Congreso Nacional de Estudios en Administración Pública (Rosario, 11 al 13 de septiembre de 2018)

PONENCIA

“El caso de las Mesas de Diálogo Institucional de la Provincia de Buenos Aires (2016-2018)”

Por Alejandro M. Estévez¹ y Mario Helfenstein²

Introducción

En la Provincia de Buenos Aires, el 2 de septiembre de 2016, en la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, se lanzó el programa de Mesas de Diálogo Institucional dependiente del Ministerio de Gobierno provincial.

El objetivo de este programa fue crear una red de diálogo permanente entre la Provincia, los municipios y las universidades que genere consensos y construya una agenda de temas con el fin de elaborar programas o proyectos en conjunto.

Los dos ejes temáticos que se abordaron en las reuniones de trabajo en esta etapa fueron la modernización municipal y la elaboración de planes estratégicos regionales que apunten a mejorar la calidad administrativa de los gobiernos locales y trabajar de manera integral y sistemática los desafíos del desarrollo regional.

La red inter-institucional que se establecía en cada lugar era integrada por los municipios de la zona, la universidad nacional del lugar y el Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Se constituyeron cinco mesas regionales distintas, a saber:

- a) Región Conurbano Sur, compuesta por: Almirante Brown, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, Lanús, Lobos, Lomas de Zamora, Presidente Perón y San Vicente. Universidad Nacional de Lomas de Zamora.
- b) Región Capital, compuesta por: La Plata, Berisso, Ensenada, Punta Indio, Magdalena y Brandsen. Universidad Nacional de la Plata.

¹ Ph.D. en Administración Pública, Director de la Maestría en Administración Aplicada, FCE-UNLZ. Profesor UBA y UTDT.

² Dr. en Administración. Responsable ejecutivo del programa de Mesas de Diálogo Institucional de la Provincia de Buenos Aires. Director del Instituto de Modernización del Estado UNLZ, Profesor de Administración, FCE-UNLZ.

- c) Región Centro, compuesta por: Azul, Las Flores, Tandil, General Alvear, Ayacucho, General Belgrano, Olavarría, Rauch, Balcarce y Saladillo. Universidad Nacional del Centro.
- d) Región Conurbano Oeste, compuesta por: Merlo, Moreno, Morón, Tres de Febrero, General Rodríguez, Marcos Paz, General Las Heras, José C. Paz, Malvinas Argentinas, San Miguel, Hurlingham, Ituzaingó. Universidad Nacional del Oeste
- e) Región del Salado, compuesta por: Castelli, Chascomús, Dolores, Gral. Guido, Gral. Lavalle, Gral. Madariaga, Gral. Paz, Lezama, Maipú, Pila y Tordillo. Universidad anfitriona, a determinar.

La dinámica del diálogo en cada mesa, tuvo que ver con la identificación de temas o situaciones problemáticas sobre las cuales los municipios desearían avanzar. En este sentido, siempre, se circunscribió el debate a la problemática ligada a la modernización municipal y a las cuestiones concretas que los actores plantearan.

A continuación, analizaremos las principales demandas que fueron emergiendo en las distintas mesas y haremos una breve consideración respecto de su evolución.

Demanda de mayor coordinación entre las administraciones municipales y la provincia

Los primeros temas en emerger fueron la necesidad de una mayor coordinación con las autoridades de ARBA (Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires). Varios de los municipios participantes de la mesa sur (Lomas de Zamora) habían comenzado con una política de simplificación de los trámites que los contribuyentes debían hacer en su trato cotidiano con la administración. En el caso de las habilitaciones municipales se le pedían a los ciudadanos información que ya estaba en manos del Estado provincial, pero que ARBA no compartía con los municipios. A tales efectos, el programa de Diálogo institucional coordinó con el organismo recaudatorio una reunión de gestión con los municipios integrantes de la mesa sur. Allí se acordó una mayor interacción entre las distintas partes y se estipuló un intercambio de información más ágil.

El problema a subrayar aquí es el de la falta de coordinación e intercambio informativo que existe entre los distintos niveles de la administración de la Provincia de Buenos Aires. Como resultado del accionar de la Mesa de Diálogo, se mejoraron los intercambios entre ARBA y los municipios de la región mediante una reunión conjunta entre los secretarios de gobierno de las mesas y los responsables del conurbano de la agencia recaudatoria de la provincia.

La demanda frente a la política de informatización provincial

Otra de las demandas que surgió en las distintas mesas de diálogo estuvo referida a la política de informatización, firma digital y despapelización que implementó la Administración provincial en su administración central. En relación a los municipios, dicha política se observaba demorada. Desde la Nación (Ministerio de Modernización), se implementó el programa GDE (Gestión Documental Electrónica) que fue incipientemente adoptado por la administración central como GDEBA (Gestión Documental Electrónica de la Provincia de Buenos Aires). Los municipios de la provincia, no estuvieron alcanzados en un primer momento por esta innovación, pero con el correr del tiempo comienzan a acercarse a esta política.

Dicho soft de gestión de expedientes, es un sistema de caratulación, numeración, seguimiento y registro de los movimientos y actuaciones del Sector Público. Este sistema requiere de la “firma digital” para todos los funcionarios que participen del proceso.

