CATALOGADO

UNIVERSIDAD NACIONAL DE BUENOS AIRES
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tesis para la obtención del
Master en Administración Pública

LA PROFESIONALIZACIÓN DEL TRABAJO EN UN CONTEXTO DE RECUPERACIÓN DE FUNCIONES CRÍTICAS PARA LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

LA EXPERIENCIA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE RENTAS DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES.

Tutor: Dr. Pedro Andrieu
Tesista: Lic. Antonio Rosselló
E-mail: arosello@rentasgcba.gov.ar
Buenos Aires (Argentina), septiembre de 2006

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
Profesor Emerito Dr. ALFREDO L. PALACIO

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
Profesor Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIO

a profesionalización del trabajo en un contexto de recuperación de funciones críticas para Administración Tributaria. La experiencia de la Dirección General de Rentas del Gobierno e la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Introducción 5
1.1 Antecedentes y problemática de investigación 7
1.2 Justificación y objetivos de la Tesis 8
Marco teórico 11
2.1 Elementos básicos para la comprensión del papel general del Estado en el sistema capitalista. 11
2.2 El desarrollo de los recursos humanos y los objetivos organizacionales: algunos fundamentos conceptuales. 14
2.2.1 El enfoque de la competencia laboral. La capacitación como facilitadora del cumplimiento de metas institucionales. 15
2.2.2 La profesionalización del trabajo. 19
2.3 Consensos y principios básicos para el análisis de las políticas de profesionalización del trabajo. 23
La Administración Tributaria del GCABA 25
3.1 La AT en el contexto del sector público 25
3.2 Las características particulares de la DGR del GCABA: el contexto de partida de las políticas de formación de competencias laborales. 27
3.2.1 El peso de los recursos propios en los ingresos del fisco porteño 27
3.2.2 La DGR en perspectiva histórica: los efectos de las privatizaciones en la gestión de la AT. 29
La formación de competencias laborales y la profesionalización del trabajo en la DGR (2000-2004). 35
4.1 Los recursos humanos y las políticas previas de capacitación en la DGR: el vacío gestionario revelado por el Censo de Personal del 2000. 35
4.2 La nueva conceptualización de la AT: el cambio del modelo de gestión (2000-2004). 38
4.3 El renovado papel de los recursos humanos en la organización: las primeras experiencias de capacitación y el camino hacia la profesionalización del trabajo. 42
4.4. La articulación de las instancias formales de educación superior en AT: El Plan Trienal de Capacitación 2002-2004 como dispositivo accionario. 45
4.5 Los programas de profesionalización del trabajo de la DGR. 48
4.5.1 Tecnicatura Superior en Administración Tributaria. 51
4.5.2 Ciclo de Complementación Curricular: Licenciatura en Administración Tributaria. 55
4.5.3 Carrera de Especialización de Postgrado en Administración Tributaria 57
4.5.4 Programa de becas de formación de postgrado 60
Evaluación de los programas de profesionalización del trabajo en la DGR y sus primeros resultados 61
5.1 Conceptualización del trabajo y del desarrollo de los Recursos Humanos 61
5.1.1 El enfoque del desarrollo de competencias laborales como base de los programas de formación continua y profesionalización 61
5.1.2 La calidad como meta de trabajo 62
5.2 Conceptualización del proceso de integración vertical de la educación superior en AT: los elementos centrales del proyecto de la DGR. 65

5.3 Un examen preliminar de los primeros resultados alcanzados 68
5.3.1 Cobertura general 69
5.3.2 Carga horaria de capacitación 70
5.3.3 Cantidad de actividades por agente 71
5.3.4 Participación de los agentes de la DGR en las tareas docentes de formación 72
5.3.5 Fortalecimiento de redes de relaciones interinstitucionales y de la estructura del Departamento de Capacitación 72
5.3.6 Costos totales de los programas implementados 73
Conclusiones y reflexiones finales 75
Referencias bibliográficas 80
NEXO I – Censo de Personal y Puestos de Trabajo DGR 88

. Introducción

n los ámbitos especializados en la administración de organizaciones (tanto públicas como ivadas) se suele reconocer que la calidad de los recursos humanos constituye el elemento más nportante para alcanzar los objetivos y metas institucionales. Como recuerdan Andrieu et al 004), "ninguna organización es, ni puede ser, mejor que las personas que la componen". La levancia del factor trabajo resalta aún más a medida que las tecnologías, los mercados, los oductos y –por tanto- los desafíos organizacionales van sufriendo continuos (y cada vez más pentinos) cambios, lo que exige la constante adecuación de los trabajadores a los nuevos ntextos en los que operan.

ese a este extendido consenso, hacia finales de la década pasada los recursos humanos de la irección General de Rentas (DGR) del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires GCABA) se encontraban muy lejos de las condiciones que requiere el desarrollo de la delicada isión de la Administración Tributaria (AT). En los hechos, convivían once modalidades ntractuales; más de las tres cuartas partes del personal permanente se encontraba ategorizado en los niveles escalafonarios de menores remuneraciones, complejidad de tareas, sponsabilidad y requisitos de capacitación; existía una falta total de incentivos para el esfuerzo y compromiso con la organización; el 11,1% de los agentes no había finalizado el colegio ecundario; el porcentaje de profesionales universitarios del organismo era inferior al 25% y tan lo el 2,8% poseía un postgrado concluido[1]. Este panorama se completaba con –y se explicaba or- la ausencia de políticas definidas para la gestión del trabajo, la consecuente falta de anificación de las tareas del sector de Recursos Humanos, la no definición de metas y –por nto- de evaluación del desempeño, y la ausencia de programas de formación o actualización del ersonal.

i el hecho de contar con una estructura de recursos humanos en un estado de alto deterioro es na circunstancia grave para cualquier organización, al considerarse que la Administración ributaria del GCABA es responsable de gestionar y percibir más del 80% de los ingresos totales el Estado de la Ciudad, tal circunstancia se convierte además en un limitante severo para el ormal desarrollo de las actividades del sector público local. En otras palabras, la DGR constituye n engranaje vital dentro de la estructura del GCABA, y el desarrollo de las políticas del gobierno epende en gran medida de la capacidad de su AT para obtener los recursos necesarios para su nanciamiento; así, la eficacia y eficiencia con que se desenvuelva impacta directamente en la

---

Esta información surge de los resultados del *Censo de Personal y Puestos de Trabajo de la DGR* 000).

apacidad de provisión de servicios públicos y programas sociales del Estado de la Ciudad utónoma.

stos elementos presentes en la AT del GCABA constituyen el punto de partida de las acciones ndientes a **la profesionalización de los recursos humanos de la DGR** que comenzaron a evarse a cabo a principios de esta década. A partir de la conceptualización de la necesidad de esarrollar las capacidades laborales como medio obligado para responder a las cada vez ayores demandas de la AT, en el año 2000 comenzaron a diseñarse y aplicarse políticas xplícitas, sistemáticas, planificadas e integrales para el desarrollo de los recursos humanos del ganismo. Luego de unas primeras experiencias de diseño, ensayo y evaluación de alternativas ntre la segunda mitad del año 2000 y 2002), este conjunto de acciones quedó plasmado en el imer **Plan Plurianual de Gestión de los Recursos Humanos de la DGR (Plan Trienal de apacitación 2002-2004)**, que estableció una serie de dispositivos y programas para atacar obalmente las principales debilidades del trabajo de la institución.

omo resultado de las políticas implementadas, en el período 2000-2004 se sentaron las bases ara el desarrollo de programas de profesionalización y generación de cuadros técnicos en estión tributaria, avanzando en la formalización e institucionalización de la Administración ributaria como objeto de estudio, e integrando verticalmente tres instancias de educación uperior: terciaria no universitaria, universitaria de grado y especialización de postgrado.

Qué ocurrió en la agencia tributaria de la Ciudad de Buenos Aires a principios de esta década ara que se introdujeran políticas totalmente novedosas en un escenario previo de vacío onceptual y gestionario? ¿Cómo se explica no sólo la voluntad y decisión explícita de desarrollar olíticas públicas innovadoras sino además la viabilidad de llevarlas a cabo? ¿Cuáles son las azones para que -en determinado momento- el grado de competencias laborales y la rofesionalización de los recursos humanos se volvieran un problema para la organización, xigiendo la búsqueda e implementación de soluciones? ¿Sobre que matriz conceptual se esarrolló el plan integral de profesionalización del trabajo en la DGR?

stas serán algunas de las preguntas centrales que serán abordadas en esta Tesis de Maestría, onde se plantea la conceptualización y análisis de un proceso de diseño, implementación, esarrollo y mejora de una política pública cuya problemática gira alrededor de la gestión y el rtalecimiento del trabajo, en un contexto en el que la AT asumió más funciones y esponsabilidades.

.1 Antecedentes y problemática de investigación

eje de esta Tesis de Maestría es el análisis de un proceso de política pública orientado a la **rofesionalización del trabajo basada en la formación de competencias laborales** en la dministración Tributaria del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Concretamente, en esta vestigación se conceptualizará y estudiará el **diseño, implementación, desarrollo y mejora de s programas de profesionalización llevados a cabo por la DGR del GCABA durante el eríodo 2000-2004**, procurando dar cuenta de las especificidades del proceso bajo análisis, así omo los primeros resultados e impactos de las políticas desarrolladas y las líneas de acción que abren de aquí en más.

a presente Tesis de Maestría constituye un análisis de caso de características novedosas: hasta fecha no se encuentran estudios relevantes de experiencias que aborden la problemática aquí atada, dado que no se registran antecedentes –ni a nivel local ni internacional- de una anificación integral y articulada de la profesionalización y desarrollo de los recursos humanos de na agencia tributaria subnacional (como ocurrió en la DGR del GCABA).

or ello, la conceptualización y análisis de un proceso de política pública focalizado en el rtalecimiento y adecuación del trabajo en la DGR abre el campo para el estudio de la roblemática específica de la gestión de los recursos humanos de una AT local y, al mismo empo, brinda valiosos elementos de análisis y reflexión sobre las alternativas para mejorar la ficacia y eficiencia en la administración del Estado.

a producción teórica sobre temas referentes a la Administración Tributaria y la gestión de los ecursos humanos en organizaciones públicas es abundante. Parte de dicha literatura sirvió de ase para esta investigación. Asimismo, en la actualidad existen referentes ineludibles en aterias relacionadas a esta Tesis, como indudablemente son el Centro Interamericano de dministraciones Tributarias (CIAT) y el Centro Interamericano de Investigación y Documentación obre Formación Profesional (Cinterfor).

nalmente, existen distintos antecedentes de programas de capacitación y generación de rofesionales para el sector público, tanto en el país como en otras partes del mundo, que rvieron de guía para el diseño e implementación de las políticas aquí analizadas; entre ellos se estacan los programas de capacitación desarrollados por la Administración Federal de Ingresos úblicos (AFIP), los cursos y diplomas de Especialización Tributaria organizados por el CIAT y la aestría en Administración Tributaria de la UNED/CIAT/AEAT/CEDDET, en el terreno de la AT; la

eación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (AG), la Maestría en Administración ública de la Universidad de Buenos Aires y las actividades desarrolladas por el Instituto Nacional e la Administración Pública (INAP), en el campo de la Administración Pública; y –por último, las olíticas integrales de fortalecimiento y expansión de la educación superior en Cuba.

