



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



**Área temática de la presentación de la ponencia:** *Integración horizontal y vertical del sistema educativo*

**Título de la Ponencia:** *Formalización e institucionalización de la Administración Tributaria como objeto de estudio académico.*

**Autores:** *Lic. Antonio Rosselló, Lic. Viviana Gamarra*

## **Introducción**

Esta experiencia de gestión muestra la génesis, diseño, implementación y primeros resultados de un proceso de política pública, centrada en la problemática de los recursos humanos en el ámbito de la Administración Tributaria.

Las acciones emprendidas en el campo de la formación de competencias laborales en la Dirección General de Rentas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tuvieron como dispositivo accionario, la formalización e institucionalización de la Administración Tributaria como objeto de estudio académico.

Su desarrollo supone una arquitectura educativa formal, anclada en un compromiso con las concepciones político-educativas referidas a las articulaciones del sistema de grado con los niveles anteriores y posteriores -terciarios y post-gradados- teniendo en cuenta la integralidad, el alcance y la profundidad del sistema en su conjunto; asimismo, considerando las múltiples vías de acceso al sistema y de egreso de él, que se brindan a los estudiantes como parte de un proceso de educación permanente, flexible y abierto.



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



Comprende tres instancias curriculares - Carrera Técnico Superior en Administración Tributaria, Licenciatura en Administración Tributaria y Carrera de Especialización en Administración Tributaria - las que se articulan e integran con interés tanto teórico como práctico, para abrir un campo de generación de conocimientos de mejor comprensión de los procesos de cambio al interior de una institución, con el fin de construir estrategias válidas para el desarrollo de modelos de administración tributaria, y para desarrollar y consolidar el campo de la investigación .

El paradigma “oportunidad para todos” resume una concepción que universaliza la igualdad de oportunidades, efectiviza el derecho a la formación técnica y profesional de los trabajadores, a la vez que establece un dispositivo de acceso permanencia y egreso a estudios directamente vinculados a la obtención de mayores niveles de cualificación.

#### **Historización del contexto y síntesis de la experiencia**

Las transformaciones en el capitalismo mundial en las últimas décadas impusieron nuevos retos y desafíos a los Estados, lo que se expresó en una retracción del Sector Público de la esfera económica, transfiriendo funciones que históricamente había ido asumiendo como propias al mercado. Estas tendencias que se vienen manifestando en el sistema capitalista post-crisis de los años de 1970 se integraron y popularizaron en la década de 1990 bajo el nombre de *Consenso de Washington*, y las recetas que de él emanan comenzaron a extenderse y aplicarse alrededor del mundo desarrollado y periférico. A su vez, el paradigma de la *Nueva Gestión Pública* constituyó la expresión de la concepción neoliberal en el plano de la Administración Pública.



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



En el caso de la Argentina, la gradual desarticulación del modelo sustitutivo de importaciones que se inicia a mediados de la década de 1970 determinó una nueva realidad socioeconómica en el país, donde el Estado comenzaría a jugar un papel completamente distinto en el ámbito de la asignación de recursos y distribución del ingreso. En el nuevo modelo de apertura y desindustrialización de la economía, la reforma del Estado, la desregulación de los mercados y las privatizaciones constituyen los aspectos centrales del corrimiento de los límites entre Estado-sociedad. De esta forma, el Sector Público transfiere funciones, responsabilidades e ingresos al capital privado de manera vertiginosa e inédita, viendo reducidas sus capacidades de acción e intervención económica.

En la DGR del GCABA, este proceso general se verificó con la privatización –a principios de los años de 1990- de los sistemas críticos de la Administración Tributaria, que redujo a niveles mínimos no sólo las capacidades del organismo tributario para cumplir su misión sino también los requisitos de calificación de sus recursos humanos. En otras palabras, la privatización de los procesos centrales del organismo (SIG, SIAC y distribución postal) durante la década pasada determinó la existencia de un sistema tributario débil, fragmentado y desarticulado, con limitado margen de acción y bajo nivel productividad. Este fenómeno repercutió –además- en una profunda degradación del capital humano, que potenciaba aun más sus falencias y debilidades.

La transformación del escenario político y social a partir de 2000 abrió un nuevo espacio para la participación del Estado en la actividad económica, que se comenzó a producir a partir de que el Gobierno de la Ciudad se hiciera cargo de los servicios



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



esenciales que habían sido privatizados, en el marco de un plan estratégico de gestión tributaria tendiente al desarrollo del cliente tributario, el aumento de la capacidad de control, de seguimiento y de verificación, la inteligencia fiscal, y el fortalecimiento institucional. Esta migración de los sistemas de información y la recuperación de las responsabilidades de gestión delegadas a principios de los años noventa pudo realizarse sin el resentimiento de los ingresos del fisco ni de la calidad del servicio prestado. Es más, en un plano general, este proceso significó sustanciales progresos en materia de gestión tributaria y en términos de la asignación de los recursos del organismo. Como primera medida de muestra, la incidencia de los costos del SIG, el SIAC y la distribución postal en los ingresos de la DGR cayó de 2,23% en el año 2000 a 0,53% en 2004; es decir, disminuyó más de un 76% la transferencia de recursos al sector privado en función del volumen de ingresos de la AT.

Por otra parte, mientras que la recaudación total de la DGR se incrementó el 71% entre 2002 y 2004, la incidencia de sus costos totales en los montos percibidos se redujo del 2,96% al 1,61%. Este aumento de la recaudación durante el período llevó la presión tributaria respecto al PBG del 3,48% al 4,80% (lo que supone un crecimiento del 38%).

Ahora bien, este trascendental cambio en el rol del Estado en la administración de los tributos y las fenomenales ganancias de productividad realizadas no hubiesen sido factibles si las políticas generales no se acompañaban con una adecuación de los recursos humanos a las nuevas necesidades de la institución. Para ello era fundamental lograr amplios niveles de cobertura de las actividades de capacitación, identificando las demandas puntuales de la AT y desarrollando un sistema capaz de



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



responder a estos requerimientos. Es aquí donde entra nuestra problemática particular: el desarrollo de competencias laborales en la DGR.

En este plano, como en cualquier ámbito de gestión pública, “definir un problema significa ‘crear el problema’, en línea con la tesis organizacional conocida de ‘soluciones en busca de problemas’. Crear un problema consiste en ‘encontrar un problema acerca del cual se puede y se debe hacer algo’” (Aguilar Villanueva, 1993).

Como se dejó en claro, una vez visualizadas las falencias en materia de los recursos humanos del organismo (el problema), el eje estratégico y la prioridad de la gestión fue favorecer un rápido desarrollo de las competencias laborales necesarias para el éxito del plan general de la AT. Esto se llevó a cabo en un contexto donde previamente no existía tal necesidad y –por lo tanto- no había sido problematizada.

Los primeros resultados obtenidos dan cuenta de un relativamente rápido fortalecimiento y recuperación de la capacidad de los recursos humanos del organismo. Esta aseveración se infiere a partir de la cobertura relativamente amplia alcanzada por las actividades de capacitación en el período de vigencia del Plan Trienal 2002-2004, la consolidación de la estructura del Departamento –extendiendo los márgenes para la planificación y desarrollo de políticas-, el fortalecimiento de los lazos con otras instituciones académicas y la ampliación de la oferta de actividades, cursos y carreras, entre otros elementos a destacar. Dichos resultados fueron posibles a partir de la adopción de un sistema de calidad acreditado que posibilitó definir lineamientos estratégicos, pautas operativas y certificación con organismos especializados (INAP, IRAM, ISO).



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



Del mismo modo, uno de los hechos más relevantes es que este primer proyecto se pudo realizar a costos relativamente bajos, si se toma en cuenta la dimensión de los programas implementados y la incidencia de sus costos sobre el total de los recursos gestionados por la AT (0,35% del presupuestos trianual de la DGR), y no sólo sin afectar la productividad de los recursos humanos durante el proceso de capacitación sino aumentándola. En efecto, manteniéndose la dotación total de personal prácticamente estable, la recaudación por cada agente casi se duplicó entre 2002 y 2004, pasando de \$1.412.739 a \$2.422.479 por agente. Este incremento del 71,5% en la capacidad recaudatoria promedio del personal fue ampliamente superior a la inflación del período, que alcanzó el 51%. El mismo fenómeno se observa en términos del gasto en recursos humanos: mientras que por cada peso destinado al pago de personal en 2002 se recaudaban 72,29 pesos en 2002, dos años más tarde dicha relación era de 111,55 pesos. (es importante destacar que hasta el momento de procesamiento de estos datos, los salarios reales de los agentes no registraron una recuperación, más bien un retraso - estancamiento desde el año 1992)

En forma esquemática, la decisión política de la gestión fue apuntar a lograr los aumentos de productividad requeridos por la AT -en el contexto de la emergencia política, económica y social- fortaleciendo los recursos humanos en vez de reduciendo la dotación de personal, como ocurrió en otras agencias públicas. Asimismo, es dable destacar que el desarrollo de las competencias laborales se realizó siguiendo los modelos propuestos por los organismos especializados en la materia, (directrices del pensamiento actual sin que ello signifique adoptarlos definitivamente, o simplemente adaptarnos pasivamente a sus designios) tales como



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



el Cinterfor , CIAT, UNESCO, además del aporte pedagógico de teóricos que aportan saberes acerca del aprendizaje de adultos en situación laboral, etc. <sup>1</sup>.

Igualmente importante es el hecho de que se haya producido un flujo creciente de transferencias de fondos públicos a la educación pública, a diferencia de la tercerización de la capacitación al sector privado característica de los años de 1990, ayudando de este modo al sostenimiento de instituciones académicas de prestigio y potenciando la capacidad del Estado de desarrollar autónomamente programas que redundan en un incremento del capital social disponible.

Finalmente, el elemento crucial de la experiencia analizada es que se recuperó la autonomía decisoria y se introdujo una herramienta de política que no existía, a la que se le dio un carácter institucional. Este factor diferencia a la DGR de la AFIP, que si bien contó con programas de capacitación de recursos humanos no formalizó a la AT como objeto de estudio específico, ni a través de la creación de especializaciones y carreras de posgrado universitario ni abriendo las propuestas desarrolladas a la Administración Pública en general y a la sociedad en su conjunto.

Más allá de que los resultados presentados puedan parecer sorprendentes a primera vista, el salto producido por el organismo tributario en los últimos años y el rápido fortalecimiento de las competencias laborales de su personal se dio en un contexto previo de un fuerte atraso. El verdadero desafío es, una vez realizadas las tareas más generales y urgentes, avanzar en un modelo sostenible de AT y de gestión de los

---

<sup>1</sup> Fundamentalmente los aportes de la escuela francesa cuyos principales pensadores son Le Boterf, Barzucchetti, Vincent



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



recursos humanos, que permita transformar y consolidar efectivamente a la DGR en un referente nacional de Administración Tributaria.

De aquí en más, las líneas de acción planteadas por la gestión en materia de capacitación y fortalecimiento de los recursos humanos suponen realizar un salto cualitativo. Concretamente, la extensión de los programas de profesionalización apunta hacia la consolidación de la AT como objeto de estudio, con el propósito de avanzar en la superación de un sistema tributario que se prueba inequitativo y altamente procíclico.

Llevar adelante con expectativas de éxito una administración tributaria más equitativa y sustentable tiene como condición necesaria la disponibilidad de cuadros técnicos y de gestión, lo que exige seguir avanzando en políticas de capacitación, formación y desarrollo de recursos humanos. Un aspecto relevante que permitirá seguramente aumentar los incentivos del personal de planta permanente será la puesta en marcha del nuevo sistema escalafonario<sup>2</sup> que permitirá recuperar en parte el atraso salarial producido como consecuencia del congelamiento de vacantes a partir del año 1992.

Por último, la capacidad de gestión tributaria y de fortalecimiento de los recursos humanos de la DGR se vería fuertemente favorecida si se pudiera progresar en el camino hacia el funcionamiento autárquico del organismo, de manera tal de permitir la definición de un horizonte de planeamiento estratégico que reduzca la influencia de los ciclos políticos, garantice la continuidad de los programas en el tiempo y que perdure más allá de los vaivenes políticos y de las personas; en definitiva, la autarquía supondría transformar a la misión de la AT en una política de Estado.

---

<sup>2</sup> DECRETO 583/05



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



## **Las condiciones de partida de la DGR**

### ***Los tributos gestionados por la AT del GCABA***

Para comprender la problemática de la gestión de la DGR, en general, y de sus recursos humanos, en particular, es importante tomar en cuenta la estructura de los tributos administrados por el organismo y su relación con el financiamiento del Gobierno de la Ciudad.

La recaudación de la DGR se concentra fundamentalmente en tres gravámenes, que históricamente representaron entre el 90% y el 96% de las rentas del fisco porteño: Ingresos Brutos (IIBB), contribuciones territoriales (Alumbrado, Barrido y Limpieza, ABL) e impuestos a la radicación de vehículos (Patentes)<sup>3</sup>. Como se observa en el Gráfico 1, durante el período en el que se desarrollaron las políticas de capacitación que serán analizadas en esta investigación, los impuestos a los Ingresos Brutos acaparan una gran proporción de la recaudación. Esto nos revela un primer sesgo del sistema tributario local: su carácter fuertemente procíclico y la relativamente baja contribución de los gravámenes patrimoniales aportan al financiamiento de la Ciudad.

