La transparencia presupuestaria contribuye a generar mayores capacidades estatales de planificación. CIPPEC.
- Cetrángolo Oscar y Carlos Grushka (2004), “Sistema Previsional Argentino: Crisis, Reforma Y Crisis De La Reforma”, Argentina.
- Clusellas Pablo, Martelli Eduardo y Martelo María José (2014) Gestión Documental Electrónica. Una transformación de raíz hacia el gobierno electrónico en la ciudad de Buenos Aires 2009-2014.
- Cotter Sebastián, Fontdevilla Pablo A., Sacconi Pablo (2014), Hacia un Estado sin trámites; Plan Estratégico para el gobierno digital; Buenos Aires.

- Dogan, Mattei y Pelassy Dominique (1982), Sociología Política comparada: problemas y perspectivas; París.
- Gomis Miguel y Balestreri O. (2017), “Del gobierno electrónico al big data: la digitalización de la gestión pública en Colombia frente al control territorial”.
- González, Silvana Rodríguez (2014) - Incorporación de las TICs en el procedimiento de compras y contrataciones del Estado, Dra., 14° Simposio Argentino de Informática y Derecho, SID.
- Martinez Nogueira Roberto (1995), “Análisis de las Políticas Públicas”, trabajo elaborado para el Instituto de la Administración Pública.
- Mayntz, R. (1993), «Governing Failures and the Problem of Governability», en Kooiman (ed.), Modern Governance. Londres, Sage.
- Musich Arnaldo T. et al, “El sistema de jubilaciones en la argentina una evaluación de la reforma y el impacto del default”.Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (2005).
- Naser Alejandra y Concha Gastón, “Rol de las TIC en la gestión pública y en la planificación para un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”. CEPAL, Seri Gestión Pública N° 79, Publicación de Naciones Unidas (2014).
- Oszlak, Oscar, Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Red GEALC. (2013). <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>
- Oszlak, O. y O’Donnell, G., “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, 1981.

- Oszlak, Oscar, (2020), “El Estado en la era exponencial”,Ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública – INAP.
- Poggi, Eduardo (2014): “Introducción a la Publicación de Datos”.
- Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, “Estado Abierto”, Vol. 2 N° 1, agosto –noviembre 2017.
- Tardivo, Pedro Spano (2016) El principio de transparencia de la gestión pública en el marco de la teoría. Revista Digital de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo · N° 1 · Año 2016.
- Valenti, Ulises (2009) Seminario Permanente de Tesis – Teórico Ponencia sobre: Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires (IPS).
- Vega Casillas, Salvador y Ernesto González Cancino (2013), “Modernización y Gerencia Pública”, Pensata, Revista de Administración de Empresas, Brasil.
- Zeller, Norberto (2007), “Marco conceptual metodológico para el estudio de las Políticas Públicas”, INAP, Buenos Aires.

Páginas Web Consultadas:

- <https://www.ips.gba.gob.ar/>
- <https://abc.gob.ar/secretarias/areas/jubilaciones>
- <http://www.htc.gba.gov.ar/> Honorable Tribunal de Cuentas de la provincia de Buenos Aires.
- <https://www.gdeba.gba.gob.ar/> Plataforma informática que permite la gestión digital de trámites de la Administración Central y Organismos Descentralizados de la Provincia de Buenos Aires.

- <http://poderciudadano.org/> Información de interés.
- <https://www.cippecc.org/> Artículos mencionados.
- <https://www.gba.gob.ar/> Buenos Aires Transparente.
- <https://reflexionesdeuninterventor.wordpress.com/2019/04/23/eficacia-si-pero-con-eficiencia-la-eficiencia-no-es-una-opcion-es-una-obligacion-6-propuestas-para-ser-mas-eficientes/>
- <https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/inap/observatorio/lineas-investigacion/modernizacion-del-estado>
- <http://201.144.107.246/infpubestatal2/secretaria%20de%20desarrollo%20social%20y%20regional/art%20c3%20aduculo%2022.%20fracc.%20i/plan%20estatal%20de%20desarrollo/plan%20estatal%20de%20desarrollo%20actualizado/eje5gobiernoeficiente.pdf>

Normativa:

- Ley N° 8587/76. Instituto de Previsión Social. Fecha de publicación: 12/01/1976.
- Decreto N° 9650/80. Sistema Previsional de la Provincia de Buenos Aires. Fecha de publicación: 30/12/1980.
- Decreto N° 476/1981. Jubilaciones y Pensiones. Nuevo régimen para empleados públicos. Reglamentación (LEY N° 9.650). Fecha de Publicación 1/04/1981.
- Ley N° 10.579/87. Estatuto del Docente. Fecha de publicación: 30/12/1987.
- Decreto N° 1.151/1994. Programa pre jubilatorio y régimen de franquicias, horarios y licencias especiales. Fecha de Publicación 24/05/1994.

- Decreto N° 1.643/2007. Sistema de Administración de Personal. Fecha de Publicación 14/08/2007.
- Decreto 1770/2011. Jubilación Ejecutiva. Fecha de publicación: 23/11/2011.
- Decreto 241/2018. Certificación de Servicios Digital. Fecha de publicación:22/03/2018.
- Resolución 3606/2020 del Directorio del Instituto de Previsión Social (IPS). Reglamentación del Decreto N° 241/18 y Procedimiento de Jubilación Digital. Fecha de Publicación: 5/11/2020.

Actores entrevistados:¹⁸

- Biderbost, Alejandro (Asesor de la Dirección de Jubilaciones y Certificaciones). Comunicación personal-online, 16 de noviembre de 2020.
- Cóceres, Cristian (Dirección de Personal de la Subsecretaría Administrativa-DGCyE). Comunicación personal-online, 4 de noviembre de 2020.
- Corcull, Gimena (Asesora de la Subsecretaría Administrativa-DGCyE). Comunicación personal-online, 1 de marzo de 2020.
- Del Castillo, María Luján (Asesora Docente- SIAPE- Capacitadora en DGCyE). Comunicación online, junio de 2020.
- Gómez, Celina (Directora de Personal-DGCyE). Comunicación personal, noviembre de 2020.

¹⁸ Se desagrega el listado de funcionarios/asesores. Las restantes entrevistas fueron realizadas a los/las agentes pertenecientes a la DGCyE, como del IPS.

- Lilo Castaño, Fernando (Director de Contralor Docente y Administrativo-DGCyE).
Comunicación personal, 9 de septiembre de 2020.
- Moore, Maximiliano (Asesor Docente). Comunicación online, enero de 2021.
- Parra, Hernan (Secretaria de Jubilaciones -SUTEBA). Comunicación personal-online, 9 de febrero de 2021).
- Prada, Horacio (Director de Personal- DGCyE). Comunicación personal, febrero de 2021.
- Ramello, Isabella (Asesora-SIAPE-DGCyE). Comunicación online, octubre de 2020.
- Sanguinetti, Ignacio (Subsecretario Administrativo- DGCyE). Com. Personal online, 18 de febrero de 2021.
- Scorsetti, Gastón (Director de Jubilaciones y Certificaciones). Comunicación personal, 12 y 18 de agosto de 2020.
- Sendra, Gustavo (Director de Prestaciones y Recursos-IPS). Comunicación online, 10 de septiembre de 2020.
- Soria, Ramiro (Director de Gestión de Recursos Humanos-DGCyE). Comunicación online, 14 de mayo de 2020.
- Ucar, Fernando (Director de Recaudación y Fiscalización en IPS- Director de Presupuesto en DGCyE). Comunicación Personal agosto de 2020.