.2 Justificación y objetivos de la Tesis

bien las razones que justifican este trabajo de investigación son de diversa índole, existe un emento clave que debe tenerse en cuenta. Este estudio describe y conceptualiza una xperiencia de gestión pública en un contexto sumamente apremiante para la AT: el período final el régimen de Convertibilidad y la posterior salida del sistema de paridad cambiaria –forzada por na amplia movilización popular-, que se dio a través de una fuerte devaluación de la moneda cal. Es decir, las políticas que serán analizadas en este trabajo fueron implementadas en un scenario de fuertes turbulencias económicas, políticas y sociales, derivadas de la transición de n esquema macroeconómico a otro.

eniendo en claro este panorama, las conclusiones que obtengamos del análisis del proceso que e dio en la DGR a partir del año 2000 -momento en que comenzó a replantearse el papel del rganismo en lo que hace a las actividades críticas de la AT y al rol de los recursos humanos en la rganización- adquieren una singular relevancia para la Administración Pública en general. Las isis llevan en sí mismas la posibilidad de cambio y transformación. Las experiencias de nuevas raxis gestionarias pueden constituir alternativas relevantes al momento de repensar los aradigmas referenciales, la conducción de procesos transformadores de una cultura institucional las articulaciones con otros ámbitos de gestión que habilitan el crecimiento de la organización y e los sujetos que la componen. Por ello la importancia de rescatar, sistematizar, comunicar y oner en circulación pública y debate este tipo de experiencias y propuestas para delinear el oordaje de escenarios diferentes, deseables y posibles.

onsiderando además que la visión institucional trazada al momento del diseño e implementación e las políticas aquí analizadas era -y sigue siendo- la transformación del organismo en "un eferente nacional de AT", la reflexión sobre las acciones desarrolladas en la DGR es en sí mismo n aporte a la comprensión de los límites, alcances, necesidades y requisitos para lograr una estión exitosa de los tributos –en particular- y de la *cosa pública* -en general-.

omo se mencionó, la experiencia estudiada en este trabajo tiene características *inéditas* en una T *subnacional*, tanto en la Argentina como en el resto del mundo, ya que otros programas milares a los implementados por la DGR por otros organismo tributarios no están pensados para

ámbito específico de una AT local. Esta es precisamente la novedad de la investigación que rá desarrollada en estas páginas.

mismo tiempo, pese a la relevancia de la AT dentro del sistema económico[2], en gran parte de s estudios académicos sobre cuestiones tributarias suele prescindirse de los aspectos lacionados a la administración y gestión de los gravámenes. De hecho, generalmente las formas en los sistemas impositivos no son pensadas desde una perspectiva administrativa, ndo por sentado –implícitamente- que las leyes promulgadas alcanzarán automáticamente los sultados buscados una vez aplicadas. Esta tradicional falta de atención al campo de la dministración Tributaria se ve agravada a raíz de la creciente complejización de sus actividades, oducto de las cada vez más vertiginosas transformaciones en el contexto socioeconómico. En nsecuencia, este estudio se propone avanzar en la constitución de la AT como un objeto de tudio académico y reflexión teórica.

sta investigación se estructura de la siguiente manera:

n la sección 2 se presentará el marco teórico que servirá de base conceptual para el análisis de s políticas desarrolladas en la DGR. A tal fin, se expondrán los elementos básicos para la mprensión del papel general del Estado en una economía moderna. Posteriormente se sarrollarán los aspectos más relevantes, a los fines de nuestro estudio, de la problemática de la stión de los Recursos Humanos en las organizaciones, con especial énfasis en el enfoque de la mpetencia laboral y la profesionalización del trabajo.

n la sección 3 se introducirá el objeto de estudio específico de esta Tesis: la Administración ibutaria del GCABA, considerando tanto el papel que desempeña actualmente dentro del ntexto del sector público como su evolución histórica reciente.

n la sección 4 se describirán los programas de formación de competencias laborales y ofesionalización del trabajo implementados en el período bajo estudio (2000-2004), identificando contexto en el cual se diseñaron e introdujeron, así como la nueva conceptualización de la oblemática de la AT que supuso el cambio de gestión.

Por caso, en 2004 la presión tributaria total en la Argentina ascendió al 26,35% del Producto terno Bruto (PIB), participación significativamente mayor al promedio de la década pasaba, que e encontraba apenas por encima del 20% (Fuente: Ministerio de Economía). En la Ciudad de uenos Aires, la DGR recaudó en 2005 alrededor del 5% del Producto Bruto Geográfico (PBG) uente: DGR-GCABA).

n la sección 5 se ensayará una evaluación preliminar del Plan Trienal 2002-2004, profundizando a los aspectos pedagógicos y de diseño de las políticas desarrolladas y examinando distintos dicadores cuantitativos de los resultados alcanzados.

n la sección 6 se presentarán las conclusiones del trabajo y se esbozarán las líneas de acción ue sugiere la experiencia estudiada.

. Marco teórico

.1 Elementos básicos para la comprensión del papel general del stado en el sistema capitalista.

ualquier análisis sobre las acciones de una organización pública o sobre aspectos relacionados políticas estatales concretas debe tener en cuenta las dimensiones específicas del tipo de stado que las desarrolla. Nuestro caso de estudio, una repartición perteneciente al Estado gentino, se inserta en una sociedad donde predominan las relaciones capitalistas de producción. n este tipo de sociedad, el Estado constituye el *componente específicamente político de la ominación dentro del territorio nacional* (O'Donnell, 1984). **La existencia particular de una stitución política de atributos primariamente coactivos –en apariencia escindida de la ociedad y que se nos presenta como si estuviese elevada por encima de ella- tiene su énesis y necesidad en el carácter contradictorio del modo de producción capitalista.**

n efecto, la presencia de una instancia coercitiva ilusoriamente externa al seno de la sociedad se eriva del particular modo en que se ejerce la relación de dominación fundamental, la que se stablece entre el capitalista y el trabajador asalariado, que constituye el "corazón" de la sociedad vil. Paradójicamente, el oferente de fuerza de trabajo –carente de medios de producción y libre e vender su capacidad de trabajar a quien desee- no es traído a dicha relación mediante acción directa (como típicamente se observa en los mecanismos de extracción del excedente n otras sociedades históricas), sino a través de una coerción económica basada en la necesidad e procurarse sus medios de subsistencia. La obligación de hacerlo, *formalmente*, no aparece npuesta por ningún sujeto o institución concreta, sino que la sociedad está articulada de tal anera que el trabajador no podría subsistir si no lo hiciera[3].

ero no sólo el trabajador debe estar desposeído de los medios de producción, sino que el apitalista también debe estar desprovisto de medios de sujeción directa: "La falta de coacción ara vender fuerza de trabajo es condición necesaria para la apariencia (formal) de igualdad entre s partes" (O'Donnell, 1984). Por consiguiente, "la separación del capitalista del control directo de sos medios entrañaría la emergencia de un tercer sujeto social, cuya especificidad es el ejercicio

---

"El cambio de mercancías no implica de suyo más *relaciones de dependencia* que las que se esprenden de su propio carácter. Arrancando de esta premisa, la *fuerza de trabajo* sólo puede parecer en el mercado, como una *mercancía*, siempre y cuando que sea ofrecida y vendida omo *una mercancía por su propio poseedor* (...). [Para que ello ocurra, el obrero debe ncontrarse] *libre* en un doble sentido, pues por una parte ha de poder disponer libremente de su erza de trabajo como de su propia mercancía, y, de otra parte, no ha de tener otras mercancías ue ofrecer en venta; ha de hallarse pues, suelto, escotero y libre de todos los *objetos* necesarios ara realizar por cuenta propia su fuerza de trabajo" (Marx, 2000).

la supremacía de la coacción. Ese tercer sujeto social son las instituciones estatales" 'Donnell, 1984). Así, **el Estado –a través de sus instituciones y el derecho formal- posibilita e capitalistas y trabajadores se enfrenten como individuos formalmente libres e iguales y lebren sus contratos voluntariamente[4], asumiendo el rol de garante de las relaciones ciales, de las cuales es parte intrínseca y constitutiva.**

esde ya que la presencia de un Estado que monopoliza el poder de coacción no borra las racterísticas inherentemente conflictivas de la relación establecida entre capitalistas y bajadores asalariados. Por el contrario, el Estado es, más bien, "un producto de la sociedad al gar a una determinada fase de desarrollo; es la confesión de que esta sociedad se ha enredado nsigo misma en una contradicción insoluble, se ha dividido en antagonismos irreconciliables, e ella es impotente para conjurar. Y **para que estos antagonismos, estas clases con tereses económicos en pugna, no se devoren a sí mismas y no devoren a la sociedad en a lucha estéril, para eso se hizo necesario un poder situado, aparentemente, por encima la sociedad y llamado a amortiguar el conflicto, a mantenerlo dentro de los límites del rden'.** Y este poder, que brota de la sociedad, pero que se coloca por encima de ella y que se orcia cada vez más de ella, es el Estado" (Engels, 1974 –destacado nuestro-)

esta forma, en un modo de organización social donde la dominación y la explotación se ejerce ediante vínculos entre sujetos aparencialmente libres e iguales, el trabajo social se realiza de anera privada e independiente y –en consecuencia- el proceso de producción se encuentra igido por leyes que están ocultas a la voluntad consciente de los individuos y operan a sus paldas[5], **el Estado se convierte en la máxima instancia de articulación de las relaciones ciales, volviéndose su mera existencia en condición de posibilidad de la propia producción del sistema.** Así, el carácter *capitalista* del Estado moderno está dado por el hecho que sostiene un conjunto de reglas, políticas y relaciones sociales que se arraigan en los

---

En forma genérica, el Estado posibilita la realización de cualquier tipo de intercambio entre mpradores y vendedores de mercancías: "[Las instituciones estatales] pueden ser invocadas n el propósito de que pongan para la vigencia de cierta interpretación del contrato los recursos, sólo de coacción, que puede movilizar. Son pocos los contratos en los que es necesario acudir esto. Pero en todos la garantía de su efectividad resulta de la posibilidad de realizar dicha vocación, tácita, pero fundamentalmente, ya que de otra manera la relación contractual no dría celebrarse y, si se celebrara, no habría posibilidad de demandar su cumplimiento" 'Donnell, 1984). El énfasis puesto en la compraventa de fuerza de trabajo obedece a la levancia de esta transacción, que –como se especificó- constituye la base de la dominación en sistema capitalista.

La vida material de los individuos, que no depende efectivamente de su pura 'voluntad', su modo producción y la forma de relaciones que se condicionan mutuamente, son la base real del stado y continúan siéndolo en todos los estados en que son todavía necesarias la división del abajo y la propiedad privada, completamente independiente de la voluntad de los individuos. stas relaciones reales no son, en efecto, creadas por el poder del Estado; son más bien el poder ue crea a aquél" (Marx y Engles, 1978).

mientos mismos del dominio de clase (como las que aseguran el carácter de mercancía de la erza de trabajo), y no porque refleje necesariamente los intereses inmediatos de las clases ominantes[6].

n este sentido, las distintas modalidades de intervención del Estado y las políticas públicas eben considerarse teniendo presente el vínculo íntimo que tienen con el proceso de acumulación e capital. Esta relación puede inferirse de manera simple: en una economía en la que prevalecen s relaciones sociales capitalistas, la producción no puede ser organizada exclusivamente guiendo directivas políticas sino a partir de las iniciativas de los ciudadanos privados; por lo nto, el poder político depende indirectamente de la acumulación privada, vía tributación y ercado de capitales. En este contexto social, el interés institucional del Estado -incapaz de ontrolar plenamente a la producción y el flujo de recursos necesarios para movilizar y financiar s complejos aparatos estatales- lo conduce por regla general a favorecer y promover la cumulación capitalista (Offe y Ronge, 1978).

hora bien, la garantía de reproducción del orden capitalista que cumple el Estado a través de su xistencia y sus acciones opera en un entramado de relaciones que se corresponde a un omento socio-histórico determinado y a cierto estadio del proceso de acumulación de capital. **Es ecesario considerar –entonces- desde una perspectiva histórica las especificidades y la fluencia del contexto en la propia evolución de las instituciones estatales.** De otra forma se staría cayendo en la naturalización de una entidad que se corresponde a una determinada etapa ocial, asimilándola a un organismo que se desenvuelve con independencia del movimiento del po de sociedad que lo ha constituido, ya sea por leyes propias o por la exclusiva voluntad de la dministración de turno.

n otras palabras, existe una imposibilidad teórica de develar la trayectoria de la sociedad y del stado exclusivamente desde el interior de éste, ya que la extensión y las modalidades de la upremacía coactiva (la soberanía del Estado), así como su legitimidad efectiva (la hegemonía), on el resultado de múltiples factores históricos, estructurales, políticos y culturales: "La soberanía plica diferenciación del Estado y sus aparatos respecto de la sociedad, y la efectiva capacidad e imponer a ésta –por generación de consenso activo o pasivo, por coacción real o potencial, o