#### **Gráfico 1. Participación relativa de los distintos tributos en la recaudación DGR (2000-2004)**

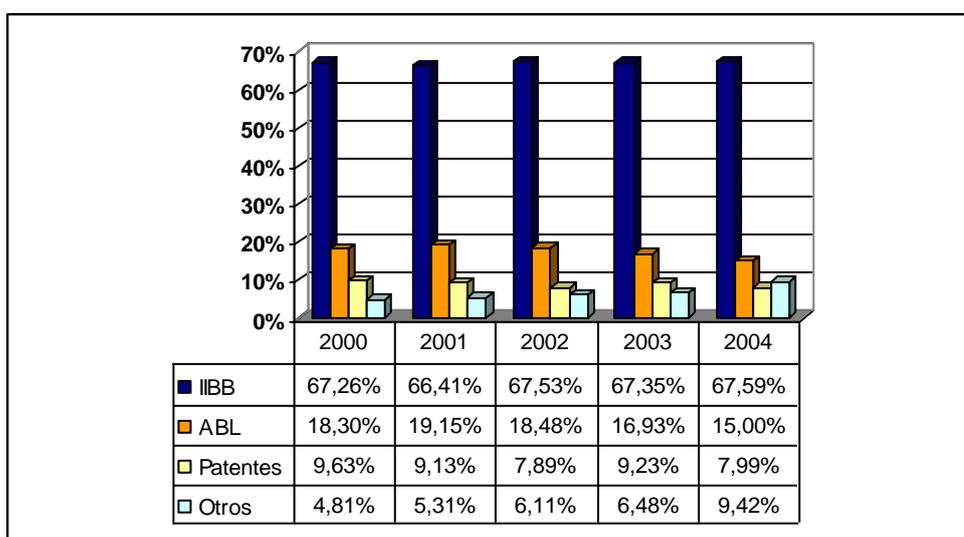
---

<sup>3</sup> Adicionalmente, la recaudación de la DGR incluye ingresos por publicidad, impuestos a los sellos y otros planes y gravámenes varios.

*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



Fuente: Dirección General de Rentas (GCABA)

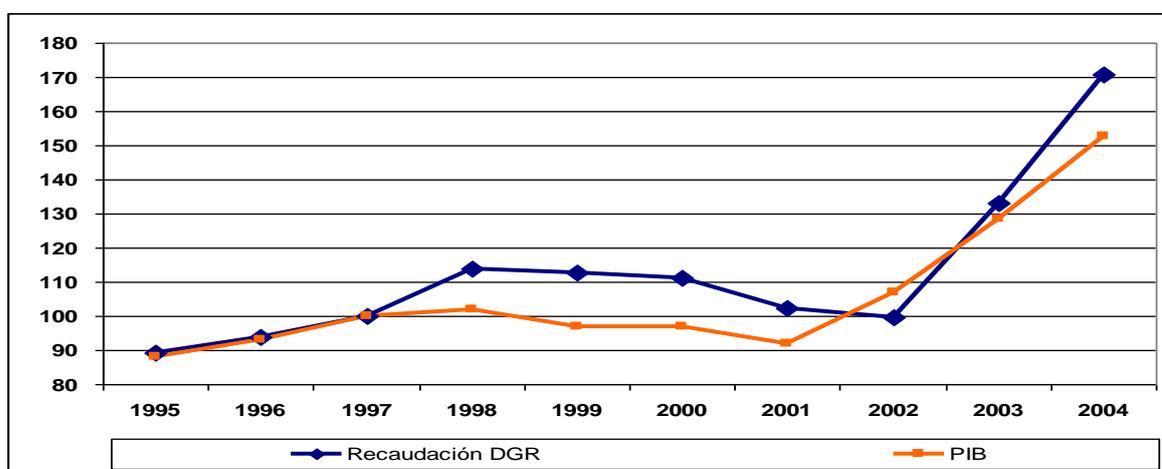
La prociclicidad del sistema se deriva del hecho de que los volúmenes percibidos en materia de Ingresos Brutos dependen fuertemente del nivel de actividad económica, ya que la base imponible del gravamen se correlaciona directamente con el nivel de transacciones de la economía. Asimismo, el ciclo económico actúa sobre los montos percibidos en lo referente a la mora y la evasión tributaria. En el gráfico 2 se puede ver la alta correlación existente entre las fases del ciclo económico y la recaudación durante los últimos diez años.

Gráfico 2. Evolución recaudación DGR y PIB (1995-2004). 1997=100.

*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



Fuente: Dirección General de Rentas (GCABA) y Ministerio de Economía.

Más allá de esta característica, la Ciudad de Buenos Aires se distingue nítidamente del resto de las jurisdicciones subnacionales del país debido a su elevado grado de autonomía financiera. Esto es, el financiamiento de su presupuesto se sustenta de manera prácticamente excluyente en sus recursos propios, dado que las transferencias del Estado Nacional han sido históricamente irrelevantes (gráfico 3)<sup>4</sup>.

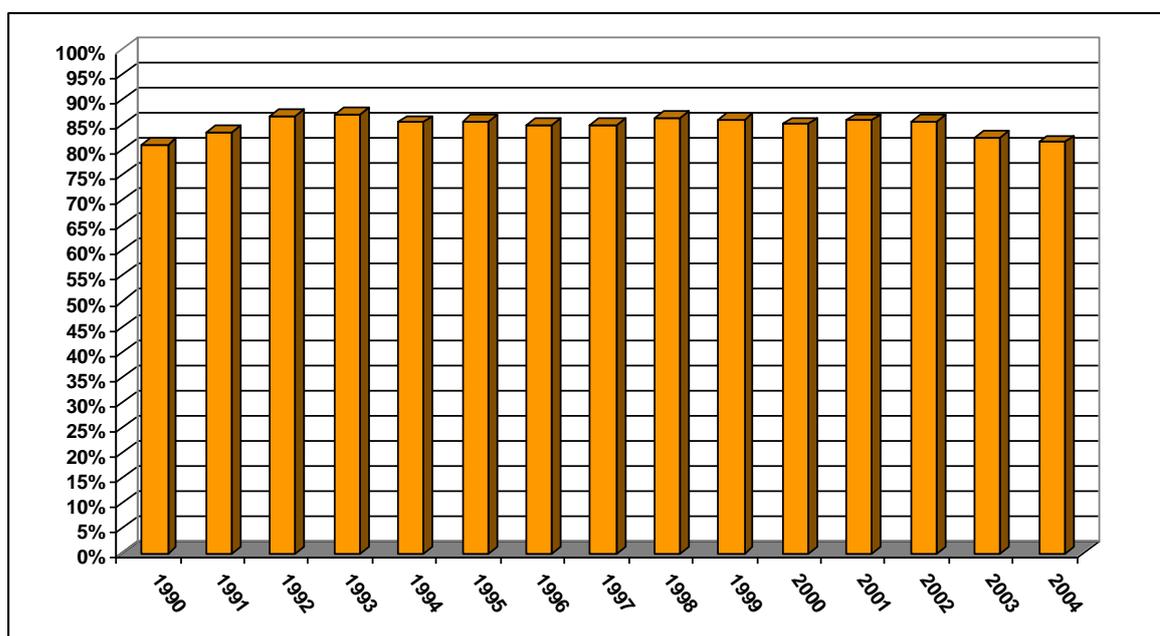
**Gráfico 3. Relación Recursos Propios/Ingresos Corrientes. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1990-2004).**

<sup>4</sup> En 2004 asistimos a un fenómeno tan novedoso como relevante: la Ciudad ha sido incorporada a la Coparticipación Federal con una cuota parte de 1,4 % sobre el total de la masa coparticipable.

*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



Fuente: Ministerio de Economía.

Si analizamos el caso de la Ciudad de Buenos Aires desde una perspectiva comparada observamos que entre 2000 y 2004, el 84% de los ingresos corrientes del GCABA fue percibido por la DGR, mientras que en el resto de las provincias menos de la mitad de sus recursos totales corresponden a gravámenes propios<sup>5</sup>.

**Gráfico 4. Relación Recursos Propios/Ingresos Corrientes Provinciales. Promedio 2000-2004**

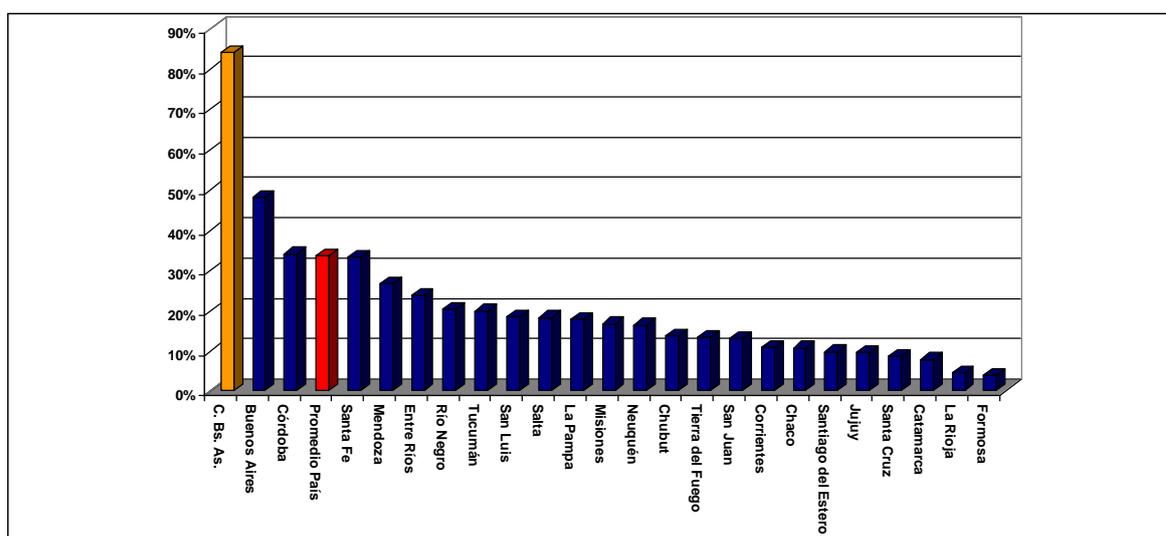
<sup>5</sup> Los casos extremos son los de Formosa y La Rioja, cuyo coeficiente recursos propios/ingresos corrientes alcanzan al 3,85% y 4,51%, respectivamente para el período 2000-2004.



### V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



Fuente: Ministerio de Economía.

En síntesis, la estructura tributaria y la obligación histórica de permitir el autofinanciamiento del gasto público del Gobierno de la Ciudad impone fuertes desafíos a la DGR, particularmente en presencia de un escenario recesivo y de crisis social como el que prevaleció entre 1998 y 2002.

### **Las privatizaciones y su efecto en los costos de la AT**

Las políticas implementadas en las últimas décadas en el ámbito de la Administración Pública local e internacional tuvieron su inevitable manifestación en la AT, donde la transferencia de funciones, responsabilidades e ingresos del sector público al privado se extendió y potenció a lo largo de la década de 1990. Como rasgo saliente de los cambios introducidos en la gestión tributaria a nivel nacional durante dicho período se destaca la privatización de actividades críticas de los organismos públicos.



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



Esta tendencia también se verificó en la DGR del GCABA (en ese entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires) con la privatización del Sistema Integrado de Administración de la Cobranza (SIAC), a fines de 1990, y del Sistema de Información Geográfico (SIG), en 1991. Estos sistemas son cruciales para la gestión de los impuestos a los Ingresos Brutos, a la Radicación de Vehículos (Patentes) y las contribuciones territoriales (Alumbrado, Barrido y Limpieza – ABL), dado que el logro de los objetivos recaudatorios convierte en tareas críticas la administración de la base de datos de los contribuyentes (SIAC) y las actividades relacionadas a las valuaciones del catastro y del inventario de inmuebles (SIG).

Posteriormente, en 1993 fue tercerizada otra de las actividades centrales para el desarrollo de las tareas de gestión de los tributos: la distribución de las piezas postales (boletas, intimaciones y comprobantes de pago)<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Siguiendo con la misma tendencia que se observó en la Administración Pública Nacional y en otras jurisdicciones subnacionales, las empresas que obtuvieron la concesión de los servicios tercerizados forman parte de los grupos económicos que más se vieron beneficiados por las políticas implementadas durante la década de 1990, y tuvieron un significativo crecimiento en virtud de los millonarios contratos suscritos con el Estado. En efecto, la operatoria del SIAC fue cedida a la Unión Transitoria de Empresas (UTE) ITRON-ITACO-TTI, de capitales locales y transnacionales propiedad de los grupos SOCMA, Siemens S.A., Bulgheroni y BNL, entre otros. Por su parte, el SIG fue tercerizado en favor de la empresa Catrel S.A., donde el accionista mayoritario es el grupo Roggio y también participa SOCMA. En este servicio se introdujo la figura del órgano de control, que quedó a cargo de Microcomp S.A. Por último, los servicios de distribución postal fueron delegados a la firma OCA S.A. (posteriormente S.A. OCA), de vertiginoso crecimiento durante los primeros años de la década pasada.



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



Estas privatizaciones y otros procesos de tercerización implementados (como el caso de los mandatarios judiciales) no fueron más que la reproducción de las recomendaciones y prácticas que se estaban llevando a cabo en distintas partes del mundo, y constituyeron una profundización de la tendencia a utilizar al sector privado para realizar tareas propias de la AT, dado que ya se encontraba extendida la recaudación de impuestos a través de los agentes de retención y percepción, la utilización de la red bancaria privada para la recepción de declaraciones y pagos, el uso de redes privadas para la transmisión de datos, la impresión y distribución de formularios, y el diseño y desarrollo de sistemas de información (Mora, 1998).

Como en otros casos de ventas y concesiones de servicios públicos en el país, tal como se llevaron a cabo y por el tipo de contrato establecido, las privatizaciones del SIG y del SIAC tuvieron consecuencias negativas para el fisco. En primer lugar, no se tomaron en cuenta los criterios básicos que se sugería respetar desde los mismos ámbitos que las fomentaban, como por ejemplo, la naturaleza de la función a tercerizar; la confidencialidad de la información tributaria; la calidad de la función del servicio, o consideraciones económicas relacionadas a los costos de los servicios (Etcheberry, 1993). Muy por el contrario, el proceso de privatizaciones de la DGR se orientó principalmente al negocio privado, dejando de lado los objetivos que supuestamente se perseguían (propender a la eficiencia en la gestión), lo que determinó la existencia de un fisco débil y fragmentado, incapaz de cruzar la información impositiva de los contribuyentes. Esto es así porque los proveedores de los sistemas SIG y SIAC no mantenían un fluido contacto entre sí ni trabajaban sobre bases de datos comunes. Esta completa desarticulación implicó una limitada capacidad de fiscalización, recaudación y aplicación de los tributos, es decir, una baja calidad de prestación de las funciones principales de la AT.