Los problemas que los municipios expresaron al respecto estuvo ligada a su intención de implementar dicho sistema pero se observaban claros “cuellos de botella”, a saber:

- a) Falta de infraestructura informática para la instalación de dicho soft. Se observaba una situación muy heterogénea entre los distintos municipios, había quienes contaban con la capacidad básica de infraestructura digital mientras que otros debían desarrollarla.
- b) Falta de personal capacitado para dicha informatización. La mayoría de los municipios expresaron este faltante y solicitaban capacitaciones específicas, ya sea tanto de nivel provincial, como de la Nación.
- c) Falta de conocimiento respecto de cuáles áreas de la administración municipal son más viables para introducir el sistema GDEBA.
- d) La contradicción entre las exigencias del Tribunal de Cuentas de la Provincia y la política de despapelización de la Administración Provincial. Dicho tribunal les exige a los municipios el respaldo en papel y con firma “en tinta” de sus actuaciones mientras que el resto de la Administración central provincial marcha en sentido exactamente inverso.

En las distintas reuniones realizadas para esclarecer el funcionamiento y los alcances del GDE y GDEBA, los representantes municipales que habían iniciado el proceso de proceso de informatización, contaban sus experiencias al resto de los municipios. En el caso del municipio de Tres de Febrero, sus representantes señalaron que el GDEBA comenzó a funcionar en su área de Recursos Humanos y que desde allí se irá extendiendo al resto de la organización. También señalaron las resistencias que mostró el nuevo sistema entre los agentes de mayor edad que seguían apegados a las viejas rutinas administrativas. De todas formas, esta implementación incipiente genera dos realidades, la de una administración que funciona en base a documentos electrónicos y firma digital, y por otro lado, la que funciona en base a papel y firma de tinta.

Los expertos del sistema GDE de País Digital del Ministerio de Modernización de la Nación, en las distintas reuniones señalaban que a medida que el sistema comenzaba a funcionar, se dejaban de lado los expedientes y la firma en tinta. Al finalizar dicha implementación, habría un corte “histórico” el de una administración pasada basada en el papel (el desafío sería buscar una rápida digitalización de dicha documentación) y otra basada en el documento electrónico.

Por el momento los municipios que han avanzado más en esta política de informatización, han avanzado en una o dos áreas de su administración.

En las reuniones que se hicieron al respecto en las distintas mesas, se comenzó a coordinar encuentros de capacitación en el manejo del GDE-GDEBA para los agentes municipales de niveles operativos y mandos medios.

La demanda de un plan estratégico

En relación a la demanda de un plan estratégico para los municipios, en el caso de la Mesa Capital (Gran Región la Plata) la necesidad de actualización de un plan estratégico que ya se había implementado de una forma parcial (hasta 2010), llevó a que la Mesa de Diálogo buscara los mecanismos para posibilitar dicha actualización. En este sentido, se procedió a organizar varias reuniones de coordinación con la UNLP y los municipios de su zona de influencia, pero el avanzar en dicha actualización no mostró con el interés de los municipios.

Posteriormente, se retoma la demanda del plan estratégico con una metodología propuesta por el Ministerio de Modernización de la Nación, que era el programa de Ciudades Inteligentes. Este programa es un diagnóstico que se realiza de los municipios que participan voluntariamente. Por un tema de operatividad y de concreción de objetivos, la mesa de Diálogo, decidió concentrarse sobre la dimensión “Gobernanza” de dicho programa y que tiene que ver con el grado de modernización administrativa que muestran las administraciones participantes.

Se finaliza con el diagnóstico de ciudades inteligentes, en el área de Gobernanza en el mes de marzo de 2018 en una exposición en el Anexo del Senado de la Provincia de Buenos Aires.

La demanda de una mayor capacitación de los recursos humanos

Los municipios expresaron su necesidad de contar con cursos del IPAP o de otras reparticiones públicas para mejorar las habilidades de sus recursos humanos. En ese sentido se demandaron más cursos para los mandos medios en cuanto a trabajo en equipos, rendición de cuentas al ciudadano y herramientas para mejorar la gestión administrativa cotidiana. Para los niveles operativos solicitaron cursos de motivación, atención al público y manejo de herramientas informáticas. Por otro lado se demostró un gran interés en los cursos para que los empleados municipales terminen el secundario, que ofrece el Ministerio de Modernización de la Nación.

La demanda de un digesto de normativas municipales

Otras de las demandas fue la necesidad de implementar digestos municipales dado que las normativas vigentes, según el municipio, muestran un cierto grado de desorden, desactualización y contradicciones internas. Por ello, se solicitó un nuevo debate sobre la necesidad de implementar una política de digestos municipales.

Conclusiones

Los diálogos han evolucionado de una forma muy consistente, fueron pasando de temas más generales a temas mucho más específicos y focalizados. Se pasó de hablar de una modernización en abstracto a tratar de medidas concretas para solucionar problemas prácticos de gestión.

Las mesas funcionaron de una forma muy positiva cuando encuentran un problema común y se lo aborda de una forma participativa y práctica. Los diálogos que no funcionaron apropiadamente es porque tuvieron problemas para encontrar consensos sobre los cuales avanzar.

En síntesis, se construyó un diálogo que comenzó por un enfoque más general buscando consensos que tuvieran que ver con lo político y luego el funcionamiento se fue focalizando sobre temas relacionados con la modernización administrativa.