---

"En tanto las instituciones estatales son la cristalización de los recursos coactivos que el apitalista no controla, aparecen como un no capitalista que, además, no garante a las clases nculadas a las relaciones de producción sino indirectamente, a través de respaldar la continua posición de capitalistas y trabajadores asalariados como clases. Esto entrañaría que el Estado s expresión de un interés más general que el de los sujetos sociales de cuya relación emana. ero ese interés no es neutral o igualitario; es el de la reproducción de una relación social que ticula desigual y contradictoriamente a la sociedad" (O'Donnell, 1984).

r algún tipo de combinación de unos y otras— determinadas decisiones. La diferenciación es ndición de existencia de la capacidad de imposición de las decisiones públicas al conjunto de la ciedad. Pero esa diferenciación es variable y desigual respecto del amplio arco de actores ciales, y a su turno esa variabilidad expresa la desigual posición de los actores en la estructura relaciones de poder" (Vila, 2001).

ueda claro entonces que la arquitectura institucional del Estado y las políticas concretas que *sarrolla* deben guardar siempre una relación de consistencia con la estructura socioeconómica y n la matriz de poder político. Siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1984), tanto las instituciones mo las políticas estatales concretas se insertan en una "estructura de arenas" que debe ser nsiderada para poder comprender la dinámica seguida por el Estado y la sociedad. Por cierto, si desde esta perspectiva- el ámbito institucional del Estado es visualizado como una "privilegiada ena de conflicto político", donde se enfrentan intereses contrapuestos y se resuelven cuestiones cialmente problematizadas, "su fisonomía y composición no pueden ser sino un producto stórico, un 'resumen oficial' de la sociedad civil. Es decir, la naturaleza de su aparato dministrativo y productivo resulta afectada por las vicisitudes de esa permanente lucha intra-urocrática, expresión a su vez de otros enfrentamientos sociales" (Oszlak, 1988).

partir de los conceptos expuestos, en esta investigación se hará hincapié en los ndicionamientos y determinaciones impuestos por el contexto y en las particulares rcunstancias iniciales para el desarrollo de las políticas públicas, procurando incorporar "el njunto de factores extrínsecos al objeto más específico de investigación ('políticas estatales') ue es indispensable para la comprensión, descripción y explicación de aquel objeto y sus efectos bre otras variables" (Oszlak y O'Donnell, 1984). En definitiva, las políticas públicas no nstituyen realidades separables o tratables por separado, sino que deben analizarse en el arco histórico en el cual se desarrollan.

.2 El desarrollo de los recursos humanos y los objetivos rganizacionales: algunos fundamentos conceptuales.

l presente trabajo de investigación tiene como eje el análisis y la conceptualización de las olíticas de formación de competencias laborales y profesionalización de los recursos humanos en Administración Tributaria del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Para llevar a abo esta tarea, es necesario recurrir a la literatura especializada en el campo de la dministración Pública y la teoría de las organizaciones, ya que -desde el punto de vista teórico- s desarrollos orientados a la profesionalización del trabajo en la AT son hasta la fecha elativamente escasos.

n efecto, más allá de algunas investigaciones puntuales, no existen estudios abarcativos y stemáticos de esta problemática particular de la Administración Pública. Por tanto, para cuadrar conceptualmente la temática tratada en esta Tesis de Maestría tomaremos como marco referencia general los aportes en materia de formación de competencias laborales y ofesionalización del trabajo provenientes de ámbitos que no necesariamente se relacionan de anera directa con la AT, pero que sin embargo nos brindan conclusiones y líneas de acción que eden aplicarse a nuestro objeto de estudio particular.

2.1 El enfoque de la competencia laboral. La capacitación como facilitadora el cumplimiento de metas institucionales.

gestión de los recursos humanos al interior de las organizaciones (públicas o privadas) ha olucionado conjuntamente con el desarrollo de la sociedad moderna. En particular, las ofundas transformaciones en las formas técnicas de producción que se vienen produciendo en s últimas décadas repercutieron significativamente sobre los atributos y necesidades de los cursos humanos de las organizaciones productivas. Los cambios tecnológicos implicaron para s firmas el "tránsito de una producción en serie a una producción diferenciada; de la pecialización del trabajo, a la polivalencia y la multifuncionalidad; del puesto de trabajo, a la ganización de redes y equipos de trabajo; y, de las actividades repetitivas y rutinarias, a la novación y creatividad del trabajador en la solución de problemas" (Ibarra, 1999)[7].

s nuevas modalidades se insertan en un marco de apertura de las economías y aumento de la mpetencia por los mercados, lo que convirtió en un requisito para la supervivencia de las mpresas la adaptación a la nueva realidad tecnológica[8]. Estos cambios han alterado – gicamente- la dinámica del mercado laboral, no sólo en lo que hace al nivel de empleo y esocupación, sino particularmente a los contenidos del trabajo y sus mayores exigencias y ficultades, requiriendo una formación y capacitación diferenciada. Este fenómeno se expresó en surgimiento y consolidación de paradigmas alternativos de formación laboral.

---

[7]El acelerado avance tecnológico se plantea por igual tanto en naciones desarrolladas como en aíses emergentes o de reciente industrialización, al igual que en empresas grandes, medianas y equeñas, así como en toda la diversidad de sectores de las economías que van desde el agrícola industrial, pasando por el de servicios y el educativo" (Ibarra, 1999).

[8]"El surgimiento de nuevos actores en la economía ha determinado que ya no se compite solo acia dentro de cualquier país, sino que las economías se encuentran inmersas en este mundo obalizado e interrelacionado, propiciando la competencia con nuevos actores y exigiendo a las mpresas mayor calidad y productividad, así como el desarrollo de nuevas estrategias mpetitivas" (Ibarra, 1999). El ingreso de 400 millones de trabajadores chinos y 100 millones de ndúes al mercado de trabajo mundial, que comenzaron a competir por salarios con los obreros ccidentales, es una muestra de la magnitud de las transformaciones experimentadas en las timas décadas.

s nuevos esquemas comenzaron a difundirse en el contexto europeo en los años 80, a partir de necesidad de mejorar la productividad de las firmas como medio para enfrentar la competencia las empresas norteamericanas, japonesas y asiáticas. A tal fin, se fueron introduciendo stintos programas de fortalecimiento de los recursos humanos bajo un *enfoque de la pacitación basado en el desarrollo de las competencias laborales.*

gún Le Boterf (2001), uno de los especialistas más destacados y precursores en la materia, la *alidad de los proyectos de capacitación de adultos es contribuir a la resolución de problemas y* cesidades, y permitir que las personas puedan desarrollar competencias para enfrentar uaciones de trabajo. En el mismo sentido, Vargas Zuñiga (2004) ve en el surgimiento de este foque una "respuesta a la necesidad de mejorar permanentemente la calidad y pertinencia de la ucación y la formación de recursos humanos, frente a la evolución de la tecnología, la oducción y, en general, la sociedad, y elevar así el nivel de competitividad de las empresas y las ndiciones de vida y de trabajo de la población".

sta concepción sobre el desarrollo del trabajo y los atributos necesarios de los recursos humanos jo las nuevas condiciones productivas cobró un gran impulso académico a partir de las tividades desarrolladas por el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre rmación Profesional (Cinterfor)[9], que –mediante diversos estudios, seminarios y conferencias- alizó significativos aportes en esta línea. Hoy en día pueden encontrarse diversas definiciones y rspectivas respecto a este concepto. Para contar con una visión panorámica de los puntos de sta alternativos, presentaremos algunas de las definiciones recopiladas de distintos trabajos nculados al Cinterfor:

- "Capacidad integral que tiene una persona para desempeñarse eficazmente en situaciones específicas de trabajo" (Agudelo, 1998).
- "Posee competencia profesional quien dispone de los conocimientos, destrezas y aptitudes necesarios para ejercer una profesión, puede resolver los problemas profesionales de forma autónoma y flexible, está capacitado para colaborar en su entorno profesional y en la organización del trabajo" (Bunk, 1994).
- "La competencia laboral es la construcción social de aprendizajes significativos y útiles para el desempeño productivo en una situación real de trabajo que se obtiene, no sólo a través de la instrucción, sino también –y en gran medida- mediante el aprendizaje por experiencia en situaciones concretas de trabajo" (Ducci, 1997).

El Cinterfor es un servicio técnico de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), establecido n 1964 con el fin de impulsar y coordinar los esfuerzos de las instituciones y organismos edicados a la formación profesional en la región (ver www.cinterfor.org.uy).

- "Un conjunto de propiedades en permanente modificación que deben ser sometidas a la prueba de la resolución de problemas concretos en situaciones de trabajo que entrañan ciertos márgenes de incertidumbre y complejidad técnica (...) no provienen de la aplicación de un currículum (...) sino de un ejercicio de aplicación de conocimientos en circunstancias críticas" (Gallart y Jacinto, 1997).
- "Una compleja estructura de atributos necesarios para el desempeño en situaciones específicas. Este ha sido considerado un enfoque holístico en la medida en que integra y relaciona atributos y tareas, permite que ocurran varias acciones intencionales simultáneamente y toma en cuenta el contexto y la cultura del lugar de trabajo. Nos permite incorporar la ética y los valores como elementos del desempeño competente" (Gonzci, 1997).
- "La competencia laboral es la capacidad productiva de un individuo que se define y mide en términos del desempeño en un determinado contexto laboral, y no solamente de conocimientos, habilidades o destrezas en abstracto; es decir, la competencia es la integración entre el 'saber', el 'saber hacer' y el 'saber ser'" (Ibarra, 1999).
- "Una construcción, a partir de una combinación de recursos (conocimientos, saber hacer, cualidades o aptitudes), y recursos del ambiente (relaciones, documentos, informaciones y otros) que son movilizados para lograr un desempeño" (Le Boterf, 2001).
- "Mientras por calificación se entiende el conjunto de conocimientos y habilidades que los individuos adquieren durante los procesos de socialización y formación, la competencia se refiere únicamente a ciertos aspectos del acervo de conocimientos y habilidades: los necesarios para llegar a ciertos resultados exigidos en una circunstancia determinada; la capacidad real para lograr un objetivo o resultado en un contexto dado" (Mertens, 1996).
- "De un modo genérico se suele entender que la competencia laboral comprende las actitudes, los conocimientos y las destrezas que permiten desarrollar exitosamente un conjunto integrado de funciones y tareas de acuerdo a criterios de desempeño considerados idóneos en el medio laboral. Se identifican en situaciones reales de trabajo y se las describe agrupando las tareas productivas en áreas de competencia (funciones más o menos permanentes), especificando para cada una de las tareas los criterios de realización a través de los cuales se puede evaluar su ejecución como competente" (Miranda, 2003).
- "Aquellas cualidades personales que permiten predecir el desempeño excelente en un entorno cambiante que exige la multifuncionalidad. La capacidad de aprendizaje, el potencial en el sentido amplio, la flexibilidad y capacidad de adaptación son más importantes en este sentido que el conocimiento o la experiencia concreta en el manejo de un determinado lenguaje de programación o una herramienta informática específica" (Muñoz, 1998).

- "Las competencias son las técnicas, las habilidades, los conocimientos y las características que distinguen a un trabajador destacado, por su rendimiento, sobre un trabajador normal dentro de una misma función o categoría laboral" (Kochanski, 1998).
- "Entiendo por competencia, el tomar iniciativa y responsabilizarse con éxito, tanto a nivel del individuo, como de un grupo, ante una situación profesional" (Zarifian, 2001).

n esta enumeración se identifican a grandes rasgos tres perspectivas: la que hace hincapié en la pacidad de ejecutar las tareas; la que la entiende como determinados atributos personales ctitudes, capacidades); y el enfoque "holístico", que incluye a los dos anteriores.