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



Otra característica de las privatizaciones del SIG y del SIAC es que se violó uno de los criterios básicos en la relación entre el individuo y el Estado: el compromiso de garantizar la privacidad e integridad de los datos que el Gobierno debe almacenar y procesar para cumplir sus actividades, los cuales deben ser resguardados contra los riesgos de acceso y manipulación. Esto se observa en el hecho de que la DGR perdió totalmente el control y manejo de la información fiscal de los contribuyentes (uno de los insumos básicos de la AT). Pero no fue ésta la única consecuencia de estas privatizaciones: junto con la base de datos se cedió también la capacidad del desarrollo mismo de los sistemas de información, facultad que quedó completamente en manos de las empresas prestatarias<sup>7</sup>.

Es decir, si bien el Estado era formalmente propietario de los datos de los contribuyentes, en la práctica dependía de los proveedores para la utilización, control, corrección y modificación del sistema y de la información. Este hecho le brindaba un enorme poder al prestatario y restringía la posibilidad de adecuación de los sistemas a las exigencias que suponen la modernización de la AT, lo que constituyó un obstáculo importante para obtener incrementos en la eficiencia y la productividad del organismo. Al mismo tiempo, los costos de los servicios resultaron excesivos en función de la calidad y las potencialidades que presentaban, constituyéndose en importantes erogaciones para el Estado.

---

<sup>7</sup> Contractualmente no se establecieron especificaciones claras de estándares de calidad ni de normas de actualización de los sistemas a los que debían sujetarse las empresas, así como tampoco existió un control efectivo de las prestaciones recibidas.



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



Otra consecuencia de la concesión de las actividades críticas fue que las inversiones en tecnología durante la década pasada fueron muy limitadas, debido a que gran parte de las responsabilidades en esta área estaban en manos de los prestadores privados, quienes no incorporaron innovaciones tecnológicas sustanciales en los sistemas que utilizaban. Esta situación de progresiva obsolescencia constituyó –entre otros- un impedimento para el desarrollo de medios remotos de recaudación, lo que le restó agilidad a los procesos administrativos.

En definitiva, si bien la DGR cumplía con la misión de generar los recursos necesarios para cubrir los requerimientos del gasto público presupuestado -sin que el GCABA tuviera que depender de transferencias de fondos de la Nación o de un gran volumen de endeudamiento como el resto de las jurisdicciones subnacionales-, las potenciales ganancias de productividad resultaban ínfimas y los costos de los servicios significaban importantes erogaciones para el Estado, en función de la calidad y las potencialidades que presentaban.

Los peligros de la privatización de las actividades críticas de la AT –del tipo de los realizados en la DGR- fueron advertidos hacia finales de la década pasada por los organismos especializados, a la luz de los resultados de las experiencias desarrolladas a alrededor del mundo. Según el CIAT, “aunque muchas actividades de la Administración Tributaria podrían privatizarse, una función –el poder para determinar la obligación tributaria- debe continuar siendo prerrogativa exclusiva de la Administración Tributaria. Aun cuando se pueda privatizar un número de funciones de apoyo sin muchos riesgos, este no es el caso de la verdadera actividad esencial” (CIAT, 2000).



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



Del mismo modo, el modelo de privatización de funciones claves ensayado por la AT del Gobierno Federal de Estados Unidos (*Internal Revenue Service-IRS*) mostró serias falencias que fueron reconocidas por los expertos en materia de AT: “En 1996 y 1997, el IRS invirtió 26 millones de dólares para probar el uso de contratistas privados para recaudar los impuestos federales. La prueba demostró que las agencias de recaudación del sector privado tienden a experimentar gran dificultad para la cobranza de impuestos morosos. Por ejemplo, de los 150.000 casos de recaudación en la prueba de 1996, los contratistas pudieron contactar a solamente el 17% de los contribuyentes morosos y luego tuvieron que volver a referir el 70% de los casos al IRS en relación con aspectos que no pudieron resolver. La prueba también planteó las preocupaciones de los funcionarios tanto dentro como fuera del gobierno respecto a cómo podría el gobierno aplicar los derechos de privacidad de los contribuyentes cuando los empleados de los contratistas tienen libertad para moverse de un trabajo a otro” (CIAT, 2000).

Los efectos económicos directos para el fisco de la privatización de los sistemas SIG y SIAC y de la distribución postal pueden verse mediante un indicador sintético de la eficiencia en la asignación de recursos del organismo. Concretamente, analizando la evolución del *indicador de Costos* de la Administración Tributaria, utilizado internacionalmente como parámetro para evaluar el desempeño de la AT, y que se obtiene como el cociente entre el presupuesto anual del organismo y la recaudación percibida<sup>8</sup>. Si bien es conveniente tomar la información brindada por este tipo de

---

<sup>8</sup> Este indicador, que muestra la incidencia de los costos del organismo tributario en la recaudación, es promovido por el Grupo de Trabajo CIAT/DGI-Francia – Indicadores de Gestión – Anteproyecto (en [www.ciat.org](http://www.ciat.org)).



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



indicadores con suma cautela, a los fines de esta investigación resulta ilustrativo presentar cuantitativamente el impacto de la tercerización de las actividades críticas<sup>9</sup>.

Como se observa en el gráfico 5, durante la segunda mitad de la década pasada el coeficiente crece hasta alcanzar un pico en 1997, donde de cada 100 pesos que percibía la DGR, \$8,76 constituían los costos de recaudar. A partir de ese año se presenta una tendencia descendente hasta alcanzar un valor de 3,68% en 2000.

**Gráfico 5. Indicador de Costos de la AT (incidencia de los costos en la recaudación)**

---

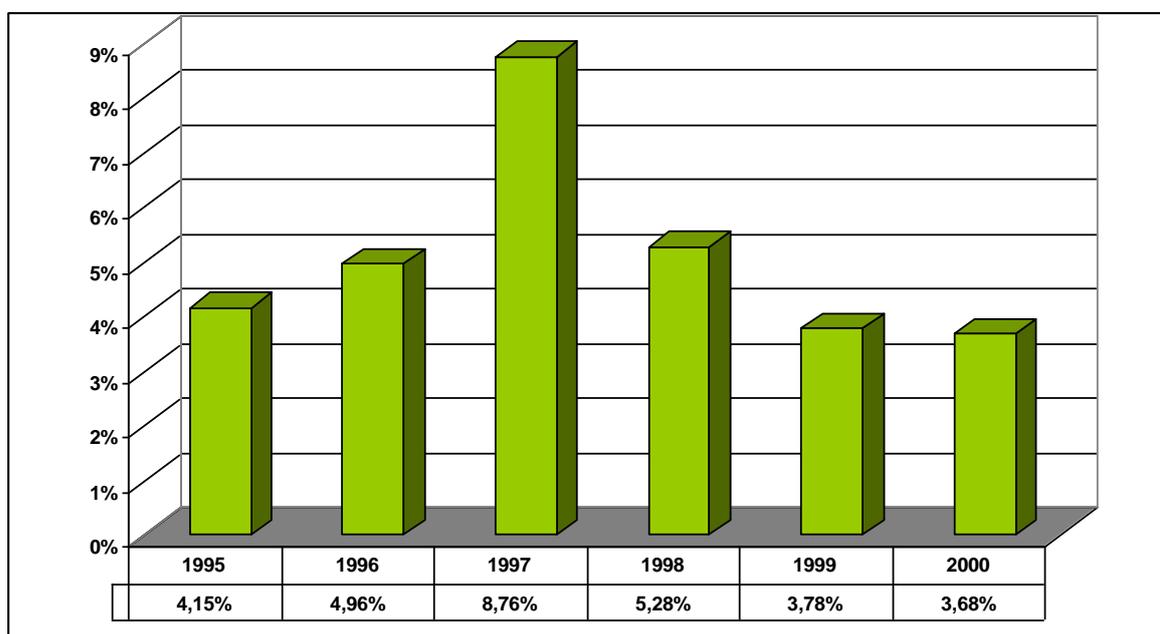
<sup>9</sup> Si el indicador seleccionado se utiliza para realizar comparaciones entre distintas AT o para estudiar la evolución de una AT en distintos momentos del tiempo es importante considerar que las características específicas de cada organismo tributario y el contexto social particular donde opera tienen efectos sobre los valores de las variables analizadas (por ejemplo, pueden diferir la misión y funciones -impuestos, aduanas u otros-, la composición relativa de los tributos gestionados -al consumo, patrimoniales, a la renta, etc.-, las condiciones de desarrollo del distrito, los aspectos culturales de la sociedad, el nivel de actividad, la fase del ciclo económico, etc. Para una crítica a los indicadores de gestión tributaria ver Otero et al. (2004).



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Oficina de Gestión Pública y Presupuesto, la Dirección General de Liquidación de Haberes e información correspondiente a la Direcciones de Control de Gestión y de Administración de la DGR.

El promedio de incidencia de los costos de la DGR en la recaudación durante el período analizado fue superior al 5%, lo que constituye no sólo un monto elevado en términos de otras AT a nivel nacional e internacional sino también respecto a los valores que adoptó este coeficiente a partir de 2001<sup>10</sup>.

El comportamiento del coeficiente presentado se explica principalmente a partir de la evolución de los costos del organismo. Como se muestra en el Cuadro 1, el

<sup>10</sup> Sólo para presentar una pauta referencial, ya que se trata de agencias tributarias pertenecientes a distintos niveles de gobierno, la AFIP tuvo unos costos que promediaron el 1,92% de la recaudación en idéntico período. Respecto a los valores del índice en el período post-2001.



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



componente más significativo del presupuesto de la DGR es el gasto en *Servicios No Personales*. Dentro de esta categoría, la mayor proporción de las erogaciones corresponde a los *Grandes Contratos* (denominación que le cabe a los servicios brindados por las empresas operadoras de los sistemas de información SIAC y SIG y la distribución postal). Entre 1995 y 2000, dicho inciso representó en promedio el 72,50% de los gastos de la DGR, con un nivel particularmente alto en 1997, cuando significó casi el 85% del total de erogaciones.

**Cuadro 1. Evolución del presupuesto DGR (por incisos de gasto).**

<b>Año</b>	<b>Inciso 1 (Personal)</b>	<b>Inciso 2 (Bienes de Consumo)</b>	<b>Inciso 3 (Servicios no Personales)</b>	<b>Inciso 4 (Bienes de Uso)</b>	<b>Inciso 5 (Transfe- rencias)</b>	<b>Gastos Totales</b>
<b>1995</b>	24.025.420	995.940	63.876.822	1.031.045		89.929.227
<b>1996</b>	33.395.694	797.098	75.614.890	3.401.814		113.209.496
<b>1997</b>	32.374.423	191.844	180.292.044	9.448		212.867.759
<b>1998</b>	28.657.733	150.609	114.413.482	2.833.283	-	146.055.107
<b>1999</b>	29.546.881	538.158	70.530.191	1.126.357	1.603.506	103.345.093
<b>2000</b>	30.421.318	658.798	65.727.582	798.675	1.773.939	99.380.312

Por tanto, su evolución determinó el desempeño de los gastos globales de la DGR. Analizando la dinámica de los gastos en inciso 3 en la segunda mitad de la década pasada se observa que en la etapa en la que el PIB de la economía argentina y los ingresos fiscales del Gobierno de la Ciudad se encontraban en el ciclo ascendente (período anterior a 1998), el presupuesto de la DGR se incrementó significativamente por los efectos del gran aumento en las erogaciones en *Grandes Contratos*.

Los determinantes de este crecimiento en los costos son básicamente dos. Por un lado, las empresas prestatarias habían adquirido un gran poder de negociación



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



debido a la forma en la que se llevaron adelante las privatizaciones de los servicios tercerizados, lo que les permitió imponer precios y condiciones contractuales favorables en las sucesivas renegociaciones de los convenios. Por otra parte, tanto en los servicios del SIG como el SIAC, la facturación de las firmas estaba atada a la evolución de la recaudación, ya que se calculaba mediante la aplicación de un porcentaje sobre el total de los ingresos tributarios percibidos. Por consiguiente, el crecimiento de la recaudación determinó un incremento proporcional en los costos de estos servicios. El nivel notoriamente elevado alcanzado en 1997 se explica por el revalúo inmobiliario ordenado por la Legislatura, lo que incrementó sustancialmente los ingresos de la empresa prestataria del servicio (Catrel S.A.).

La tendencia a la caída en los gastos que se produjo a partir de 1998 se explica principalmente por la influencia del contexto recesivo en la facturación de las empresas prestatarias, aunque la transferencia de ingresos a las empresas continuó en niveles significativamente altos.

### ***Los recursos humanos y las políticas de capacitación en la DGR***

El proceso de privatizaciones que supuso la tercerización de las actividades esenciales para llevar a cabo la misión de la AT tuvo su lógico impacto en los recursos humanos de la DGR. Dado que el contenido del fenómeno fue la transferencia de ingresos y la delegación de funciones críticas y responsabilidades al sector privado, las necesidades y competencias del personal del organismo tributario necesariamente se vieron afectadas.



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



En un contexto de pérdida de capacidades por parte de la DGR, no es de extrañar la total inexistencia de programas de formación y actualización profesional en el organismo, ya que la baja calificación requerida para desarrollar las habituales tareas burocráticas realizadas por la mayor parte de los agentes de la institución no hacía necesario un sistema integral de capacitación. Es decir, con la privatización de las actividades centrales de la AT, la DGR del GCABA se desentendió de las responsabilidades de formación y capacitación de los recursos humanos dedicados al desarrollo de la gestión tributaria, tarea que quedó en manos de las empresas concesionarias de los servicios.

Así se advierte que las recomendaciones en materia de introducción de mejoras tecnológicas en la gestión tributaria y desarrollo y fortalecimiento de los recursos humanos sugeridas desde los ámbitos especializados carecen de sentido en una AT que se deshizo de sus responsabilidades críticas, constituyéndose meramente en una institución encargada de asegurar cuantiosas transferencias de recursos al sector privado.

Las implicancias de la ausencia de programas de formación de competencias laborales para el personal de la DGR y las debilidades en la estructura de los recursos humanos del organismo saltaron a la vista en los resultados del *Censo de Personal y Puestos de Trabajo DGR*, realizado durante el año 2000 a 1.322 agentes (85% del universo censal) en cumplimiento con lo establecido en la Ley 471/ 00 de Relaciones Laborales en el ámbito del GCBA<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Ver ANEXO I para mayores detalles sobre el Censo de Personal.