ás allá de los énfasis en cada uno de estos aspectos, siguiendo a Ducci (1997), "lo que aparece mo la tónica predominante en la nueva organización del trabajo y de la producción es la igencia de una capacidad permanente de adaptación al cambio y de gestión y desarrollo del opio acervo de competencias". Esto se aplica tanto a nivel del trabajador individual, como de la idad productiva en su conjunto. La competencia laboral es un concepto dinámico, que valora la pacidad humana para innovar, para enfrentar el cambio y gestionarlo, anticipándose y eparándose para él, en vez de convertirse en víctima pasiva y arrasada por transformaciones sin ntrol.

s decir, las tareas concretas que realizan o deben realizar los trabajadores ya no son el centro de s preocupaciones de los analistas del trabajo; actualmente se orientan a las formas en que se ueden captar e implementar los aportes que los recursos humanos hacen para la consecución de s objetivos organizacionales, como parte constitutiva de la necesidad social bajo el sistema de ercado de incrementar constantemente la tasa de ganancia de las firmas. Los nuevos aradigmas de gestión del trabajo enfatizan que la formación de competencias laborales -a través e distintas actividades de capacitación y fortalecimiento de los recursos humanos- es un ecanismo facilitador del cumplimiento de las metas institucionales.

ste enfoque convive con otras aproximaciones al problema de la gestión de los recursos umanos que fueron desarrollándose a partir de los años 80. En el ámbito latinoamericano, la aída de los gobiernos dictatoriales y la recuperación de sistemas políticos democráticos llevaron algunos autores a destacar la necesidad de desarrollar una burocracia civil especializada para ue los incipientes procesos se consoliden y se vuelvan sostenibles en el tiempo. Oszlak (2001) e en la conformación de un *sistema de servicio civil* –entendido como "un conjunto de reglas, rídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el Estado asegura la sponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de ctividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad"- el modo de garantizar la ciudadanía "la profesionalidad y objetividad de los funcionarios públicos, su vocación

emocrática y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en las diferentes stancias de la carrera funcionarial".

egún este autor, la configuración de un sistema de servicio civil surge de vincular tres tructuras: "la organizativa, que fija la distribución de responsabilidades en el conjunto de idades y puestos de trabajo requeridos para la gestión pública; la de recursos humanos mpleados por el estado; que indica las reglas para la administración de una carrera profesional *la función pública*; y la salarial, que establece los incentivos materiales que compensan el abajo y dedicación del personal al servicio del estado".

el plano en el que se ubica nuestra investigación (la gestión de los recursos humanos), Oszlak stingue cuatro componentes: "a) la administración de ingresos y promociones (asignación de tegorías escalafonarias y designación en puestos de trabajo mediante mecanismos de selección concursos); b) la administración de la capacitación y el desarrollo de recursos humanos; c) la dministración de la evaluación del desempeño y el potencial de los recursos humanos; y d) la dministración de la planificación de recursos humanos". En consecuencia, para que un sistema servicio civil se fortalezca y –de esta forma- el alcance de las metas organizacionales se vea vorecido, la capacitación y desarrollo de los recursos humanos es un factor clave[10].

la misma línea, O´Donnell (1993) apoya esta necesidad de dotar al Estado de una burocracia vil especializada al destacar que "los agentes estatales pertinentes deben ser capaces de reunir analizar información compleja, estar suficientemente motivados en la búsqueda de alguna efinición del interés público, y considerar su papel en la elaboración de esas políticas como un isodio gratificante en sus carreras"[11].

2.2 La profesionalización del trabajo.

as diferencias entre el tipo de educación que se necesitaba para el período de la producción en erie y la que requieren las formas vigentes son sustanciales. Según Gonzci (1997), actualmente xiste la necesidad de capacitar a más personas que en el pasado (...). Hoy es indispensable indar una variedad de caminos que satisfagan los diversos talentos de los individuos, de manera

---

Si bien, como plantea Oszlak, la gestión de ingresos y promociones y la evaluación del esempeño constituyen elementos muy importantes, excede los alcances de esta investigación ofundizar en dichos aspectos.

Más adelante analizaremos cómo esta concepción del desarrollo de los recursos humanos rientada al empleo público) se expresa en programas y políticas concretas en el país, como la eación del cuerpo de Administradores Gubernamentales o la Maestría en Administración Pública e la Universidad de Buenos Aires.

e la gran mayoría pueda contar con la educación continua necesaria para actuar en su trabajo el futuro". Para este autor, "el contenido de la enseñanza debe concentrarse en el desarrollo de dos los componentes de aquellas capacidades de orden más elevado, del tipo reservado dicionalmente a la elite y, en particular, el enlace entre aprendizaje inicial y aprendizaje para da la vida debe ser más específico".

decir, según el consenso vigente, hoy en día se requiere de una fuerza laboral diferenciada con os niveles de calificación y con la capacidad intelectual para el aprendizaje continuo de nocimientos de creciente complejidad: "Se reconoce reiteradamente que la formación de este pital intelectual requiere sistemas de formación de recursos humanos de alta calidad y rtinencia, desde el nivel de educación básica hasta el de la formación científica superior sando por la formación técnico-profesional inicial y la capacitación continuada" (Ramírez, 99)[12].

elemento central del nuevo modelo es que reconoce que el aprendizaje ocurre en diversos nbitos y en distintas formas y circunstancias, por lo que se trata de un proceso dinámico e herente a la naturaleza humana y que se desarrolla a lo largo de toda la vida del individuo. omo afirma Samaniego (1997), "la necesidad de reformar los sistemas de educación y pacitación para adecuarse a la era del aprendizaje durante toda la vida activa es tal vez el mbio más significativo dentro del contexto social actual".

sta conceptualización de la educación como un proceso que se da a lo largo de toda la vida nos va a abordar la problemática de la *profesionalización del trabajo*, eje central de nuestra Tesis. **n la medida en que los años de educación formal se han ido extendiendo durante el último glo en todo el mundo, como resultado de los avances en las técnicas productivas y los ada vez mayores requerimientos del trabajo, los estudios superiores comenzaron a onvertirse en una acreditación mínima para el desarrollo de una amplia gama de ctividades laborales, tanto en el sector privado como en el público. Por ello, en distintos aíses se implementaron políticas públicas tendientes a expandir la cobertura de la ducación superior, sobre la base del enfoque de formación de competencias laborales y niendo como línea rectora la capacitación permanente ejercida durante el tiempo de abajo, la especialización y el perfeccionamiento.**

l caso de las políticas implementadas en el terreno de la educación superior en Cuba es na referencia inevitable al respecto. La experiencia cubana fue destacada en el informe final

---

Esta necesidad convive con un ejército industrial de reserva en permanente crecimiento que resiona a la baja el salario recibido por los trabajadores efectivamente ocupados.

l *Seminario Internacional sobre Rezago y Deserción en la Educación Superior* realizado en la niversidad de Talca (Chile) en el año 2005. En este encuentro, organizado por el Centro teruniversitario de Desarrollo de Chile (Cinda) y el Instituto Internacional para al Educación uperior en América Latina y el Caribe (IESALC-UNESCO), se reconoció no sólo el alto grado de bertura universitaria del sistema cubano (en 2004 el 6% de los cubanos era profesional, y el ,5% de los trabajadores tenían este nivel educativo), sino que también se resaltó la alta pacidad de retención, dado que el 75% de los estudiantes que ingresan al sistema se adúan[13].

egún subraya el informe del Ministerio de Educación Superior de Cuba (2005), el punto central las políticas de desarrollo de la educación superior "ha estado orientado a formar una cultura eneral integral de la población e incrementar los niveles de equidad y justicia social bajo el incipio de una educación superior para todos durante toda la vida, con mayor pertinencia y lidad en sus resultados".

ste objetivo constituyó un eje central de las políticas públicas cubanas a partir del año 1959. Sin nbargo, la posibilidad de consolidar los programas y profundizar su alcance se dio recién hacia es de la década pasada, una vez superada la crisis que produjo la disolución del bloque viético para la isla. Mediante el lema **"Universidad para todos durante toda la vida"**, el inisterio de Educación Superior cubano emprendió un plan cuyo propósito era "llevar la niversidad adonde está la población con un nuevo enfoque flexible, práctico, personalizado. No trata de trasladar la universidad tradicional a las sedes (municipales), sino que estas asuman el to de llevar la educación superior a la población donde ésta resida y labora" (MES-Cuba, 2005). e esta forma, la profesionalización de los trabajadores en su propio lugar de residencia y espacio boral fomenta el compromiso y arraigo con su entorno, potenciando el desarrollo de las stituciones locales donde se desenvuelven.

as políticas publicas desarrolladas por el Ministerio de Educación Superior de Cuba reconocen aramente la nueva conceptualización de la capacitación: "El desarrollo vertiginoso hacia la niversalización de la Universidad ha significado enfrentar nuevos desafíos dirigidos a cambiar la oncepción tradicional y aplicar un estilo de trabajo más creador, activo y participativo" (MES-uba, 2005).

a *universidad para todos durante toda la vida* no implica únicamente garantizar el acceso de las ersonas a la educación superior: "No solo resulta importante el momento de entrada del

---

En el mismo informe se observa que en el resto de los países de América Latina las tasas de raduación son significativamente más bajas: por ejemplo, en Costa Rica y Chile alcanza el 46%, n Brasil el 41%, y en Uruguay el 28%

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECO
Profesor Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIO

tudiante a la institución docente, sino que el mismo se inicia en los niveles primarios y medios educación, continúa con la llegada a la Universidad y se enlaza con la permanencia dentro de ecuación superior, el logro de una exitosa graduación y la obtención de un empleo acorde con profesión alcanzada". En otras palabras, las políticas de educación superior no pueden stringirse únicamente al acceso de los estudios universitarios, sino que deben contemplar mbién la garantía de la permanencia y un egreso de calidad.

ara poder cumplir con estos objetivos, el sistema de educación superior cubano se estructura en versas modalidades de enseñanza, que apuntan a satisfacer las necesidades de distintos tipos personas:

ursos regulares diurnos: con dedicación a tiempo completo, al que acceden principalmente los venes que culminan el nivel medio superior a través de institutos preuniversitarios. Apuntan a tisfacer la demanda de fuerza de trabajo calificada del país. Esta modalidad es propia de venes sin vínculo laboral, que dedican todo el tiempo a sus estudios. Los estudiantes tienen azos determinados para su culminación, y presuponen un ritmo de progreso común. Exige una ayor asistencia presencial y carga horaria semanal que las restantes modalidades de estudio. imparten básicamente en las sedes centrales de las Universidades, y se ofertan 94 carreras n una duración de 5 años (salvo Medicina, con 6). Se apoya en un sistema de becas a nivel acional que facilita las condiciones para estudiar a aquellos que así lo requieran. A los graduados este tipo de cursos el Estado cubano les asegura una ubicación laboral al concluir sus estudios tienen derecho a continuar su formación de postgrado de forma gratuita en Maestrías y octorados. El principio básico de selección es el mérito académico, al tener en cuenta los sultados de los aspirantes en el nivel medio superior y los obtenidos en los exámenes de greso.

ursos regulares para trabajadores: con dedicación a tiempo parcial, se establecen para abajadores que tienen el nivel medio superior vencido y mantienen su vínculo laboral mientras studian; pueden ser vespertino-nocturno (con una frecuencia de dos o tres veces por semana) y or encuentros (actividades de clases cada dos semanas en días no laborales). Por lo general su uración es de 6 años.

ursos a distancia: régimen no presencial, donde el estudiante recibe apoyo mediante guías y xtos, además de consultas a profesores. Se sustenta en las nuevas tecnologías de la formación y las comunicaciones, y no tiene un límite fijado para terminar los estudios. Los studiantes avanzan al ritmo que las condiciones laborales y personales lo permitan. No se stablecen requisitos de asistencia a ninguna de las actividades docentes programadas por la niversidad para asistir al examen final.

ursos de continuidad de estudios: para los jóvenes egresados de los Programas de Formación speciales que cumplen su compromiso de vinculación laboral, acrediten haber vencido la ducación media superior y cumplan los requisitos para la matrícula en la educación superior. El odelo pedagógico que sustenta el plan de estudios de las carreras se caracteriza por ser flexible, tructurado, centrado en el estudiante, con elementos presenciales y apoyo profesoral. Su nivel equivalente al que se otorga en los Cursos Regulares Diurnos. No hay límite de tiempo para rminar los estudios ni se establecen requisitos de asistencia. El proceso docente educativo se sarrolla fundamentalmente en los municipios donde trabajan los estudiantes, lo que propicia un ayor aprovechamiento del tiempo disponible para el proceso de aprendizaje.

s distintas modalidades de enseñanza y los niveles diferenciales de exigencia permiten una pansión de la Universidad que en otras circunstancias sería imposible. Además este sistema egura una eficiente asignación de recursos, ya que no restringe el acceso a los estudios periores pero exige en forma diferenciada a los estudiantes según sus circunstancias. Así, ienes cuentan con becas para realizar sus estudios a tiempo completo deben cumplir con terminadas pautas de rendimiento y asistencia: "Este requisito forma parte del componente ducativo a desarrollar en los jóvenes y tiene como propósito el desarrollo de conductas sponsables en su tarea fundamental para la sociedad cubana: el estudio" (MES-Cuba, 2005). or otra parte, las facilidades otorgadas a quienes se encuentran trabajando fomentan la ntinuación de estudios superiores y minimiza la deserción y el rezago.

acercamiento de la Universidad a los municipios y centros de trabajo, junto con el desarrollo de educación a distancia, constituyen pilares de un sistema que mediante la profesionalización de s trabajadores apunta a responder a las actuales demandas de calificación de los recursos umanos. Esta es, pues, una consecuencia necesaria y lógica del desarrollo de las competencias borales y es hacia donde deben tender las políticas de fortalecimiento de los recursos humanos e las organizaciones públicas y privadas.