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



Entre la valiosa información que proporcionó, el Censo permitió identificar claramente la gran variedad de modalidades contractuales existentes en la DGR<sup>12</sup>. Esta diversidad se explica por el hecho de que la planta permanente fue recategorizada a través del Sistema Municipal de Profesión Administrativa (SIMUPA) en 1991, momento en que se produjo el congelamiento de las vacantes y se paralizó la carrera del personal. En consecuencia, el ingreso de agentes a partir de entonces se produjo mayoritariamente por modalidades no permanentes, reflejando una situación de precarización laboral, disponibilidad transitoria e inestabilidad, tanto desde la perspectiva de la persona como de la institución. Esto trajo aparejada una lógica falta de incentivos para la formación y la capacitación de los agentes, tanto para el personal permanente –que cuenta con escasas posibilidades de movilidad escalafonaria- como para el temporario –que no llega a identificarse con los objetivos del organismo. La baja calificación del personal se observa en el hecho de que el 78,8% de la planta permanente se encontraba en los niveles escalafonarios “D” o “E”, que junto con el “F” corresponden a los de menores remuneraciones, complejidad de tareas, responsabilidad y requisitos de capacitación.

Por otra parte, el Censo también puso de manifiesto la gran diferencia en términos del promedio de edad de los miembros de planta permanente (superior a los 44 años) respecto a los de modalidades no permanentes (inferior a los 27 años). Esta

---

<sup>12</sup> Según los resultados del Censo 2000, el 84,3% del personal formaba parte de la planta permanente, el 14% eran pasantes y asistentes técnicos de la Universidad de Buenos Aires (UBA), el 1,7% pasantes del Consejo Profesional de Ciencias Económicas (CPCE), y el resto de la dotación revestía en otras modalidades contractuales de menor incidencia en el conjunto del personal, a través de Convenios con entidades como el Colegio de Escribanos o la Asociación de Concesionarios de Autos de la República Argentina (ACARA), desempeñando tareas específicas en plazos preestablecidos.



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



divergencia también se refleja en la antigüedad en el organismo: las personas con más de 5 años en la DGR casi en su totalidad pertenecían al personal permanente.

Uno de los datos más significativos a los fines del diseño de actividades de formación es que el 11,1% de la dotación total de personal no había finalizado el colegio secundario, nivel considerado mínimo desde la década del 60 en las AT y requisito inicial para el ingreso a la Administración Pública, mientras que el 35% de los agentes nunca había asistido a la Universidad. Sólo el 2,8% había concluido un post-grado. Cruzando la información referida a la antigüedad y el nivel educativo se comprobó que a mayor cantidad de años en la DGR existía un menor nivel de educación formal.

A su vez, la dotación de Auditores (fiscalización interna y externa) estaba representada por 300 agentes, de los cuales sólo el 28% eran profesionales. Con ésta dotación debe controlarse el cumplimiento fiscal de más de 3.436.000 servicios tributarios de la Ciudad.

Un último aspecto a destacar de los resultados del Censo es que el 72,6% de la planta permanente que había realizado algún estudio terciario no universitario (5,7% del total de la dotación) no lo hizo en un área que se relacione con su actividad laboral, al tiempo que el 9,2% de los puestos de conducción lo desempeñaban personas con estudios primarios como máximo nivel educativo.

A manera de resumen, el Censo de Personal puso en evidencia los serios problemas en el área de los recursos humanos que existían hacia finales de la década de 1990 en la DGR. A esto se suma la ausencia de un plan integral formación, debido a que la privatización de actividades centrales de la administración tributaria había degradado



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



las necesidades de capacitación del personal, determinando un organismo tributario con escasas herramientas para llevar a cabo su misión.

## **Las debilidades de la DGR y el cambio en el modelo de gestión: el período 2000-2004**

La pauperización en las condiciones de vida, producto de la depresión económica de finales de la década de 1990, impactó fuertemente en la Ciudad de Buenos Aires, provocando un gran crecimiento en el nivel de demanda de servicios públicos por parte de una población cada vez más empobrecida<sup>13</sup>. En este nuevo escenario, la AT cobró una relevancia fundamental dentro del contexto del sector público de la Ciudad, ya que la crisis sin precedentes y la severa escasez presupuestaria exigían lograr incrementos significativos en la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles para permitir –a través de una mayor productividad del organismo- el financiamiento de las políticas sociales del Gobierno<sup>14</sup>.

Ante este panorama general, la gestión que asumió la Dirección de la DGR en septiembre de 2000 se propuso implementar un profundo cambio en la lógica que venía teniendo la AT, fundamentalmente en los aspectos referidos al rol del sector

---

<sup>13</sup> Entre 2000 y 2001 la caída en términos reales del Producto Bruto de la Ciudad fue de un 6.8%. Durante este mismo período, la industria manufacturera de la Ciudad cayó 10.4%, mientras que la Construcción se contrajo un 26.3% (Fuente: Proyecto de Presupuesto 2003. GCABA).

<sup>14</sup> La decisión del Gobierno de la Ciudad de continuar cumpliendo con el pago de las amortizaciones e intereses de la deuda pública y la dificultad de acceso al crédito transformaron a la mayor productividad del organismo recaudatorio en la única alternativa factible de obtención de los ingresos necesarios para el financiamiento del gasto social.



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



público en la gestión tributaria y al papel de los recursos humanos dentro de la organización. Dicho redireccionamiento se produjo en el marco de un plan estratégico de gestión tributaria, implementado a partir de la identificación de las fortalezas y debilidades del organismo. A partir de entonces, el desafío de la gestión consistió en transformar a la DGR en un “referente nacional de Administración Tributaria”, luego de una década en que la AT del GCABA se había automutilado sus funciones esenciales y sus principales herramientas de acción. En este sentido, la crisis económica global de finales de la década de 1990 abrió la posibilidad de introducir cambios en el modelo de gestión de la AT que en otra coyuntura hubiesen sido impracticables; en particular, aquellos referidos al papel del sector público en la administración de los tributos<sup>15</sup>.

En esta sección se presentarán las características más relevantes del plan de gestión de la DGR durante el período 2000-2004 y –en particular- el nuevo papel reservado a los recursos humanos dentro del organismo.

### ***La nueva conceptualización de la gestión tributaria y las medidas implementadas***

---

<sup>15</sup> A raíz de sus resultados decepcionantes, las reformas económicas (fundamentalmente la liberalización, la desregulación y la privatización) comenzaron a ser percibidas como factores desencadenantes del deterioro de la calidad de vida (Birdsall y de la Torre, 2001). Según algunos relevamientos de opinión, las reformas han generado un rechazo creciente, sobre todo entre las capas medias y en los países donde las privatizaciones estuvieron vinculadas a situaciones de corrupción (Lora, 2002).



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



El accionar planificado a partir de 2000 se desarrolló sobre una matriz conceptual que contemplaba cuatro vías o ejes estratégicos, que implicaban la introducción de las prácticas gestionarias que se estaban extendiendo en las distintas administraciones tributarias del mundo.

1. *Desarrollo del cliente tributario*, lo que presupone dos tipos de acciones: i. aquellas destinadas a conocer al cliente -para poder fijar políticas más eficaces-, y ii. aquellas dirigidas a facilitarle el cumplimiento de sus obligaciones, con el fin de que se realice voluntariamente.
2. *Incremento de la tasa de riesgo de la evasión*, por la vía del aumento de la capacidad de control, de seguimiento y de verificación y la inteligencia fiscal.
3. *Fortalecimiento institucional*, tendiente a mejorar en grado creciente la calidad de los procesos, las competencias, y la capacidad de gestión y acción del fisco local.
4. *Desarrollo del contrato fiscal*, de modo de poder atender a aquellas cuestiones que obstruían (o directamente habían quebrado) el contrato fiscal, amenazando o impidiendo el flujo de ingresos de la Ciudad a través de fenómenos como el incumplimiento o la rebelión fiscal entre los contribuyentes de alta capacidad contributiva.

A partir de este marco general para el desarrollo de la gestión, las acciones concretas emprendidas se orientaron a atacar los tres problemas básicos detectados en la AT: a) la brecha de recaudación; b) la obsolescencia del modelo de gestión; y c) la baja productividad de la Administración Tributaria<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Lo que sigue se encuentra en Otero (2003).



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



a) *Brecha en la recaudación*

*Debilidad:* la brecha en la recaudación es la diferencia entre la recaudación real y la recaudación potencial que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires podría obtener con el sistema tributario vigente, y tiene su origen en una alta proporción de mora, elusión y evasión impositiva.

*Acciones:* Una de las principales medidas tomadas para atacar esta debilidad fue la *focalización sobre los Grandes Contribuyentes*. Dado el alto grado de concentración económica que habían fomentado los procesos económicos y políticos descritos en las secciones anteriores, hacia el año 2000 alrededor del 25% de la recaudación de la Ciudad de Buenos Aires se acumulaba en 1.200 contribuyentes, mientras que 5.000 contribuyentes explicaban casi dos tercios de los ingresos totales del fisco. Es decir que, desde el punto de vista de la importancia relativa sobre la recaudación del conjunto, se justificaba un accionar específico sobre este conjunto de contribuyentes.

La focalización sobre los Grandes Contribuyentes se centró en la creación y el desarrollo de una unidad especializada para la administración de este universo, que lo redefinió e implementó una serie de mecanismos de seguimiento del nivel de cumplimiento, acompañado de intimaciones y multas automáticas que indujeron a mejorar la *performance* de este segmento<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> A su vez, este primer nivel de segmentación es parte de un movimiento más amplio de diferenciación en tres estamentos de contribuyentes a los cuales les corresponden políticas e instrumentos de administración tributaria diferenciados: los Grandes, un segundo cordón de contribuyentes de mediano porte insertos en aplicativos de auto-declaración tipo OSIRIS, y un tercer nivel de alcance masivo dentro de un régimen simplificado.



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



Otro eje seguido fue la *selectividad del accionar*. En el contexto de la crisis, la DGR utilizó los recursos disponibles de una manera selectiva, concentrándose en aquellos casos que a nivel de las políticas de intimación y verificación resultaran o reportaran mayor interés fiscal *a priori*, evitando actuar de manera masiva.

La reducción del universo de *Agentes de Recaudación* –aquellos contribuyentes que recaudan por cuenta del fisco- fue otra de las medidas implementadas. Al inicio de 2000 existían 7.000 Agentes de Recaudación, que en el lapso de tres años fueron reducidos a un 10%. Si bien se registró una leve pérdida inicial de ingresos a raíz de esta medida, posteriormente se mejoró notablemente la capacidad de seguimiento sobre este conjunto de contribuyentes.

Por último, se emprendieron acciones dirigidas sobre la *mora*, procurando ampliar los medios de pago –como los esquemas de débito automático en cuenta y débito automático en tarjeta-, y gestionar la numerosa cartera de regularizaciones o planes de pago vigentes, apuntando a mejorar el sostenimiento de los planes a lo largo del tiempo.

En el contexto de la crisis recesiva y la inevitable caída de la recaudación total, el logro más significativo de estas medidas fue el sesgo anticíclico que le imprimieron al sistema en su conjunto. En otros términos, estas políticas operaron a favor de la contención de la caída de los ingresos fiscales, atenuando el efecto del ciclo sobre la recaudación.



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



*b) Obsolescencia del modelo de gestión:*

*Debilidad:* la obsolescencia en el modelo de gestión puede sintetizarse en cuatro rasgos:

- i. Modelo basado exclusivamente en la *descentralización operativa*. La concepción que rigió el desenvolvimiento de la Administración Tributaria en la Ciudad desde principios de los años de 1990 -y que significó, en un principio, un gran avance en la calidad de servicio para los contribuyentes, en la medida que facilitó la posibilidad de resolver diversos trámites con menores desplazamientos- se focalizaba en la descentralización y desconcentración de las operaciones de la AT, en línea con las prácticas que se imponían a nivel mundial. Pero, a su vez, esta tendencia -sobre todo a nivel de los sistemas informáticos- instaló una rigidez que no permitía otro tipo de resolución posible de los problemas y requería de un contacto de tipo personal, disminuyendo las posibilidades de instaurar medios remotos de atención y pago.
- ii. Altísimo nivel de *centralización de decisiones*. La Dirección General (y el Director General en particular) concentraban prácticamente la totalidad de las decisiones, incluyendo aquellas no necesariamente relevantes y que, en la práctica y bajo pretexto de asegurar el control, implicaban la imposibilidad material de destinar tiempo al pensamiento estratégico y al re-direccionamiento de la gestión.
- iii. *Atomización informativa*. El organismo contaba con la información necesaria para la gestión pero ésta se encontraba atomizada. Un ejemplo en este sentido es el del Catastro, que como suele suceder en las



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



ciudades del país se encuentra atomizado entre el catastro jurídico, el fiscal y el físico. Este factor tradicional se vio agravado por los procesos de tercerización de principios de los años de 1990, cuando –como vimos- la organización se volvió cautiva del proveedor. Éste pasó a ser el verdadero dueño de la información estratégica y no era sino a través de él que resultaba posible acceder a los datos básicos que orientan racionalmente la gestión (nivel de morosidad diferenciado por barrios, ranking de deudores, promedio de pagos para cada categoría de contribuyentes y, en general, cualquier proceso que suponga agregación de datos). De ahí que se hable de estos procesos de privatización como verdaderas lobotomizaciones de la administración.

- iv. el cuarto rasgo es la *fragmentación del cliente tributario*, que aparece dividido según los distintos gravámenes y sin posibilidad de reunirlos en un único concepto de cliente, que dé cuenta de toda su capacidad contributiva.

*Acciones:* A partir del año 2000 se inició en la DGR del GCABA un proceso que culminó con la recuperación para el sector público (sin indemnizaciones y sin relicitar) de las actividades críticas de la AT que habían sido privatizadas en la década de 1990: el SIAC y el SIG. Como se desarrolló previamente, estos sistemas presentaban altos costos operativos, obsolescencia tecnológica, vulnerabilidad y se prestaron a sucesivas prórrogas.

La decisión política consistió en transferir la operatoria de los sistemas críticos a organismos públicos que estuvieran capacitados para administrarlos, y que –al mismo tiempo- presentaran garantías de calidad y eficiencia. El proceso de migración de los



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



sistemas concluyó a fines de 2002. Desde entonces, el servicio del SIG es prestado por una unidad del Gobierno de la Ciudad creada especialmente para realizar las tareas relacionadas con las valuaciones del catastro (USIG), mientras que la administración de la base de datos de los contribuyentes fue delegada al Banco Ciudad de Buenos Aires (BCBA). Una característica destacable del proceso del cambio de operadores fue que pudo llevarse a cabo de forma no traumática para los contribuyentes, manteniéndose la calidad de los servicios y el desempeño previsto.