.3 Consensos y principios básicos para el análisis de las políticas de rofesionalización del trabajo.

manera de síntesis, se pueden identificar algunos conceptos y principios básicos como ferencia para el estudio de las políticas analizadas en esta Tesis de Maestría.

- Los atributos y necesidades de los recursos humanos de las organizaciones productivas se han visto sustancialmente modificados durante las últimas décadas. En la actualidad, el *enfoque de la capacitación basado en el desarrollo de las competencias laborales* es el

paradigma de referencia en materia de fortalecimiento y adecuación de los recursos humanos.

- La competencia laboral supone la capacidad humana para innovar, para enfrentar el cambio y gestionarlo, anticipándose y preparándose para él.
- El elemento central del nuevo modelo es que el aprendizaje ocurre en diversos ámbitos y en distintas formas y circunstancias y se desarrolla a lo largo de toda la vida del individuo.
- La conceptualización de la educación como un proceso continuo exige la implementación de políticas específicas destinadas a la *profesionalización del trabajo*, dado que actualmente los estudios superiores constituyen una acreditación mínima para el desarrollo de una amplia gama de actividades laborales.
- La expansión de la cobertura de la educación superior, sobre la base del enfoque de formación de competencias laborales y teniendo como línea rectora la capacitación permanente ejercida durante el tiempo de trabajo, la especialización y el perfeccionamiento, es un requisito elemental para satisfacer las actuales demandas de las organizaciones. El lema "Universidad para todos durante toda la vida" que guía el accionar del Ministerio de Educación Superior cubano resume el consenso vigente sobre el sistema superior de enseñanza.

. La Administración Tributaria del GCABA

n la medida en que los adelantos tecnológicos y los cambios en las formas de producción se eron extendiendo en las últimas décadas alrededor del mundo, la implementación de políticas de esarrollo de competencias laborales y profesionalización del trabajo se volvió una necesidad para alquier tipo de organización. Sin embargo, las especificidades propias de cada organismo terminan objetivos y desafíos distintos en materia de fortalecimiento de sus recursos humanos.

n esta sección se presentarán, en primer lugar, las características genéricas de la Administración ibutaria, como una de las instituciones centrales del Estado moderno. Luego se identificarán los ributos más relevantes del objeto de estudio particular de esta investigación: la DGR del CABA. Para ello, nos centraremos en dos parámetros fundamentales: qué tipo de recursos estiona y cómo llevó adelante sus actividades durante las últimas décadas[14].

.1 La AT en el contexto del sector público

fin último de la política impositiva es transferir recursos de la esfera privada al Estado, on el objeto de permitir el financiamiento de las políticas del gobierno. En el centro de este ecanismo se encuentra la Administración Tributaria, que tiene como misión la aplicación e la legislación impositiva y sus reglamentos, la fiscalización y la percepción de los ravámenes.

cumplimiento de esta misión, que en una lectura superficial parece trivial y meramente ecutiva, supone el desarrollo de toda una serie de funciones críticas. Si bien las actividades oncretas que debe realizar la AT se modifican según el lugar y el momento histórico particular en que nos encontremos, es posible señalar algunos elementos genéricos que se encuentran resentes en cualquier agencia tributaria moderna. En primer lugar, la misión de la AT es un roceso social que involucra a millones de *ciudadanos* y miles de empresas, que aceptan el tributo omo precio por la pertenencia a un espacio nacional de acumulación, siempre que quien stablezca los impuestos cuente con la correspondiente legitimidad (recordemos que "*no taxation ithout representation*" era el grito de protesta de los independentistas americanos ante la oligación de pagar los gravámenes dispuestos por el Parlamento inglés, donde las colonias no nían ni voz ni voto).

Excede los alcances de este trabajo ubicar las raíces históricas de los problemas de la AT de la iudad de Buenos Aires; lo que se pretende es –en cambio- presentar el contexto relevante en el ue se desarrollaron los programas de políticas públicas a estudiar.

segundo término, para recaudar es indispensable contar con una información precisa sobre la uación fiscal de cada contribuyente, lo que lleva al diseño y administración de una completa se de datos para permitir el cálculo de las obligaciones de cada persona (física o jurídica). simismo, la AT debe establecer los mecanismos más simples de percepción de los ingresos que ranticen un flujo continuo de ingresos.

s actividades de fiscalización suponen la detección de incumplimiento de los contribuyentes y la neración de dispositivos para forzarlos a cancelar sus obligaciones o para regularizar su uación. Por su naturaleza, la fiscalización exige la selectividad en el accionar, ya que es muy stoso y no necesariamente redituable el seguimiento de la totalidad de los sujetos de los butos. Esto requiere –a su vez- la segmentación del universo de contribuyentes según su portancia fiscal, la actividad económica realizada, el ámbito en el que desempeñan sus tividades, etc. Cuanto más eficazmente se lleve a cabo esta función mayor será el riesgo rcibido por los contribuyentes, lo que redundará en una mayor tasa de pago "*voluntario*", nimizando el costo de recaudación para el fisco.

nalmente, la AT debe exigir y gestionar el pago de las deudas tributarias que el contribuyente no alice de manera "*espontánea*". La cobranza coactiva precisa de una serie de procedimientos timidatorios y acciones de tipo judiciales de mayor o menor complejidad para hacer efectivo el bro de los tributos impagos.

n virtud de sus funciones y actividades básicas, la AT ocupó históricamente un lugar ave en la generación y distribución del excedente de la economía[15]. Esto se debe, imeramente, al hecho de que el desarrollo de las políticas planeadas por el gobierno depende gran medida de la eficacia y eficiencia con que la AT lleve a cabo sus actividades, ya que no asta con establecer un esquema impositivo consistente (que en teoría garantice los ingresos ficientes para que el Estado cumpla su función de regulador de la reproducción de las laciones sociales) si los tributos no llegan finalmente a las arcas fiscales. Por otra parte, los ectos de los impuestos en la asignación de los recursos de la economía y en la distribución del greso no sólo dependen de la estructura del sistema tributario (que *a priori* puede catalogarse de ás o menos distorsiva o equitativa, según su grado teórico de neutralidad y regresividad), sino ue la incidencia real de los tributos (sobre quién recaen finalmente) depende fundamentalmente e la aplicación efectiva de la legislación.

Considerando únicamente los impuestos nacionales, el promedio de presión tributaria en la ctualidad en los países de la OCDE es superior al 30% del PIB. Por su parte, en Latinoamérica el romedio se ubica alrededor del 20% del Producto (Fuente: OECD, *Public Management tatistics*).

mismo tiempo, de la complejidad y multiplicidad de actividades que conlleva la misión de la AT desprende la necesidad de contar con recursos humanos con las suficientes capacidades y mpetencias como para poder afrontar los desafíos actuales de la gestión tributaria. Es decir, el mplimiento de las metas de la AT requiere indefectiblemente de personal con distinto grado de lificación y especialización, en condiciones de llevar a cabo las diversas tareas concretas herentes a la gestión de los tributos (v. gr., profesionales y especialistas en materia impositiva, gal, informática, administración, economía, auditoría, fiscalización, etc.). La exigencia de sponer de cuadros técnicos calificados se incrementa cuanto más complejos y particulares sean s tributos a gestionar, más grande y heterogéneo el universo de contribuyentes, más sofisticados s mecanismos de fraude fiscal, evasión y elusión, etc.

a estructura y nivel de profesionalización de los recursos humanos de la Administración ibutaria no es una cuestión menor, ni para la AT ni para el sector público en su conjunto. nfrentar la problemática de la AT con aspiraciones de éxito requiere, por un lado, de marcos de cionalización y disponibilidad de recursos humanos formados y comprometidos con los sultados institucionales, y, por otro, el dominio completo de la técnica tributaria, para lo que grar mayores niveles de profesionalización se transforma en un objetivo prioritario en materia de estión del capital humano del organismo.

.2 *Las características particulares de la DGR del GCABA: el contexto e partida de las políticas de formación de competencias laborales.*

.2.1 El peso de los recursos propios en los ingresos del fisco porteño

entro del esquema fiscal federal argentino, el status de Ciudad Autónoma que posee la ciudad e Buenos Aires le confiere -al igual que a las 23 jurisdicciones provinciales que conforman el apa político nacional- la posibilidad de gestión exclusiva de determinadas fuentes de ingresos butarios. Concretamente, la recaudación administrada por la DGR en las últimas décadas se oncentró en torno a tres gravámenes: Ingresos Brutos (IIBB), Contribuciones Territoriales lumbrado, Barrido y Limpieza, ABL) e impuestos a la radicación de vehículos (Patentes)[16].

e lo producido por estos gravámenes, los impuestos a los Ingresos Brutos son el principal omponente de la recaudación: en los últimos 5 años representaron más de dos tercios de los gresos de la Ciudad (Fuente: DGR). Esto nos revela un primer sesgo del sistema tributario local:

Adicionalmente, la recaudación de la DGR incluye ingresos por publicidad, impuestos a los ellos y planes y gravámenes varios.

carácter fuertemente procíclico[17]. Simultáneamente, la relativamente baja contribución que los avámenes patrimoniales aportan al financiamiento de la Ciudad y el gran peso de impuestos asladables a los precios de los bienes de consumo dan cuenta de la regresividad conjunta del stema.

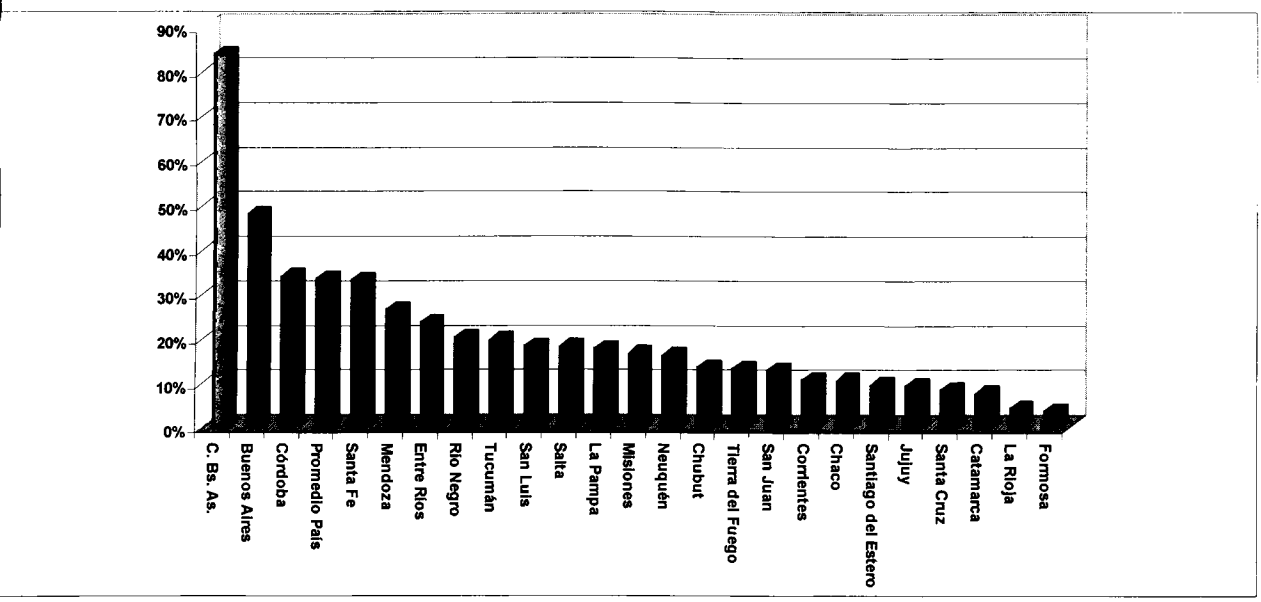
or otra parte, la Ciudad de Buenos Aires se distingue nítidamente del resto de las jurisdicciones bnacionales del país debido a su elevado grado de autonomía financiera. Esto es, el anciamiento de su presupuesto se sustenta de manera prácticamente excluyente en sus cursos propios, dado que las transferencias del Estado Nacional han sido históricamente elevantes[18]. Si analizamos el caso de la Ciudad de Buenos Aires desde una perspectiva mparada observamos que entre 2000 y 2004 el 84% de los ingresos totales del GCABA fue rcibido por la DGR, mientras que en el resto de las provincias menos de la mitad de sus cursos totales corresponden a gravámenes propios (Gráfico Nº 1)[19]. Como se pone en idencia, el papel de la AT de la Ciudad como fuente generadora de la mayor parte de los cursos que sostienen al sector público local la diferencia sustancialmente del resto de las recciones de Rentas subnacionales, tanto en lo que hace a su responsabilidad como a los safíos que enfrenta.

áfico Nº 1. Recursos tributarios propios/Recursos Totales. Promedio 2000-2004.

La prociclicidad del sistema se deriva del hecho de que los volúmenes percibidos en materia de gresos Brutos dependen fuertemente del nivel de actividad económica, ya que la base imponible l gravamen se correlaciona directamente con el nivel de transacciones de la economía. simismo, el ciclo económico actúa sobre los montos percibidos en lo referente a la mora y la asión tributaria.

En 2004 asistimos a un fenómeno novedoso: la Ciudad ha sido incorporada a la Coparticipación ederal con una cuota parte de 1,4 % sobre el total de la masa coparticipable.

Los casos extremos son los de Formosa y La Rioja, cuyo coeficiente recursos propios/ingresos tales alcanzan al 3,85% y 4,51%, respectivamente para el período 2000-2004 (FUENTE: rección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias – Ministerio de Economía).



ENTE: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias – Ministerio de Economía

2.2 La DGR en perspectiva histórica: los efectos de las privatizaciones en la estión de la AT.

los fines de esta investigación resulta de suma relevancia conocer la evolución reciente de la GR, con el fin de situar en perspectiva histórica los problemas y las correspondientes políticas ndientes a superarlos que serán analizados en esta Tesis.

ntre los elementos a destacar corresponde identificar las consecuencias de la privatización de tividades críticas de la AT que se verificó durante la década de 1990, proceso que se dio en el arco del viraje ideológico que se vino produciendo desde la década de 1970 respecto al papel l Estado en la economía[20]. El impulso político del *nuevo consenso* fue dado en el mundo glosajón, más particularmente en la Gran Bretaña de Margaret Thatcher -y su discurso basado el lema "*rolling back the State*"-, y los Estados Unidos de Ronald Reagan.: "[A fines de los años 1970], primero la primer ministro Thatcher en Inglaterra y poco después el presidente Ronald eagan en Estados Unidos llegaron al poder con la consigna y el programa de desarmar y revertir sociedad del bienestar, para dar paso irrestricto al mercado, y con ello, a la sociedad del nsumo y al enriquecimiento basado en la especulación financiera" (Andrieu, 2001).

La salida del patrón oro dictaminada por la administración Nixon en 1971 y la posterior valuación del dólar constituye una bisagra en el desarrollo del capitalismo moderno. La crisis neralizada -con epicentro en los países industrializados- que golpeó a la economía mundial sde entonces anunció el final de la llamada *Edad de Oro*, asociada al desarrollo y consolidación los *Estados de Bienestar*. De esta forma concluía la etapa de expansión más sostenida en la storia de la sociedad moderna; de allí en más, el crecimiento fue menos vigoroso y estuvo racterizado por frecuentes fluctuaciones, en el marco de una abrupta caída de la tasa de nancia, la crisis conjunta del sistema y las recurrentes convulsiones sociales.

n América Latina, este fenómeno se expresó en la gradual pero inexorable desarticulación del odelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) -que en buena parte de los aíses de la región había mantenido una vigencia de más de 40 años- a partir de la irrupción de obiernos (generalmente *de facto*) que introdujeron modelos de apertura y liberalización conómica, propiciando el reemplazo del patrón de acumulación mercadointernista por otro donde valorización financiera desplazó a la industria como eje ordenador de la economía, ofundizando al mismo tiempo la dependencia hacia el centro (Basualdo, 2001).

stas transformaciones significaban el corrimiento de las fronteras, "sustituyendo Estado por ercado, estableciendo un nuevo esquema de división social del trabajo y desregulando la tividad económica" (Oszlak, 1999). La caída de los socialismos reales y el avance de la stauración capitalista profundizaron y agudizaron en la década de 1990 este proceso. La ecesidad de los organismos acreedores de que las economías endeudadas se estabilicen para rantizarse el pago de las obligaciones contraídas, luego de una "década perdida" en la cual el tancamiento de los país latinoamericanos fue la regla, se manifestó en el paquete de comendaciones de política conocido como el *Consenso de Washington*, que fue aplicado con ayor o menor grado de ortodoxia por los distintos Estados de la región. **Las recetas apuntaban un desarrollo basado en el capital privado en detrimento del público, induciendo una ueva funcionalidad del Estado para favorecer la rentabilidad del capital undamentalmente los intereses del capital transnacional)[21].**

igual que en distintos ámbitos de la Administración Pública local e internacional, la DGR del CABA (en ese entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires) se produjo la transferencia funciones, responsabilidades e ingresos del sector público al privado, mediante la privatización l Sistema Integrado de Administración de la Cobranza (SIAC), a fines de 1990, y del Sistema de formación Geográfico (SIG), en 1991. Estos sistemas son centrales para la gestión de los puestos a los Ingresos Brutos, Patentes y ABL, dado que el logro de los objetivos recaudatorios nvierte en tareas críticas la administración de la base de datos de los contribuyentes (SIAC) y s actividades relacionadas a las valuaciones del catastro y del inventario de inmuebles (SIG). osteriormente, en 1993 fue tercerizada otra de las actividades críticas para el desarrollo de las reas de gestión de los tributos: la distribución de las piezas postales (boletas, intimaciones y mprobantes de pago)[22].

Al respecto ver los documentos del Banco Mundial, "Informe sobre el desarrollo mundial" (1997) "El milagro de Asia Oriental: el crecimiento económico y las políticas oficiales" (1993)

Siguiendo con la misma tendencia que se observó en la Administración Pública Nacional y en ras jurisdicciones subnacionales, las empresas que obtuvieron la concesión de los servicios rcerizados forman parte de los grupos económicos que más se vieron beneficiados por las líticas implementadas durante la década de 1990, y tuvieron un significativo crecimiento en tud de los millonarios contratos suscritos con el Estado. En efecto, la operatoria del SIAC fue

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

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

ra característica de las privatizaciones del SIG y del SIAC es que se violó uno de los criterios sicos en la relación entre el individuo y el Estado: el compromiso de garantizar la privacidad e egridad de los datos que el Gobierno debe almacenar y procesar para cumplir sus actividades, s cuales deben ser resguardados contra los riesgos de acceso y manipulación. Esto se observa el hecho de que la DGR perdió totalmente el control y manejo de la información fiscal de los ntribuyentes (uno de los insumos básicos de la AT). Pero no fue ésta la única consecuencia de tas privatizaciones: junto con la base de datos se cedió también la capacidad del desarrollo

---

dida a la Unión Transitoria de Empresas (UTE) ITRON-ITACO-TTI, de capitales locales y nsnacionales propiedad de los grupos SOCMA, Siemens S.A., Bulgheroni y BNL, entre otros. r su parte, el SIG fue tercerizado en favor de la empresa Catrel S.A., donde el accionista ayoritario es el grupo Roggio y también participa SOCMA. En este servicio se introdujo la figura l órgano de control, que quedó a cargo de Microcomp S.A. Por último, los servicios de stribución postal fueron delegados a la firma OCA S.A. (posteriormente S.A. OCA), de rtiginoso crecimiento durante los primeros años de la década pasada.

ismo de los sistemas de información, facultad que quedó completamente en manos de las mpresas prestatarias[23].

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

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

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

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

Contractualmente no se establecieron especificaciones claras de estándares de calidad ni de rmas de actualización de los sistemas a los que debían sujetarse las empresas, así como mpoco existió un control efectivo de las prestaciones recibidas.

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

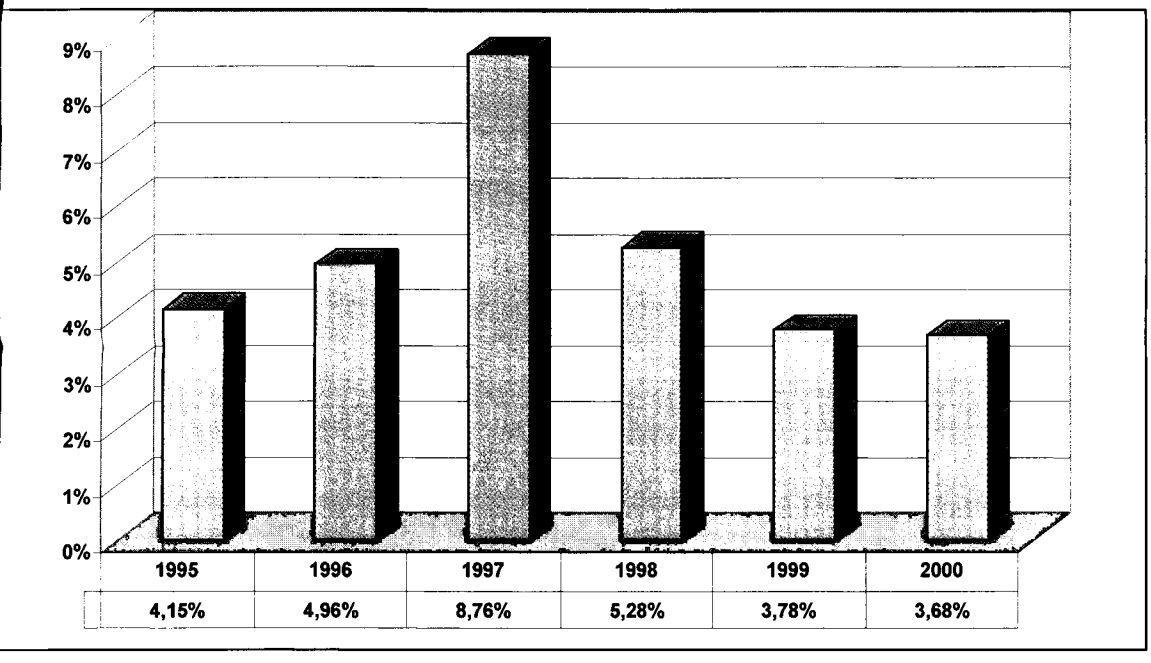
s efectos económicos directos para el fisco de la privatización de los sistemas SIG y SIAC y de distribución postal pueden verse mediante un indicador sintético de la eficiencia en la ignación de recursos del organismo. Concretamente, analizando la evolución del *indicador de stos* de la Administración Tributaria, utilizado internacionalmente como parámetro para evaluar desempeño de la AT, y que se obtiene como el cociente entre el presupuesto anual del ganismo y la recaudación percibida[24]. Si bien es conveniente tomar la información brindada por te tipo de indicadores con suma cautela, a los fines de esta investigación resulta ilustrativo esentar cuantitativamente el impacto de la tercerización de las actividades críticas[25].

omo se observa en el Gráfico Nº 2, durante la segunda mitad de la década pasada el coeficiente ece hasta alcanzar un pico en 1997, donde de cada 100 pesos que percibía la DGR, $8,76 nstituían los costos de recaudar. A partir de ese año se presenta una tendencia descendente sta alcanzar un valor de 3,68% en 2000.