Ahora bien, la recuperación para el Sector Público de estas actividades no fue concebida como un mero cambio de operador, sino que formó parte de un objetivo estratégico que apuntaba –entre otros fines- a incrementar la tasa de riesgo del incumplimiento tributario como a multiplicar la capacidad de atención por medios remotos, minimizando los desplazamientos y los contactos personales de los contribuyentes en su relación con la Administración Tributaria.

De hecho, las mejoras en el servicio que se fueron introduciendo paulatinamente desde entonces son evidentes: se incorporaron nuevas boletas de pago, consulta de saldo por internet y la denominada “boleta virtual”<sup>18</sup>. Estas innovaciones impactaron fuertemente en la disminución de colas y de tiempos de espera para el contribuyente, así como en la eliminación de oportunidades de fraude y de costos de papel para la administración. Del mismo modo, la reducción de los contactos personalizados permitió reasignar recursos hacia la misión central del organismo: combatir la evasión y el incumplimiento tributario.

---

<sup>18</sup> De esta forma se denomina la posibilidad de cobrar los gravámenes empadronados sin que el contribuyente se vea obligado a presentar la boleta, sino únicamente señalándole al cajero del banco qué es lo que desea abonar.



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



*c) Bajo nivel de productividad de la Administración Tributaria.*

El proceso de recuperación de los sistemas críticos de la AT para el sector público sirvió para apalancar otros cambios que impactaron sobre el tercer gran problema identificado al inicio: la baja productividad de la administración tributaria local. En efecto, los resultados de este cambio y el proceso de reingeniería asociado a él<sup>19</sup> en materia de costos y productividad son elocuentes: si para el año 2000 la incidencia de los costos de la DGR en la recaudación era de 3,62%, en 2004

***El renovado papel de los recursos humanos en la organización y las primeras experiencias de capacitación***

El proceso iniciado en el año 2000 suponía asumir nuevos desafíos y mayores responsabilidades en la administración tributaria y, a su vez, requería necesariamente de amplias capacidades de gestión y ejecución de políticas públicas por parte del personal del organismo, más aún en el marco de un proceso de modernización tecnológica. Por lo tanto, dentro de la estrategia general de la DGR, el desarrollo y fortalecimiento de los recursos humanos era una pieza clave.

---

<sup>19</sup> Las migraciones fueron conceptualizadas como una fenomenal oportunidad para revisar los procesos críticos del organismo y en esa línea se han logrado sinergias relevantes; por ejemplo, en materia de distribución postal, donde primero la renegociación y luego la licitación consolidaron mejoras de servicio y reducciones de costos sensibles respecto de la situación preexistente.



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



Sin embargo, las malas condiciones en las cuales se encontraba el capital humano de la organización –producto de la situación prevaleciente durante la década pasada– hacía inviable cualquier política que intentara revertir las deficiencias vigentes en materia de gestión de la AT y, en particular, llevar adelante exitosamente la migración de los sistemas SIG y SIAC al Sector Público. Por lo tanto, era urgente la implementación de un conjunto consistente y sistemático de acciones tendientes a atacar las debilidades que el Censo de Personal y otros elementos de diagnóstico habían mostrado categóricamente y, por otra parte, a generar un dispositivo de fortalecimiento institucional y pedagógico de la capacitación<sup>20</sup>.

¿Cuáles eran las condiciones prevalecientes en materia de gestión de los recursos humanos de la DGR hacia el año 2000? Más allá de lo presentado anteriormente sobre las características del personal del organismo, otros factores a tener en cuenta son la total ausencia de *gestión y planificación estratégica*, que orientara los atributos del personal hacia el logro de los objetivos institucionales<sup>21</sup>; las *carencias en la información* (que se presentaba poco confiable y desactualizada); la prácticamente *nula capacitación*; la *falta de oportunidades en la carrera*; y la asignación de

---

<sup>20</sup> Los resultados arrojados por el Censo fueron corroborados y complementados por el Informe Final de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires sobre la Gestión de los Recursos Humanos en la DGR (Proyecto N° 4.07.0.00, Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires), que destacó precisamente la falta de definición de objetivos explícitos en la gestión de los recursos humanos (lo que impide la planificación y obstaculiza el establecimiento de metas y la consecuente evaluación de su desempeño), la ausencia de descripciones de puestos y perfiles (que restringe la racionalidad en la cobertura de eventuales vacantes y en las decisiones relativas a la rotación y movilidad interna de los recursos humanos) y la carencia de un registro sistemático de la información relativa a la capacitación del personal de planta permanente, contratado y pasante.

<sup>21</sup> Informe de Auditoría del GCABA, octubre de 2001.



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



*funciones jerárquicas sin reconocimiento.* Estos elementos conspiran “contra la motivación y obstaculizan el compromiso con los objetivos institucionales (...)”<sup>22</sup>.

En consecuencia, integrando los diferentes elementos diagnosticados, la construcción de un modelo de gestión de recursos humanos que pretendiese avanzar en el sentido de transformación general hacia las metas establecidas por la organización enfrentaba un conjunto de problemáticas que volvían imprescindible el desarrollo de procesos de cambio en tres sentidos: a) organizacional y cultural; b) generacional y de perfil profesional; y c) tecnológico.

Procurando cubrir estas dimensiones problemáticas se llevaron a cabo distintas acciones y políticas específicas. Con el propósito de contar con la definición de puestos de trabajo, sus requerimientos esenciales y particulares, de modo que le permita a la gestión analizar los perfiles existentes y compararlos con aquellos definidos como óptimos, se realizó la *descripción de los puestos de trabajo*, en una instancia, y se *elaboraron los perfiles ocupacionales requeridos*, en otra posterior. A partir del análisis de la brecha existente se planificaron acciones que permitieron incrementar rendimientos y potenciar el desempeño de las áreas y las personas, acciones entre las que se destacan la rotación del personal con criterios de selección según el perfil requerido para cada puesto.

Por otra parte, a los fines de fortalecer la gestión de los recursos humanos, se diseñó un *Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRH)*, cuyas características permiten cubrir todas las necesidades del administrador, además de ser flexible, integrado y seguro. Esta herramienta tecnológica de gestión integra modularmente los datos que

---

<sup>22</sup> Informe Auditoría GCABA, octubre de 2001.



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



conforman el *Legajo Electrónico* (datos personales, datos familiares, datos laborales, datos educativos) en tablas relacionales que permiten realizar las operaciones correspondientes a registro de novedades, liquidación de sueldos, ausentismo, liquidación de módulos y el conjunto de operaciones correspondientes a la administración de personal.

En cuanto al desarrollo de competencias laborales, se desarrolló una primera experiencia de diseño de programas de capacitación, el *Plan de Capacitación 2001*, implementado con el fin de acompañar y apuntalar las políticas generales establecidas por el organismo. El eje del *Plan 2001* estuvo puesto en la detección y diagnóstico de las necesidades de capacitación, el establecimiento y fortalecimiento de redes de relaciones interinstitucionales, la planificación, documentación y evaluación de las acciones de capacitación implementadas y el desarrollo de estrategias de comunicación e imagen del Departamento de Capacitación.

Dentro de este marco se avanzó en la formación y entrenamiento de los niveles de conducción, con el fin de instalar una cultura de trabajo que genere identificación y compromiso con el nuevo enfoque de la gestión y con el logro de sus objetivos; en la capacitación y actualización en temáticas de Administración Tributaria, para incrementar la eficacia y eficiencia de los agentes de la DGR en las funciones de recaudación y fiscalización; en el entrenamiento del personal que desarrolla tareas de atención al público, para optimizar la calidad de los servicios y mejorar el nivel de desempeño y la satisfacción de los empleados dedicados a esta tarea; y en la capacitación en aplicativos informáticos para todo el personal del organismo, de forma tal de fortalecer las competencias instrumentales básicas para el desarrollo de las tareas cotidianas.



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



Estos ejes se desarrollaron a través de distintos módulos temáticos<sup>23</sup>, de los que participaron prestigiosas instituciones académicas públicas y privadas (cómo las universidades nacionales de La Matanza y Buenos Aires, el Consejo Profesional y el Colegio de Graduados de Ciencias Económicas, la AFIP, el Banco Ciudad de Buenos Aires y la Dirección de Emergencia Social y Defensa Civil del GCABA), así como profesionales y docentes de la DGR.

Como resultado, entre septiembre de 2000 y diciembre de 2001 se efectuaron 2.231 horas de capacitación, que alcanzaron al 69% de los 1.753 agentes con los que -en promedio- contaba el organismo, de los cuales 1.079 (61,5%) aprobaron por lo menos una de las actividades realizadas.

## **La planificación de la capacitación de los recursos humanos de la DGR**

Los desafíos y metas en materia de capacitación laboral se ubican en el contexto de las actuales mayores demandas que se le exigen a la AT y a la gestión de sus recursos humanos, ya sea desde el punto de vista de los nuevos requerimientos del mercado de trabajo, de la necesidad de incrementar la productividad de los organismos tributarios y de los mayores reclamos de la ciudadanía respecto a la prestación de servicios satisfactorios por parte de sus agencias recaudadoras.

---

<sup>23</sup> Entre ellos se encuentran actividades de Capacitación Gerencial, Trabajo en Equipo, Maestría en Finanzas Públicas, Jornadas de Actualización Tributaria, Planes y Normas de Fiscalización, Convenio Multilateral, Sistema Único de Mesa de Entradas (SUME), distintos aplicativos informáticos y Prevención de Siniestros.



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



Del mismo modo, la introducción permanente de nuevas tecnologías y las constantes transformaciones en la forma en la que se realizan las transacciones en un mundo cada vez más complejo determinan la necesidad de desarrollar mecanismos más sofisticados de inteligencia fiscal para detectar el fraude, la elusión y la mora, en el marco de políticas tributarias que persigan y fomenten la equidad y el desarrollo sustentable. Esto supone indefectiblemente constituir un objeto de estudio específico, que explore desde una perspectiva abarcativa el terreno de la AT y genere -al mismo tiempo- cuadros técnicos y funcionarios capaces de dar respuesta a las necesidades de la gestión tributaria.

La capacitación y el desarrollo de competencias laborales son –en consecuencia- necesidades ineludibles para cualquier AT que pretenda responder a los múltiples compromisos y desafíos que entraña la gestión tributaria en los tiempos que corren. El diseño e implementación del programa de planificación integral del fortalecimiento de los recursos humanos en la DGR de la Ciudad de Buenos Aires representa los esfuerzos del organismo por avanzar en esta dirección, ante un escenario previo de vacío conceptual y gestor.

***El Plan Trienal de Capacitación 2002-2004 como dispositivo accionario***

A la luz de los diagnósticos sobre la situación de los recursos humanos del organismo, las experiencias previas y los objetivos y lineamientos generales de la gestión en el nuevo contexto socioeconómico, a partir de 2002 el Departamento de Capacitación de la DGR incorporó un abordaje estratégico de las actividades de su



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



área que quedó plasmado en el *Plan Trienal 2002-2004*<sup>24</sup>. El principal objetivo del Plan fue favorecer la capacidad de gerenciamiento de la capacitación, de forma tal de poder responder al conjunto de necesidades de la DGR, proporcionando un marco estratégico para orientar y dar sentido a las acciones de corto plazo<sup>25</sup>. Conociendo las principales falencias estructurales de los recursos humanos de la DGR y las necesidades del plan estratégico de gestión, se apuntó simultáneamente en tres grandes direcciones.

En primer lugar, el hecho de que 11 de cada 100 agentes no contara con estudios secundarios completos impulsó la creación de programas que permitieran expandir los niveles mínimos de educación formal del personal<sup>26</sup>, a la vez que instrumentar un bien social de promoción y desarrollo personal. Esto se concretó a través del *Programa Educación Adultos 2000* de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad, que cuenta con módulos de terminalidad primaria y bachillerato para adultos, cuyo funcionamiento y organización incorpora los principios y herramientas de la

---

<sup>24</sup> PONER REFERENCIA FORMAL (EXPTE., NORMAS, ETC.)

<sup>25</sup> La idea rectora fue que “los diversos procesos de capacitación para el fortalecimiento integral de la gestión de la DGR deben elevar el nivel de conocimientos sobre la realidad en la que interactúan las distintas áreas y los agentes que las forman, desarrollar destrezas en el manejo de las nuevas tecnologías y de las herramientas de organización, programación, planificación, negociación, gerenciamiento y control. Estos procesos deberán, finalmente, propiciar un cambio en el comportamiento de las personas sobre los problemas que las afectan y su participación en las soluciones, de modo tal de convertirse en verdaderos agentes de cambio” (DGR, 2002).

<sup>26</sup> Recordemos que el Censo había detectado no sólo que la proporción de agentes que no finalizó la escuela secundaria era elevada, sino que más del 9% de los puestos de conducción los desempeñaban individuos con estudios primarios como máximo nivel educativo



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



educación a distancia, que permite a la personas programar los tiempos de estudio de acuerdo a sus posibilidades y obligaciones.

El objetivo de estos programas era incentivar a quienes contaban con nivel educativo primario no concluido a completarlo, proponiendo modalidades de aprendizaje diversas que contemplen las expectativas y posibilidades de estas personas y provea programas y recursos por parte del organismo. En el mismo sentido, se propuso un programa de aprendizaje que permita iniciar o concluir el nivel medio a los agentes de planta permanente y sus familiares que no hayan finalizado dicho nivel.

Por otra parte, la baja proporción de agentes con estudios de postgrado y especialización en temáticas propias de la AT llevó a la implementación de programas de *profesionalización*, que tuvieron como meta especializar a los graduados en diversas disciplinas y permitir a la DGR contar con recursos humanos formados en alta gerencia pública y con competencias laborales específicas. Estos programas se comenzaron a desarrollar a través de convenios con distintas unidades académicas de reconocido prestigio, mediante la creación de carreras terciarias y de postgrado especialmente diseñadas para cubrir la problemática de la AT (como el caso de la *Tecnicatura en Administración Tributaria* o el *Posgrado de Especialización en Administración Tributaria* asumiendo de este modo su dominio como hecho socialmente significativo y -por lo tanto- de análisis científico y reflexión académica) y -por otra parte- aprovechando las especialidades y maestrías disponibles en el marco de la Universidad de Buenos Aires (incluyendo formación en administración pública, economía, finanzas públicas, derecho tributario, recursos humanos y tributación, entre otros).