áfico Nº 2. Indicador de Costos de la AT (incidencia de los costos en la recaudación)

Este indicador, que muestra la incidencia de los costos del organismo tributario en la caudación, es promovido por el Grupo de Trabajo CIAT/DGI-Francia – Indicadores de Gestión – nteproyecto (en www.ciat.org).

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



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

promedio de incidencia de los costos de la DGR en la recaudación durante el período analizado e superior al 5%, lo que constituye no sólo un monto elevado en términos de otras AT a nivel cional e internacional sino también respecto a los valores que adoptó este coeficiente a partir de 01[26].

comportamiento del coeficiente presentado se explica principalmente por la evolución de los stos del organismo. Como se muestra en el Cuadro Nº 1, el componente más significativo del esupuesto de la DGR es el gasto en *Servicios No Personales*. Dentro de esta categoría, la ayor proporción de las erogaciones corresponde a los *Grandes Contratos* (denominación que le be a los servicios brindados por las empresas operadoras de los sistemas de información SIAC SIG y la distribución postal). Entre 1995 y 2000, dicho inciso representó en promedio el 72,50% los gastos de la DGR, con un nivel particularmente alto en 1997, cuando significó casi el 85% l total de erogaciones.

adro Nº 1. Evolución del presupuesto DGR (por incisos de gasto).

ño	Inciso 1 (Personal)	Inciso 2 (Bienes de Consumo)	Inciso 3 (Servicios no Personales)	Inciso 4 (Bienes de Uso)	Inciso 5 (Transferencias)	Gastos Totales
95	24.025.420	995.940	63.876.822	1.031.045		89.929.227

Sólo para presentar una pauta referencial, ya que se trata de agencias tributarias pertenecientes distintos niveles de gobierno, la AFIP tuvo unos costos que promediaron el 1,92% de la caudación en idéntico período. Respecto a los valores del índice en el período post-2001, ver en cción 4.2.

96	33.395.694	797.098	75.614.890	3.401.814		113.209.496
97	32.374.423	191.844	180.292.044	9.448		212.867.759
98	28.657.733	150.609	114.413.482	2.833.283		146.055.107
99	29.546.881	538.158	70.530.191	1.126.357	1.603.506	103.345.093
00	30.421.318	658.798	65.727.582	798.675	1.773.939	99.380.312

ente: DGR.

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

os determinantes de este crecimiento en los costos son básicamente dos. Por un lado, las npresas prestatarias habían adquirido un gran poder de negociación debido a la forma en la que llevaron adelante las privatizaciones de los servicios tercerizados, lo que les permitió imponer ecios y condiciones contractuales favorables en las sucesivas renegociaciones de los nvenios. Por otra parte, tanto en los servicios del SIG como el SIAC, la facturación de las firmas taba atada a la evolución de la recaudación, ya que se calculaba mediante la aplicación de un rcentaje sobre el total de los ingresos tributarios percibidos. Por consiguiente, el crecimiento de recaudación determinó un incremento proporcional en los costos de estos servicios. El nivel toriamente elevado alcanzado en 1997 se explica por el revalúo inmobiliario ordenado por la gislatura, lo que incrementó sustancialmente los ingresos de la empresa prestataria del servicio atrel S.A.). La tendencia a la caída en los gastos que se produjo a partir de 1998 se explica ncipalmente por la influencia del contexto recesivo en la facturación de las empresas estatarias, aunque la transferencia de ingresos a las empresas continuó en niveles gnificativamente altos.

. La formación de competencias laborales y la rofesionalización del trabajo en la DGR (2000-2004).

.1 Los recursos humanos y las políticas previas de capacitación en la GR: el vacío gestionario revelado por el Censo de Personal del 2000.

proceso de privatizaciones que supuso la tercerización de las actividades esenciales para llevar cabo la misión de la AT tuvo su lógico efecto en los recursos humanos de la DGR. Dado que el

ntenido del fenómeno fue la transferencia de ingresos y la delegación de funciones críticas y sponsabilidades al sector privado, las necesidades y competencias del personal del organismo utario necesariamente se vieron afectadas.

concreto, se había producido una destrucción de las capacidades de los trabajadores de la AT, rdiéndose la posibilidad de fiscalización junto con la tercerización del SIG, los analistas en eligencia fiscal y los profesionales de sistemas con el SIAC, la posibilidad de actualización de domicilios con la entrega de la distribución postal (además de ceder valiosa información mercial), y la degradación en general del personal de una AT con cada vez menos funciones.

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

s implicancias de la ausencia de programas de formación de competencias laborales para el rsonal de la DGR y las debilidades en la estructura de los recursos humanos del organismo ltaron a la vista en los resultados del *Censo de Personal y Puestos de Trabajo DGR*, realizado rante el año 2000 a 1.322 agentes (85% del universo censal) en cumplimiento con lo tablecido en la Ley 471/ 00 de Relaciones Laborales en el ámbito del GCBA[27].

tre la valiosa información que proporcionó, el Censo permitió identificar claramente la gran riedad de modalidades contractuales existentes en la DGR[28]. Esta diversidad se explica por el cho de que la planta permanente fue recategorizada en 1991a través del Sistema Municipal de ofesión Administrativa (SIMUPA), momento en que se paralizó la carrera del personal. El greso de agentes a partir de entonces se produjo mayoritariamente por modalidades no rmanentes, reflejando una situación de precarización laboral, disponibilidad transitoria e

---

Ver ANEXO I para mayores detalles sobre el Censo de Personal.

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

estabilidad, tanto desde la perspectiva de la persona como de la institución. Esto trajo aparejada a lógica falta de incentivos para la formación y la capacitación de los agentes, tanto para el rsonal permanente –que cuenta con escasas posibilidades de movilidad escalafonaria- como ra el temporario –que no llega a identificarse con los objetivos del organismo. La baja ificación del personal se observa en el hecho de que el 78,8% de la planta permanente se contraba en los niveles escalafonarios "D" o "E", que junto con el "F" corresponden a los de enores remuneraciones, complejidad de tareas, responsabilidad y requisitos de capacitación.

r otra parte, el Censo también puso de manifiesto la gran diferencia en términos del promedio edad de los miembros de planta permanente (superior a los 44 años) respecto a los de odalidades no permanentes (inferior a los 27 años). Esta divergencia también se refleja en la tigüedad en el organismo: las personas con más de 5 años en la DGR casi en su totalidad rtenecían al personal permanente.

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

su vez, la dotación de Auditores (fiscalización interna y externa) estaba representada por 300 entes, de los cuales sólo el 28% eran profesionales. Con ésta dotación debe controlarse el mplimiento fiscal de más de 3.436.000 sujetos imponibles de la Ciudad.

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

manera de resumen, el Censo de Personal puso en evidencia los serios problemas en el área los recursos humanos que existían hacia finales de la década de 1990 en la DGR. A esto se ma la ausencia de un plan integral formación de competencias laborales y profesionalización, ebido a que la privatización de actividades centrales de la administración tributaria había egradado las necesidades de capacitación del personal, determinando un organismo tributario on escasas herramientas para llevar a cabo su misión.

2 La nueva conceptualización de la AT: el cambio del modelo de estión (2000-2004).

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

- *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.
- *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.
- *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.
- *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.

partir de este marco general para el desarrollo de la gestión, las acciones concretas nprendidas se orientaron a atacar los tres problemas básicos detectados en la AT: a) la brecha recaudación; b) la obsolescencia del modelo de gestión; y c) la baja productividad de la dministración Tributaria[29].

Brecha en la recaudación

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

cciones: Una de las principales medidas tomadas para atacar esta debilidad fue la *focalización bre los Grandes Contribuyentes.* Dado el alto grado de concentración económica que habían mentado los procesos económicos y políticos descriptos en las secciones anteriores, hacia el

Lo que sigue se encuentra en Otero (2003).

o 2000 alrededor del 25% de la recaudación de la Ciudad de Buenos Aires se acumulaba en 200 contribuyentes, mientras que 5.000 contribuyentes explicaban casi dos tercios de los gresos totales del fisco. Es decir que, desde el punto de vista de la importancia relativa sobre la caudación del conjunto, se justificaba un accionar específico sobre este conjunto de ntribuyentes.

focalización sobre los Grandes Contribuyentes se centró en la creación y el desarrollo de una idad especializada para la administración de este universo, que lo redefinió e implementó una rie de mecanismos de seguimiento del nivel de cumplimiento, acompañado de intimaciones y ultas automáticas que indujeron a mejorar la *performance* de este segmento[30].

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

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

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

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

Obsolescencia del modelo de gestión:

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

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

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

cciones: A partir del año 2000 se inició en la DGR del GCABA un proceso que culminó con la cuperación para el sector público (sin indemnizaciones y sin re-licitar) de las actividades críticas e la AT que habían sido privatizadas en la década de 1990. La decisión política consistió en ansferir la operatoria de los sistemas críticos a organismos públicos que estuvieran capacitados

ra administrarlos, y que –al mismo tiempo- presentaran garantías de calidad y eficiencia. El oceso de migración de los sistemas concluyó a fines de 2002. Desde entonces, el servicio del G es prestado por una unidad del Gobierno de la Ciudad creada especialmente para realizar las eas relacionadas con las valuaciones del catastro (USIG), mientras que la administración de la se de datos de los contribuyentes fue delegada al Banco Ciudad de Buenos Aires (BCBA). Una racterística destacable del proceso del cambio de operadores fue que pudo llevarse a cabo de ma no traumática para los contribuyentes, manteniéndose la calidad de los servicios y el sempeño previsto.

ora bien, la recuperación para el sector público de estas actividades no fue concebida como un ero cambio de operador, sino que formó parte de un objetivo estratégico que apuntaba –entre os fines- a incrementar la tasa de riesgo del incumplimiento tributario como a multiplicar la pacidad de atención por medios remotos, minimizando los desplazamientos y los contactos rsonales de los contribuyentes en su relación con la Administración Tributaria. Es decir, la gración constituyó la palanca del cambio organizacional.

s mejoras en el servicio que se fueron introduciendo paulatinamente desde entonces son identes: se incorporaron nuevas boletas de pago, consulta de saldo por internet y la nominada "boleta virtual"[31]. Estas innovaciones impactaron fuertemente en la disminución de las y de tiempos de espera para el contribuyente, así como en la eliminación de oportunidades fraude y de costos de papel para la administración. Del mismo modo, la reducción de los ntactos personalizados permitió reasignar recursos hacia la misión central del organismo: mbatir le evasión y el incumplimiento tributario.