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



En esta misma dirección, a partir de la creación del ciclo de complementación de *Licenciatura en Administración Tributaria* -en convenio con la Universidad Nacional de La Matanza- se buscó promover la formación de analistas funcionales y simbólicos y generar investigación en materia de Administración Tributaria. Este tipo de acciones que tienen por objeto la formación de cuadros y funcionarios altamente especializados son la base para aspirar a una administración tributaria que fomente la equidad y el desarrollo social sustentable.

Finalmente, la necesidad de garantizar la actualización permanente en normas y procedimientos tributarios, fortalecer las capacidades y procesos de atención al público, desarrollar las competencias instrumentales básicas, posibilitar y fomentar el cambio tecnológico y optimizar la gerencia tributaria condujo al diseño de diversos programas de *formación continua*, que se estructuraron a partir de cuatro subprogramas:

- i. Auditoría y Administración Tributaria;
- ii. Servicio Integral de Atención al Cliente Tributario;
- iii. Soporte para el Cambio Tecnológico;
- iv. Gerencia Tributaria.

Estos módulos apuntan al desarrollo de una mayor inteligencia fiscal, que permita al organismo una mayor capacidad de gerenciamiento tributario y avance en la detección de las nuevas modalidades de fraude y elusión.

Los grandes ejes trazados constituyen una experiencia inédita en el organismo, que se propuso abordar de manera sistemática e integral las necesidades de



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



fortalecimiento y desarrollo de los recursos humanos, con el fin de apoyar los procesos de transformación de la gestión tributaria en la Ciudad de Buenos Aires.

Asimismo, la prioridad que se le ha dado a las instituciones públicas en la asignación de los recursos destinados a la capacitación de los agentes de la DGR refleja el objetivo de establecer sinergias de fondos públicos, optimizando el capital social disponible. En este sentido, el fortalecimiento de los recursos humanos de la DGR genera como efecto derrame el desarrollo y crecimiento de otras organizaciones públicas.

### **Conceptualización de los Recursos Humanos y Enfoque Pedagógico de la Capacitación**

Las líneas de acción que constituyen los programas de capacitación enmarcados en el *Plan Trienal 2002-2004* se estructuraron a partir de consideraciones teóricas y conceptuales en materia de formación y desarrollo de recursos humanos de una organización, basadas en los consensos vigentes en la materia. A continuación describiremos brevemente algunos de los fundamentos básicos de los programas.

### **La capacitación continua como facilitadora del cumplimiento de metas institucionales**

Alcanzar las metas institucionales, por un lado, supone en primera instancia una considerable *alfabetización* de los recursos humanos, en el sentido de ordenar una comunicación organizacional con lenguajes y símbolos propios de una administración



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



tributaria que brinde servicios de calidad a los cada vez más exigentes contribuyentes de la Ciudad. En este sentido es importante considerar que la AT cuenta con técnicas y procedimientos fundados en información crítica e intensiva, y presenta como característica central la permanente modificación de sus normas y procedimientos sujetos -a su vez- al cambio de legislación. Por otro lado, este eje implica construir un cambio cultural y tecnológico expresado en conceptos y procesos de trabajo que demandan nuevas capacidades, disponibilidades y compromisos de las personas.

La herramienta para lograr esta alfabetización está representada por la *capacitación continua*, conceptualizada como servicio para la formación de las personas en situación laboral que asegure la transferencia efectiva de los aprendizajes organizacionales.

Entre los fundamentos que sustentan el accionar seguido en este plano se destacan los aportes realizados por Cinterfor en materia de *formación en competencias laborales* (desarrollados al presentar el marco teórico de esta investigación). Con este marco conceptual como base, las actividades de capacitación incluidas en el *Plan Trienal 2002-2004* se llevaron a cabo con la convicción de que las personas que trabajan en la organización son un recurso valioso e indispensable para la construcción de un nuevo modelo de administración pública. Por ello, un eje central fue la generación de políticas y mecanismos institucionales de inclusión y participación de los trabajadores en la gestión<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> “Para que la capacitación goce de carácter institucional, es decir, que pueda ser reconocida como propia y sostenida como necesaria al cumplimiento de la misión institucional es necesario que desde sus mismas bases se conciba como un proceso participativo y se desarrolle como una instancia de aprendizaje colectivo” (Nakano, 2003).



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



A partir de esta premisa, al momento de definir las líneas de acción se priorizó el derecho a la estabilidad laboral, la formación permanente ejercida durante el tiempo de trabajo, la especialización y el perfeccionamiento, con el fin último de ampliar los conocimientos y condiciones de trabajo y de vida. Del mismo modo, los procesos de capacitación fueron diseñados para fomentar la transferencia efectiva de los aprendizajes organizacionales y generar ahorros significativos en los costos a mediano plazo, adquiriendo y potenciando capacidades propias.

Es decir, se produjo una orientación de la capacitación hacia la formación en competencias instrumentales básicas, tecnologías de información y comunicación y actualización en procedimientos y técnicas tributarias, mediante el diseño e implementación de los mencionados programas de *formación continua*. La competencia laboral fue conceptualizada como un aspecto dinámico, que imprime énfasis y valor a la capacidad humana para innovar, enfrentar el cambio y gestionarlo, anticipándose y preparándose para él, en vez de convertirse en víctima pasiva y arrasada por transformaciones sin control. Asimismo, el enfoque de formación basada en competencias enfatiza el aspecto de transferibilidad y portabilidad de las competencias, elemento fundamental en un mercado de trabajo incierto y en constante movimiento y en una administración pública que debe adaptarse permanentemente a nuevas demandas y desafíos.

### **La calidad como meta de trabajo**

---



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



Existe una fuerte tendencia a nivel mundial -e incipiente en el ámbito nacional- respecto de la necesidad de certificar la calidad de los servicios educativos prestados, tanto para la educación formal como la no-formal. La certificación de calidad, tradicionalmente prevista para los productos tangibles, se extendió para los no-tangibles en la década pasada.

Con el fin de instrumentar mejoras en los procesos de capacitación laboral que permitan la obtención de los estándares internacionales de calidad, en la DGR se inició un proceso de mejora continua, que a modo de síntesis se expresa en dos momentos:

1. *Evaluación de las fortalezas y potencialidades de desarrollo del equipo de trabajo del Departamento de Capacitación*, considerando los recursos humanos, materiales, institucionales y tecnológicos.
  
2. *Desarrollo de un proceso tendiente a recuperar y aumentar sus habilidades y capacidades* en materia de diseño de políticas y gestión institucional y pedagógica y de la acreditación de la capacitación laboral. Esto a su vez se implementó inicialmente en los siguientes componentes:
  - i. Fortalecimiento del desempeño y consolidación institucional del Departamento de Capacitación
  - ii. Diseño de un Plan estratégico de capacitación y establecimiento de pautas de gerenciamiento del mismo
  - iii. Monitoreo y evaluación de la calidad impacto y efecto multiplicador del plan de capacitación



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



- iv. Diseño de un modelo óptimo de aplicación del proceso de acreditación

Los procesos y herramientas desarrolladas se realizaron bajo el encuadre conceptual, metodológico y normativo para la implementación de un sistema de acreditación social basado en la gestión de calidad de la formación y capacitación, tomándose como referencia las normas internacionales ISO 9000/00 e IRAM 30.000/00 para los procesos de capacitación.

El proceso de mejora continua de un sistema de calidad para la formación y capacitación implicó el abordaje, simultáneo, de cinco momentos:

*a) Momento político. Calidad de orientación*

Esta etapa incluye la formulación de políticas de capacitación según el *Plan Estratégico*, con metodologías específicas para lograr la efectiva participación - comprometida y responsable- de los distintos actores internos y externos. Incorpora niveles y espacios de la participación: *participar para conocer, para opinar, para proponer, para decidir*. La idea de fondo es que la estrategia participativa para la formulación facilita la construcción de una visión compartida.

*b) Momento Ingeniería de diseño. Calidad de concepción*

Este momento permite la identificación de competencias reales (existentes), la determinación de competencias requeridas, la identificación de creencias, necesidades y expectativas, y la determinación de requisitos de capacitación.



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



Esta instancia favorece un ajustado diagnóstico institucional sobre los principales problemas organizacionales que pueden abordarse a partir de la contribución de la capacitación. Este momento incluye el diseño de un plan progresivo (trienal en el caso de la DGR) y diseños curriculares abiertos y cerrados (que posibilitaron articular la formación continua con el programa de profesionalización)

#### *c) Momento de ingeniería organizacional. Calidad de gestión*

Los principales elementos de este momento son los sistemáticos procesos de fortalecimiento del sector de capacitación del organismo, tanto en lo referido al equipo de trabajo, a la modificación del emplazamiento institucional del Departamento, al incremento cuali y cuantitativo de los recursos humanos, materiales, físicos, presupuestarios y didácticos que posibilitaran un servicio de capacitación extendido a toda la organización (incluye acciones de mejora en la comunicación, el uso de internet, intranet, sistematización de la información, incremento de la capacidad física y tecnológica para el desarrollo de las actividades, centro de documentación etc.).

La mejora en la calidad de la gestión fue abordada, además, desde las relaciones interinstitucionales, a través del incremento de la participación en la formación de los recursos humanos de entidades educativas públicas que reúnen requisitos de excelencia y calidad en nuestro medio, con modalidad de Cooperación Técnico Científica (Universidad de Buenos Aires, Instituciones de la Secretaría de Educación del GCBA) y la asistencia técnica a través de programas financiados del BID.



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



La documentación de las actividades, la protocolización de Convenios, la acreditación académica de prestadores y la certificación institucional de las actividades (aún con deficiencias en ámbito del GCABA) han aportado un avance significativo al proceso.

#### *d) Momento de realización*

Se diseñó un sistema de control de calidad del servicio de capacitación de monitoreo y evaluación interna, a través de una evaluación sistemática de los diferentes momentos que intervienen en su proceso de trabajo, que incluye el “antes” de implementar las actividades, “durante” su desarrollo, y un “después” a través de una evaluación de satisfacción del conjunto de actores, atendiendo a la necesidad de contar con información que posibilite una retroalimentación permanente, imprescindible en estos procesos dinámicos.

La evaluación inicial posibilita la detección de necesidades de capacitación, que incluye al conjunto de actores de la organización, quienes definen las prioridades y ejes de desarrollo que se plasman en la planificación anual. Las dimensiones estratégicas vinculadas con el logro de objetivos institucionales se realizan trianualmente, con ejes transversales de desarrollo.

La ingeniería de proceso incluye la evaluación de los docentes responsables de las actividades, a través de instrumentos específicos que valoran los antecedentes académicos, la pertinencia con la actividad, el desempeño anterior, etc.



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



Durante la implementación también se evalúa el desempeño docente, a través de observadores entrenados, quienes analizan el uso adecuado de herramientas didácticas, ejemplificación y el grado de participación.

Una vez finalizadas las actividades, los alumnos evalúan la actividad a través de una encuesta en la cual vierten su opinión sobre objetivos alcanzados, contenidos temáticos, desempeño docente, duración de la actividad, expectativas, etc.

La evaluación de estos momentos permite realizar un seguimiento permanente, posibilitando efectuar correcciones, mejoras, profundización de contenidos, prácticas u otros aspectos que permitan alcanzar satisfactoriamente los objetivos previstos en cada instancia.

Finalmente, la *formación de formadores* se instrumentó a través de la identificación de potenciales *couchers*, quienes participan activamente en instancias de capacitación con sus compañeros de trabajo, facilitando la transferencia y aplicabilidad de los aprendizajes a la situación laboral.

#### *e) Momento de Transferencia. Calidad de aplicación*

Se considera de suma relevancia conocer el grado de aplicabilidad de los aprendizajes operados en la actividad laboral, es decir, la evaluación de impacto. La misma se realiza en un período posterior a la finalización de las actividades, no menor de 90 días, a través de “encuestas de consolidación de puestos de trabajo” realizadas a los participantes. Su procesamiento permite medir en qué grado se pudo poner en práctica lo aprendido, identificar y diferenciar los conceptos más aplicados



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



de los de menor aplicación, las razones o causas, etc. Asimismo puede observarse el nivel de cumplimiento de expectativas tanto en la percepción de los jefes como de las personas.

Se aplica una metodología que permite medir internamente el impacto vinculando con la evaluación de desempeño a cargo de jefes inmediatos y observadores internos clave. En este sentido, fue necesario profundizar los aspectos formales, permitiendo el contacto directo y fluido con dichos actores, a través de reuniones y entrevistas que permitió contar con esta información de modo permanente.

### **La obtención de mayores y mejores desempeños: la profesionalización de la DGR**

En los últimos años se desarrollaron en todo el mundo distintos procesos en torno a la formación de recursos humanos para la modernización de la administración pública y -en especial- la tributaria. En concordancia con estos procesos, puede observarse el surgimiento y desarrollo de programas de formación profesional y técnica dirigidos hacia funcionarios públicos, y una mayor valoración de la educación como herramienta para la promoción social y como factor de desarrollo de los países y los individuos<sup>28</sup>. Así, el debate actual establece como presupuesto que la inversión en

---

<sup>28</sup> Desde mediados de la década de 1960, varias corrientes de investigación han mostrado evidencias concretas sobre la asociación entre niveles educativos de la población y crecimiento económico. Ello ha significado que la cuestión “educación y crecimiento económico” haya atrapado la atención de los decisores de organismos multilaterales de financiamiento y cooperación, como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o la UNESCO, como una estrategia de crecimiento económico para los países en desarrollo. Así puede verse Banco Mundial (2000), UNESCO (1997) o Dellors (1996).



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



capital humano y un elevado nivel de competencias entre la población activa ejercen un impacto benéfico mas o menos directo sobre el rendimiento económico y la competitividad (Bachtemann et al., 1998). Ello ha llevado al establecimiento de acciones públicas orientadas a la promoción y a la expansión de las coberturas educativas, al mejoramiento de los sistemas educacionales y a la inversión en políticas de investigación y desarrollo tecnológico.

Los programas de *formación profesional* implementados por la DGR siguen líneas de acción en este sentido, adecuándose a cuatro criterios mínimos exigidos internacionalmente<sup>29</sup>: i. que se verifique su vinculación con el sistema de relaciones laborales; ii. que se convierta en parte de los procesos de transferencia tecnológica; iii. que se configure como un hecho educativo; iv. que se oriente hacia la estructuración de competencias (Cinterfor, 1996).

### **Objetivos y metas del Plan Trienal de Capacitación 2002-2004**

A partir del marco teórico y conceptual de la capacitación presentado en el apartado anterior y teniendo en cuenta las debilidades y necesidades del organismo, los programas diseñados tuvieron como fin alcanzar una serie de objetivos y metas

---

<sup>29</sup> El proceso de formación profesional puede entenderse como un sistema integrado de acciones conducentes a la transformación de las potencialidades de los trabajadores que permite una mayor y mejor efectividad en el desempeño de sus actividades laborales.



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



generales que constituyeron la columna vertebral del Plan Trienal 2002-2004<sup>30</sup>. A continuación se presentan a grandes rasgos los aspectos más relevantes de estos objetivos, que atraviesan los distintos programas desarrollados.

- *Perfeccionamiento, capacidad gerencial, auditoría y fiscalización:* i. asegurar la actualización y el perfeccionamiento de los recursos profesionalizados del organismo; ii. fortalecer los niveles de conducción para lograr la aplicación de criterios de gerenciamiento que tiendan a la optimización de resultados; iii. conformar un equipo de agentes con capacidades y habilidades técnicas para lograr una óptima actualización de las bases imponibles, iv. fortalecer los equipos de fiscalización y verificación con capacidades, habilidades y tecnologías apropiadas para sus funciones
- *Profesionalización:* priorizar la formación y especialización de los agentes de la DGR en materia de Administración Tributaria, aumentando la cantidad de personas que completen una carrera terciaria, universitaria o de postgrado en las disciplinas afines a la AT.
- *Formalización:* fomentar mayores niveles de educación formal del personal de la DGR.

---

<sup>30</sup> Estos objetivos reflejan el espíritu general del Plan, ya que las metas y programas originales fueron revisados, corregidos y mejorados a partir del seguimiento de las actividades y las evaluaciones realizadas periódicamente.



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



- *Cobertura:* i. convertir a la capacitación en una actividad laboral sistemática; ii. lograr una amplia cobertura de los programas implementados, alcanzando a la mayor cantidad posible de agentes de la institución.
- *Relaciones interinstitucionales:* desarrollar y afianzar las redes de relaciones interinstitucionales con otros organismos académicos y profesionales que aseguren la acreditación de calidad de la capacitación ofrecida.
- *Pedagógicos:* i. procurar el fortalecimiento de la gestión tributaria de la DGR, teniendo como eje mejorar el desempeño de los recursos humanos, a través del desarrollo de sus capacidades, habilidades y conocimientos –en sus dimensiones colectivas e individuales; ii. enfocar la capacitación en la DGR desde la perspectiva de la formación de competencias laborales, como respuesta a la necesidad de mejorar permanentemente la calidad y pertinencia de la formación de los recursos humanos, frente a la evolución de la tecnología, la producción y las exigencias del mundo laboral; iii. innovar en las metodologías pedagógicas, jerarquizar los programas académicos ofrecidos, inducir la formación de formadores e instalar en la organización la transferencia efectiva de los aprendizajes.
- *Calidad de servicio:* aumentar el grado de satisfacción de los contribuyentes sobre la gestión de la DGR en lo referido a la atención al público.
- *Documentación y certificación:* i. documentar y certificar los procesos de capacitación; ii. certificar los programas de capacitación ante organismos competentes en materia de Administración Pública



### V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



## Los programas de formación continua

En el marco del paradigma de la *formación de competencias laborales*, la puesta en práctica de programas que fomenten el desarrollo, fortalecimiento y actualización permanente de los recursos humanos de la DGR se realizó mediante el diseño e implementación de distintos módulos de *Formación y Capacitación*. Las actividades se estructuraron en torno a las siguientes orientaciones centrales:

Orientaciones	Cursos, talleres, seminarios.
Fortalecimiento y Actualización de conocimientos requeridos en las funciones específicas de la DGR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualización Tributaria.</li> <li>• Planes y Normas de Fiscalización.</li> <li>• Régimen Especial para Entidades Financieras.</li> <li>• Auditoría de Información Contable.</li> <li>• Actualización del Procedimiento Administrativo.</li> </ul>
Formación y Consolidación de aptitudes y actitudes requeridas a los niveles de decisión, secretarías de dirección y personal que interactúa directamente con el público.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación Gerencial.</li> <li>• Comunicación Eficaz.</li> <li>• Asistente Ejecutiva.</li> <li>• Atención al Contribuyente.</li> </ul>
Fortalecimiento de las capacidades del personal en la utilización de las tecnologías de información y comunicación de la DGR, en los programas Microsoft Office y en otras aplicaciones específicas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• S.U.M.E (Sistema Único de Mesa de Entradas)</li> <li>• Windows.</li> <li>• Internet Explorer - Outlook Express.</li> <li>• SPSS para Windows.</li> <li>• Corel Draw 10 - Power Point .</li> </ul>



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



Módulos Generales orientados a la mejora de la calidad de vida del personal de la DGR	<ul style="list-style-type: none"><li>• Prevención de Siniestros</li><li>• Lucha contra el Tabaquismo</li></ul>
---	---

## **Los programas de profesionalización de la DGR**

Los *programas de profesionalización* constituyen la instancia educativa formal del sistema de capacitación y desarrollo de los recursos humanos, y cubre todos los niveles del sistema educativo desde la terminalidad primaria hasta los estudios de post-grado.

Este programa significó la incorporación al sistema educativo formal (en sus niveles superior y de post-grado) del conjunto de contenidos referidos al campo de la Administración Tributaria, sentando así las bases de la "formalización" del objeto de estudio.

La propuesta educativa articulada en dicho programa durante el período bajo análisis incluye:

- *Terminalidad de educación primaria* (Ministerio de Educación de la Nación, Secretaría de Educación del GCABA).
- *Bachillerato libre para adultos* (Secretaría de Educación del GCABA- Programa Adultos 2000).



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



- *Tecnicatura Superior en Administración Tributaria* (Centro Educativo de Nivel Terciario –CENT- N° 17, entre la Secretarías de Educación y Hacienda y Finanzas del GCABA. Resolución Conjunta N° 145/03).
- *Carrera de Especialización de Posgrado en Administración Tributaria* (Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires).
- *Sistema de becas para la especialización de posgrado* (Derecho Tributario, Tributación, Finanzas Públicas, Administración Pública, Recursos Humanos, Economía).

Teniendo en cuenta la particularidad de las propuestas educativas correspondientes al Nivel Superior, que suponen la formación específica de agentes para la administración tributaria, a continuación se describen brevemente los aspectos centrales de las principales carreras pertenecientes al programa de profesionalización.

*Tecnicatura Superior en Administración Tributaria.*

Destinada a la formación superior de administradores tributarios. Esta carrera prevé aspectos novedosos respecto a las demás carreras de nivel superior no universitarias, como son:

- La articulación con el grado universitario, a través de la creación del ciclo de complementación de Licenciatura (en convenio con la Universidad Nacional de la Matanza).



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



- La inclusión de la modalidad a distancia, que permite incluir otras jurisdicciones y obtener el reconocimiento nacional de la Carrera.
- Un sistema de equivalencias de títulos de los egresados del programa de Administradores Tributarios de la AFIP.

La Carrera de *Técnico Superior en Administración Tributaria* en sus dos modalidades (presencial y virtual) tiene los siguientes objetivos generales:

- Formar en competencias laborales relacionadas con la interpretación, aplicación, análisis e investigación de normas y procedimientos tributarios del ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, en la AFIP, en los organismos recaudadores de las diferentes jurisdicciones (provinciales o provinciales), y/o en otras áreas de gobierno vinculadas a los ingresos públicos.
- Capacitar en aspectos políticos, legislativos y de gestión de la Administración Tributaria.

Esta carrera posee una carga horaria de 2.512 horas cátedra y está organizada en 6 cuatrimestres bajo modalidad presencial. En la modalidad a distancia, la concepción de la educación que se imparte supone que "el proceso de enseñanza–aprendizaje que no requiere la presencia física del alumno en dependencias en las que se brindarán servicios educativos, excepto para los trámites administrativos, reuniones informativas, prácticas sujetas a revisión, consultas tutoriales y exámenes parciales o finales de acreditación, siempre que se empleen materiales y recursos tecnológicos especialmente desarrollados para obviar dicha presencia y se cuente con una organización académica y un sistema de gestión y evaluación específico desarrollado



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



para tal fin" Consiguientemente, para la implementación a distancia de la Tecnicatura en Administración Tributaria se han elaborado un proyecto pedagógico y los dispositivos que permiten su consecución.

*Ciclo de Complementación Curricular: Licenciatura en Administración Tributaria.*

Esta propuesta sostiene un valor formativo anclado tanto en el objeto de estudio como en el recorrido de aprendizaje propuesto para los alumnos, teniendo como base y antecedente, el Plan de Estudios establecido en la Tecnicatura Superior en Administración Tributaria, que opera como requisito de ingreso al *Ciclo de Complementación*.

Los objetivos de este Ciclo son:

- Proporcionar una formación académico-profesional de alto nivel en la gestión institucional; en el análisis de los aspectos políticos, económicos, legales, administrativos, y en la investigación fiscal.
- Formar en competencias laborales relacionadas con la interpretación, aplicación, análisis e investigación de administraciones tributarias de diversas jurisdicciones.
- Desarrollar metodologías de investigación aplicadas al campo de la administración tributaria en los nuevos escenarios regionales.
- Analizar sistemas tributarios y estrategias fiscales desarrolladas por investigaciones y prácticas de gestión referidas a la fiscalidad local, nacional e internacional.

*Carrera de Especialización en Administración Tributaria*



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



Esta especialización ha sido creada mediante un convenio entre la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y la Dirección General de Rentas de la Ciudad de Buenos Aires con el propósito de transformar a la administración tributaria en un objeto de análisis y reflexión académica, a la vez que formar y especializar a los profesionales en materia de formulación implementación y control de política y gestión de los ingresos públicos.

Los objetivos del programa son:

- Capacitar a los profesionales en los distintos aspectos relacionados al fenómeno tributario en todos sus niveles.
- Interpretar y aplicar las normas tributarias.
- Asesorar e intervenir en la fijación de la política y el diseño de la legislación en administración fiscal.
- Desarrollar capacidades específicas en las funciones de docencia e investigación en el ámbito tributario.

La carrera prevé un dictado total 480 horas, estructurado en trece materias teórico-prácticas que se distribuyen en 4 cuatrimestres. Incluye además cuatro seminarios y la elaboración de un trabajo final.

*Programa de Formación de Auditores Tributarios.*

El propósito de este programa es optimizar las funciones de control del cumplimiento fiscal, de modo de contribuir al incremento de la recaudación y a la prestación de un



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



servicio satisfactorio a los clientes tributarios a través de la formación de los recursos humanos del área.

Sus objetivos son:

- Fortalecer la capacidad de gestión del área de Fiscalización y -en consecuencia- el incremento de la recaudación.
- Incrementar y actualizar los conocimientos que poseen las personas que desarrollan la función de inspección y verificación.
- Profesionalizar a los agentes que desarrollan la función de auditor fiscal.
- Lograr una formación de excelencia del personal que ingrese de manera planificada al equipo de auditores fiscales de la Ciudad.

#### *Formación en Alta Gerencia Pública*

En el marco de un sistema de becas en programas pertenecientes a Universidades Públicas, se persigue el objetivo de profundizar la especialización de los profesionales del organismo, generando las funciones analíticas y simbólicas que demanda las actividades de gobierno. Las becas incluyen distintas especialidades y maestrías disponibles en el marco de la Universidad de Buenos Aires y otras Universidades Públicas, que complementan la formación en alta gerencia pública (entre ellas Economía, Derecho Tributario, Tributación, Administración Pública y Finanzas Públicas, etc.).

#### *Otras acciones encuadradas en el Programa de Capacitación y Profesionalización.*



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



Entre otras acciones y programas pertenecientes al ámbito de la profesionalización de la DGR –realizadas o en desarrollo- se incluyen:

- Ampliación de la propuesta de Formación (Tecnatura - Licenciatura) a organismos de otras jurisdicciones (nacional, provincial y municipal) que gestionen o administren la recaudación de tributos.
- Instrumentación de mecanismos que aseguren la terminalidad del nivel superior a los egresados del *Curso de Administradores Tributarios* de la AFIP, a través de un sistema de equivalencias con la *Carrera Técnico Superior en Administración Tributaria* en el CENT N° 17.
- Certificación internacional de la formación de grado y posgrado en Administración Tributaria, que posibilite acreditar competencias con otras Universidades extranjeras especializadas en esta materia.
- Gestión de un sistema de créditos de formación/capacitación que permita la obtención de equivalencias de títulos, acceso a otras especialidades, intercambio de programas académicos, desarrollo de programas de investigación y de cooperación tecnológica, conjuntamente con el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), la Universidad de la Matanza y el Instituto de Estudios de las Finanzas Públicas Argentinas (IEFPA).
- Creación e implementación del *Centro de Información y Documentación Tributaria*, cuyo objetivo es la búsqueda, selección y organización de la información en materia tributaria en todas sus



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



dimensiones –normativa, documental, etc.– destinada a los agentes de la DGR y que sirva –a su vez- como herramienta de trabajo.

Con el desarrollo de estos programas y actividades, la capacitación se constituyó en un elemento dinámico para la aprehensión de las competencias instrumentales y organizacionales requeridas, a la vez que un eje motivador hacia la obtención de mayores niveles de calificación profesional.

***Una evaluación preliminar cuantitativa de los primeros resultados alcanzados***

Como resulta evidente al analizarse la multiplicidad de objetivos, programas y módulos existentes, una evaluación sistemática y coherente de las actividades de capacitación desarrolladas en el marco del Plan Trienal 2002-2004 supone examinar diversos aspectos referidos a componentes cualitativos y cuantitativos de los programas, así como identificar las distintas dimensiones del impacto de las políticas aplicadas.

En este apartado realizaremos una primera apreciación de la experiencia desarrollada, utilizando indicadores cuantitativos de carácter global y analizando únicamente el cumplimiento de algunos de los objetivos más generales. Con esto no pretendemos obtener conclusiones terminantes, sino llevar a cabo una aproximación de carácter preliminar sobre la planificación de la capacitación y la formación de los recursos humanos de la DGR. En la sección correspondiente a las reflexiones finales



### V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



analizaremos la experiencia considerando sus implicancias desde una perspectiva más abarcativa.

## 1.- Cobertura general

Como primera medida del alcance del proyecto es interesante considerar –desde una perspectiva global- la evolución de la cobertura general de los programas.

	2002		2003		2004	
	Total Participantes	Agentes DGR	Total Participantes	Agentes DGR	Total Participantes	Agentes DGR
Cobertura Potencial*		1761		1730		1722
Cobertura Real**	931	885	957	861	888	829
Cobertura Efectiva***	737	697	730	676	709	676

\* Corresponde al promedio mensual de agentes de la DGR (incluye todas las modalidades contractuales)

\*\* Considera los agentes que realizaron al menos una actividad de capacitación durante el período

\*\*\* Registra los agentes que finalizaron y aprobaron al menos una actividad de capacitación durante el período

Fuente: Departamento de Capacitación – Dirección General de Rentas – GCABA.

La cantidad promedio anual de participantes de los programa de capacitación durante el período 2002-2004 fue de 925 personas, lo que constituye una muestra de la envergadura de las actividades desarrolladas. De ese total, alrededor del 93% presta servicios en la DGR, dejando claro que el principal destinatario de los programas es el personal del organismo.

En términos absolutos, en 2002 es donde se observa el mayor nivel de participación de agentes de la DGR (885), aunque en los siguientes períodos las diferencias



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



respecto a este año no son significativas. Si bien la tendencia en cuanto al grado de cobertura real respecto a la potencial es levemente decreciente, el alcance logrado en el período es muy significativo, considerando que se trata de la primera experiencia seria de planificación de la capacitación: entre 2002 y 2004, uno de cada dos agentes de la DGR realizó alguna actividad de formación al año, desarrollando competencias que hasta el momento no eran fomentadas sistemáticamente desde la gestión de la institución.

Otros indicadores muestran que –desde un punto de vista general- los programas evolucionaron satisfactoriamente. Si tomamos en cuenta la relación entre la cobertura efectiva y la cobertura potencial, en los tres años el coeficiente alcanzó niveles similares, superando el 39%. Asimismo, si se considera la cantidad de agentes de la DGR que aprobó al menos una actividad respecto al número total de participantes (cobertura efectiva/real), el año 2004 es el que muestra el nivel más alto (81,54%). Esto puede leerse como un mayor involucramiento del personal en los programas de capacitación realizados y una mejor adecuación de las actividades a las necesidades del organismo, lo que se traduce en una mayor proporción de aprobados respecto al total participantes.

<b>Agentes DGR</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Cobertura Real / Potencial	50,26%	49,77%	48,14%
Cobertura Efectiva / Potencial	39,58%	39,08%	39,26%
Cobertura Efectiva / Real	78,76%	78,51%	81,54%

Fuente: elaboración propia en base a información del Departamento de Capacitación – Dirección General de Rentas – GCABA.

Respecto a la cobertura, un último aspecto que cabe destacarse es que la DGR logró la participación de la mayor parte de las áreas del organismo, quienes fomentaron en



### V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



mayor o menor medida la capacitación de sus agentes de acuerdo a las necesidades propias<sup>31</sup>.

## 2.- Carga horaria de capacitación

Por el lado de las horas totales de capacitación, el promedio del período fue de 3.550hs anuales. La carga horaria total aumentó fuertemente entre 2002 y 2004 (+ 46%). Este incremento lo explica fundamentalmente el mayor peso de los programas de profesionalización, que pasaron de 1.240 a 3.478 horas (+ 180,5%). Por su parte, en términos de carga horaria las actividades de formación continua redujeron su contenido, disminuyendo un 40,42% entre 2002 y 2004.

La mayor participación de los programas de capacitación se manifiesta tanto a través de un incremento de las horas de capacitación promedio por agente de la DGR (que pasó de 1,80 a 2,69) como de las horas promedio por inscripción a alguna actividad (de 1,86 a 3,06).

	2002			2003			2004		
	FC*	P**	Total	FC*	P**	Total	F*	P**	Total

<sup>31</sup> A lo largo de los tres años de vigencia del plan plurianual de capacitación se observa una amplia participación de las distintas áreas del organismo, confirmándose el carácter extensivo del programa. Si analizamos la cobertura total de los *programas de formación continua* –que tienen como potenciales participantes a la mayor parte de los agentes de la DGR-, la *Dirección de Inspecciones y Verificaciones* es la que contó con el mayor porcentaje de inscriptos respecto al total (con un promedio anual de 27,4%), seguida por la *Dirección de Administración del Padrón de Contribuyentes* (13,1%) y la *Dirección de Grandes Contribuyentes* (13%).



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



Horas Totales	de	1928,5	1240	3168,5	977,5	1876	2853,5	1149	3478	4627	
Capacitación											
Cantidad	Total	de	1696	10	1706	1626	42	1668	1426	86	1512
Inscripciones											
Horas de Capacitación		1,14	124,00	1,86	0,60	44,67	1,71	0,81	40,44	3,06	
Promedio por Inscripción											
Horas de Capacitación		1,10	0,70	1,80	0,57	1,08	1,65	0,67	2,02	2,69	
Promedio por Agente											
DGR***											

\* Incluye únicamente las actividades de Formación Continua

\*\* Incluye únicamente los programas de Profesionalización

\*\*\* Considera la dotación promedio anual de la DGR

Fuente: Departamento de Capacitación – Dirección General de Rentas – GCABA.

Es decir, a medida que fueron desarrollándose las actividades, los programas de profesionalización comenzaron a reflejar el dispositivo que condujo a un mayor número de horas de capacitación promedio por agente y una mayor carga horaria de las actividades. En efecto, respecto a las inscripciones totales, las carreras de profesionalización pasaron de representar del 0,59% al 5,7% del total, mientras que en términos de las horas totales de capacitación crecieron del 39,14% al 75,17%.

Estos datos muestran el cumplimiento de objetivos previstos en cuanto a la obtención de mayores niveles de calificación laboral y su consecuente profesionalización, a la vez que el incremento del gasto operado por la incidencia de los costos de la educación superior.

Por último, entre 2002 y 2003 se produjo un fuerte salto del 43,4% en las horas/hombre totales de capacitación, pasando de 31.445. a 45.084 hs./h. respectivamente. A su vez, en 2004 el nivel se incrementó un 11% respecto al año anterior (50.421 hs./h.)

### 3.- Cantidad de actividades por agente



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



En los tres años de vigencia del Plan de Capacitación, la mayor parte de los inscriptos a programas de formación continua pertenecientes a la DGR participó únicamente de una actividad por año: el 55,1% en 2002, el 53,9% en 2003 y el 68,7% en 2004. Asimismo, el 90% de los que participaron de los programas de formación continua entre 2002 y 2004 realizó no más de tres actividades.

Estos números muestran que las actividades de capacitación –cuyo objetivo es mejorar el desempeño del organismo en el mediano y largo plazo y apoyar los planes estratégicos de la gestión- no influyen negativamente en el rendimiento de los agentes en el corto plazo, ya que la cantidad de actividades que realiza la mayor parte del personal que se está capacitando no supone un impacto perjudicial en el desempeño de sus tareas cotidianas.

No obstante, el hecho de que los agentes lleven a cabo diversas actividades de capacitación refleja la necesidad de incrementar las competencias en distintos aspectos que hacen a los requerimientos de sus labores habituales dentro del organismo. En particular, la migración de las bases de datos que se encontraban tercerizadas, la introducción de nuevas plataformas tecnológicas y el cambio de aplicativos informáticos (fundamentalmente el reemplazo del software propietario por Linux), así como la introducción de nuevos procesos, exigía que el personal se capacitara y actualizará en consecuencia para poder cumplir con sus nuevas responsabilidades.

En cuanto a los agentes profesionales, el 66% de los que cursaron alguna carrera de profesionalización en el año 2004 realizó adicionalmente por lo menos una actividad de formación continua. Es decir, más allá de las exigencias que supone continuar con



### *V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



los estudios de especialización, dos de cada tres agentes en estas condiciones asistieron a actividades que complementan con competencias específicas para su desempeño dentro del organismo el mayor grado de educación formal.

#### **4.- Participación de los agentes de la DGR en las tareas docentes de formación**

Una de las metas del Plan Trienal de Capacitación era favorecer la “formación de formadores” y permitir la transferencia efectiva de aprendizajes. Si bien la mayor parte de este proceso tiene lugar en los propios puestos de trabajo, el hecho de que los agentes de la DGR participen en un rol docente en los programas formales de capacitación es un objetivo que se inscribe en esta línea.

En este aspecto, la participación de los docentes de la DGR en las carreras, cursos, talleres y seminarios dictados es muy relevante. En 2004, el 24% de los cursos de formación continua ofrecidos estuvieron a cargo de docentes que pertenecen a la DGR, quienes dictaron casi el 40% de las horas de capacitación. Por otra parte, dentro del programa de profesionalización, el 43% de los docentes de la Tecnicatura son profesionales del organismo. Estos datos muestran el importante lugar de los docentes de la DGR dentro de los programas implementados.

#### **5.- Fortalecimiento de redes de relaciones interinstitucionales y de la estructura del Departamento de Capacitación**

Otra de los objetivos del plan consistía en armar una estructura que permitiera optimizar el desarrollo de las actividades programadas por el Departamento de



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



Capacitación de la DGR. Esto suponía -por un lado- fortalecer las capacidades propias del Departamento para llevar adelante las actividades y al mismo tiempo intensificar los lazos con otras instituciones académicas y profesionales. En particular, en las actividades de formación continua la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA asumió un papel muy relevante dentro de los programas de capacitación implementados, manteniendo una alta participación en el desarrollo de distintas actividades que se realizaron en sus dependencias. Por su parte, el Departamento de Capacitación logró gestionar directamente en las aulas de la DGR una gran parte de los cursos propuestos, realizando alrededor de dos tercios de los programas desarrollados.

Año	Sobre el total de Inscriptos*		Sobre Carga Horaria Total*	
	Dpto. Capacitación DGR	F. de Ciencias Económicas UBA	Dpto. Capacitación DGR	F. de Ciencias Económicas UBA
2002	64,62%	28,24%	57,79%	34,68%
2003	59,66%	30,57%	46,35%	26,62%
2004	64,78%	26,81%	72,08%	11,27%

\* Incluye únicamente actividades de formación continua

Fuente: Departamento de Capacitación – Dirección General de Rentas – GCABA.

Otras instituciones que participaron de las actividades de capacitación y con las cuales existen proyectos comunes -tanto en los programas de formación continua como en los de profesionalización- son: Facultad de Derecho de la UBA; Secretaría de Educación del GCABA; Universidad Nacional de La Matanza – Instituto de Estudios de Finanzas Públicas; Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Salvador; Facultad de Derecho de la Universidad de Lomas de Zamora; Consejo Profesional de Ciencias Económicas; Colegio de Graduados de Ciencias Económicas; Asociación de Derecho Público del MERCOSUR; Proyecto de Fortalecimiento BID-DGR



### V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



## 6.- Costos totales de los programas implementados

Desde el punto de vista específicamente presupuestario, las partidas correspondientes a los programas del Plan Trienal de Capacitación 2002-2004 alcanzaron un monto total de \$700.874; esto es, un promedio de 233.625 por año. Si se comparan con el presupuesto total del organismo, los montos invertidos en capacitación son insignificantes, dada la magnitud de las actividades realizadas (en el período trienal representó el 0,35% de los recursos de la DGR). Del mismo modo, el incremento anual de las erogaciones por agente, por inscripción y por hora de capacitación es el correlato del mayor peso relativo de los programas de profesionalización respecto a los de formación continua, ya que se trata de programas comparativamente más costosos.

De todas formas, la tendencia creciente en los recursos destinados al área (tanto en términos absolutos como relativos) muestra que la capacitación del personal se encuentra dentro de las prioridades de la DGR, tal como se puso de manifiesto en el Plan Estratégico de gestión.

	2002	2003	2004
Presupuesto Capacitación	105.000	159.814	436.060
Presupuesto DGR	78.948.812	62.401.000	68.237.856
Incidencia en el Presupuesto DGR	0,13%	0,26%	0,64%
Costo por Agente DGR	59,63	92,38	253,23
Costo por Hora de Capacitación	33,14	56,01	94,24

Fuente: Departamento de Capacitación y Departamento Administrativo-Contable  
Dirección General de Rentas – GCABA.

Un análisis más completo requiere incluir los costos indirectos de las actividades de capacitación así como los gastos financiados por otros organismos que constituyen



*V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur*

PODER, GOBIERNO Y ESTRATEGIAS EN LAS UNIVERSIDADES DE AMERICA DEL SUR

Mar del Plata; 8, 9 y 10 de Diciembre de 2005



erogaciones correspondientes a estos programas. A continuación se presenta la información detallada para los años 2003 y 2004.

	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Presupuesto Capacitación	159.814	436.060
Costo de oportunidad (horas no trabajadas)	179.839	168.984
Docentes Financiados por el BID	76.000	
Costo Salarial Dpto. Capacitación	132.098	184.565
Costos Totales	547.751	789.609

**Fuente: Departamento de Capacitación y Departamento Administrativo-Contable  
Dirección General de Rentas – GCABA.**

Estos datos adicionales también muestran la dinámica relativa de las actividades de capacitación: el mayor peso adquirido por los programas de profesionalización supone un menor costo de oportunidad medido en horas no trabajadas por el personal que se está capacitando, ya que se realizan por regla general en horario no laboral. Asimismo, la complejización de las tareas desarrolladas por el sector – producto del mayor alcance de las actividades y a la aparición de nuevos programas– se expresó en mayores gastos salariales en el Departamento de Capacitación.