Bajo nivel de productividad de la Administración Tributaria.

proceso de recuperación de los sistemas críticos de la AT para el sector público sirvió para alancar otros cambios que impactaron sobre el tercer gran problema identificado al inicio: la ja productividad de la administración tributaria local. En efecto, los resultados de este cambio y proceso de reingeniería asociado a él[32] en materia de costos y productividad son elocuentes: si ra el año 2000 la incidencia de los costos de la DGR en la recaudación era de 3,62%, en 2004 jaron a 1,61%. La proporción de recursos destinados a los Grandes Contratos también

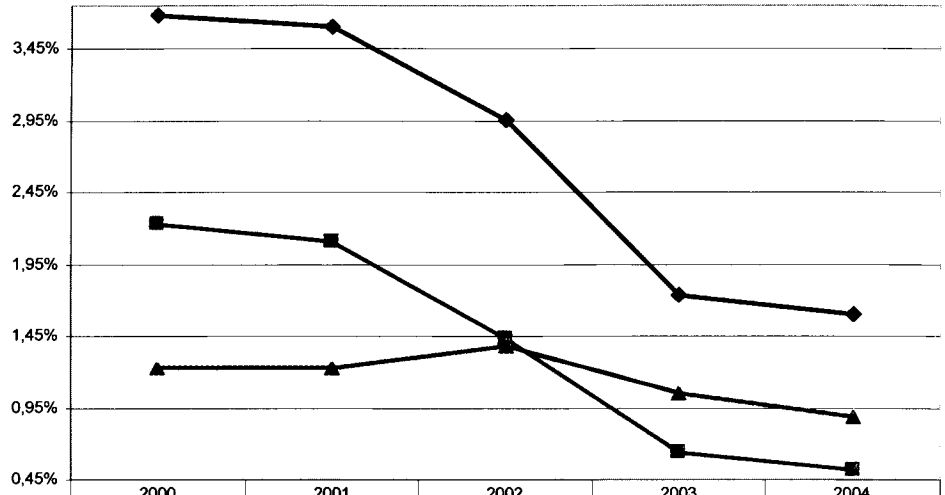
---

De esta forma se denomina la posibilidad de cobrar los gravámenes empadronados sin que el ntribuyente se vea obligado a presentar la boleta, sino únicamente señalándole al cajero del nco qué es lo que desea abonar.

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

perimentó una caída significativa (que de hecho explica en gran medida la disminución de los stos totales): las erogaciones en este concepto en 2004 equivalen a menos de un cuarto del onto abonado en el año 2000.

afico Nº 3. Indicadores de Costos de la AT



	2000	2001	2002	2003	2004
Inc. Costos/Rec.DGR	3,69%	3,60%	2,96%	1,74%	1,61%
Inc. Grandes Contratos/Rec.	2,23%	2,11%	1,45%	0,65%	0,53%
%Retr. RR.HH/Rec	1,23%	1,23%	1,38%	1,05%	0,90%

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

3 El renovado papel de los recursos humanos en la organización: las rimeras experiencias de capacitación y el camino hacia la rofesionalización del trabajo

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

n embargo, las malas condiciones en las cuales se encontraba el capital humano de la ganización hacía inviable cualquier política que intentara revertir las deficiencias vigentes en ateria de gestión de la AT y, en particular, llevar adelante exitosamente la migración de los stemas SIG y SIAC al sector público. Por lo tanto, era urgente la implementación de un conjunto nsistente y sistemático de acciones tendientes a atacar las debilidades que el Censo de

rsonal y otros elementos de diagnóstico habían mostrado categóricamente y, por otra parte, a nerar un dispositivo de fortalecimiento institucional y pedagógico de la capacitación[33].

s allá de lo presentado anteriormente sobre las características del personal del organismo, el orme de Auditoría del GCABA (2001) desnudó otras graves falencias en la DGR: ausencia de *stión* y *planificación estratégica*, que orientara los atributos del personal hacia el logro de los etivos institucionales[34]; las *carencias en la información* (que se presentaba poco confiable y sactualizada); la prácticamente *nula capacitación;* la *falta de oportunidades en la carrera*; y la gnación de *funciones jerárquicas sin reconocimiento.* Estos elementos conspiraban "contra la tivación y obstaculizan el compromiso con los objetivos institucionales (...)"[35].

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

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

r otra parte, a los fines de fortalecer la gestión de los recursos humanos, se diseñó un *Sistema tegrado de Recursos Humanos* (SIRH), cuyas características permiten cubrir todas las

---

Los resultados arrojados por el Censo fueron corroborados y complementados por el Informe nal de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires sobre la Gestión de los Recursos umanos en la DGR (Proyecto Nº 4.07.0.00, Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires), ue destacó precisamente la falta de definición de objetivos explícitos en la gestión de los cursos humanos (lo que impide la planificación y obstaculiza el establecimiento de metas y la nsecuente evaluación de su desempeño), la ausencia de descripciones de puestos y perfiles ue restringe la racionalidad en la cobertura de eventuales vacantes y en las decisiones relativas la rotación y movilidad interna de los recursos humanos) y la carencia de un registro sistemático e la información relativa a la capacitación del personal de planta permanente, contratado y asante.

Informe de Auditoría del GCABA, octubre de 2001.

Informe Auditoría GCABA, octubre de 2001.

cesidades del administrador, además de ser flexible, integrado y seguro. Esta herramienta cnológica de gestión integra modularmente los datos que conforman el *Legajo Electrónico* (datos rsonales, datos familiares, datos laborales, datos educativos) en tablas relacionales que rmiten realizar las operaciones correspondientes a registro de novedades, liquidación de eldos, ausentismo, liquidación de módulos y el conjunto de operaciones correspondientes a la ministración de personal.

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

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

stos ejes se desarrollaron a través de distintos módulos temáticos[36], de los que participaron estigiosas instituciones académicas públicas y privadas (cómo las universidades nacionales de Matanza y Buenos Aires, el Consejo Profesional y el Colegio de Graduados de Ciencias conómicas, la AFIP, el Banco Ciudad de Buenos Aires y la Dirección de Emergencia Social y efensa Civil del GCABA), así como profesionales y docentes de la DGR.

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

Entre ellos se encuentran actividades de Capacitación Gerencial, Trabajo en Equipo, Maestría Finanzas Públicas, Jornadas de Actualización Tributaria, Planes y Normas de Fiscalización, onvenio Multilateral, Sistema Único de Mesa de Entradas (SUME), distintos aplicativos formáticos y Prevención de Siniestros.

4. La articulación de las instancias formales de educación superior en T: El Plan Trienal de Capacitación 2002-2004 como dispositivo ccionario.

mo se mostró anteriormente, en un contexto de nuevos paradigmas tecnológicos y de gestión los recursos humanos, la profesionalización basada en el desarrollo de competencias laborales un proceso que debe encarar cualquier AT que pretenda responder a los múltiples mpromisos y desafíos que entraña la gestión tributaria en los tiempos que corren. Esto supone defectiblemente constituir un objeto de estudio específico, que explore desde una perspectiva arcativa el terreno de la AT y genere -al mismo tiempo- cuadros técnicos y funcionarios capaces dar respuesta a las necesidades de la gestión tributaria.

planificación del fortalecimiento de los recursos humanos en la DGR de la Ciudad de uenos Aires a través de la profesionalización del trabajo representa los esfuerzos del ganismo por avanzar en esta dirección.

la luz de los diagnósticos sobre la situación de los recursos humanos del organismo, las periencias previas y los objetivos y lineamientos generales de la gestión, a partir de 2002 el epartamento de Capacitación de la DGR incorporó un abordaje estratégico de las actividades de área que quedó plasmado en el *Plan Trienal 2002-2004*. El principal objetivo del Plan fue vorecer la capacidad de gerenciamiento de la capacitación, de forma tal de poder responder al njunto de necesidades de la DGR, proporcionando un marco estratégico para orientar y dar ntido a las acciones de corto plazo[37]. **Conociendo las principales falencias estructurales de s recursos humanos de la DGR y las necesidades del plan general de gestión del ganismo, se apuntó a desarrollar las competencias laborales de los recursos humanos on el objetivo de mediano y largo plazo de incrementar el grado de profesionalización del abajo. Alcanzar esta meta requería encarar un ambicioso proyecto de integración vertical l sistema educativo y de formalización e institucionalización de la AT como objeto de studio académico, con el propósito de generar los profesionales que la gestión tributaria tual exige pero que el mercado por su cuenta no produce.**

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

s acciones emprendidas en el marco de este proyecto pueden clasificarse en tres niveles:

a) 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**[38], 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 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 para permitir iniciar o concluir el nivel medio a los agentes de planta permanente y sus familiares que no lo hayan finalizado.

b) En segundo lugar, 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:
   1. Auditoría y Administración Tributaria;
   2. Servicio Integral de Atención al Cliente Tributario;
   3. Soporte para el Cambio Tecnológico;
   4. Gerencia Tributaria.

s actividades se realizaron en torno a diversas orientaciones centrales, que pueden stematizarse en el siguiente cuadro:

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

Orientaciones	Cursos, talleres, seminarios.
Fortalecimiento y Actualización de conocimientos requeridos en las funciones específicas de la DGR	• Actualización Tributaria. • Planes y Normas de Fiscalización. • Régimen Especial para Entidades Financieras. • Auditoría de Información Contable. • Actualización del Procedimiento Administrativo.
Formación y Consolidación de aptitudes y actitudes requeridas a los niveles de decisión, secretarias de dirección y personal que interactúa directamente con el público.	• Capacitación Gerencial. • Comunicación Eficaz. • Asistente Ejecutiva. • Atención al Contribuyente.
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.	• S.U.M.E (Sistema Único de Mesa de Entradas) • Windows. • Internet Explorer - Outlook Express. • SPSS para Windows. • Corel Draw 10 - Power Point .
Módulos Generales orientados a la mejora de la calidad de vida del personal de la DGR	• Prevención de Siniestros • Lucha contra el Tabaquismo

c) Por último, la baja proporción de agentes con estudios de postgrado y especialización en temáticas propias de la AT (en gran parte debido a la inexistencia de oferta de este tipo de formación) llevó a la **implementación de programas de *profesionalización*.** Las acciones se dirigieron en dos frentes. En primer lugar, fueron creadas **tres titulaciones en educación superior: Tecnicatura, Licenciatura y Especialización de Posgrado en Administración Tributaria.** El objetivo de desarrollar estas instancias de educación superior formal es 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, asumiendo de este modo el estudio de la AT como hecho socialmente significativo y -por lo tanto- de análisis científico y reflexión académica.** En segundo lugar, se aprovecharon las **especialidades y maestrías disponibles en el marco de la Universidad de Buenos Aires y otras universidades públicas** que pudiesen estar vinculadas al campo de la AT (incluyendo formación en administración pública, economía, finanzas públicas, derecho tributario, recursos humanos y tributación, entre otros), y se implementó un **sistema de becas para incentivar la especialización del personal de la DGR**.

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

s grandes ejes trazados constituyen una experiencia inédita tanto en el organismo como a nivel ernacional, ya que se abordó de manera sistemática e integral las necesidades de talecimiento y desarrollo de los recursos humanos, con el fin de apoyar los procesos de nsformación de la gestión tributaria en la Ciudad de Buenos Aires. Es decir, este tipo de ciones que tienen por objeto la formación de cuadros y funcionarios altamente especializados y e son la base para aspirar a una administración tributaria que fomente la equidad y el desarrollo cial sustentable, conforman un **proceso de política pública innovador**. Si bien existen odelos referenciales exitosos que sirvieron de base para el diseño de los programas de rmación de competencias laborales y profesionalización implementados por la DGR, **no existen tecedentes de políticas estratégicas consistentes y abarcativas tendientes al desarrollo los recursos humanos en una AT subnacional**.

5 Los programas de profesionalización del trabajo de la DGR.

s *programas de profesionalización* constituyen la instancia educativa formal del sistema capacitación y desarrollo de los recursos humanos de la DGR, y significaron la corporación consistente e integrada al sistema educativo formal (en sus niveles superior de postgrado) del conjunto de contenidos referidos al campo de la Administración ibutaria, sentando así las bases de la "formalización" del objeto de estudio.

asta el momento de diseño e implementación del Plan Trienal 2002-2004, el sistema vigente de ducación superior en la Argentina no incluía dentro de su oferta académica programas orientados specíficamente a la administración de los tributos. La mayor parte de las especializaciones afines orientaban a la administración o gestión de políticas públicas en general, o aspectos de la butación pensados desde el otro lado del mostrador, es decir, para quien tiene que pagar los ibutos y no para el recaudador.

n caso de referencia en materia de especialización en Administración Pública fue la creación del uerpo de Administradores Gubernamentales (AG) en 1984, a partir del modelo de la Escuela acional de Administración francesa (ENA). El Cuerpo, que presenta una dependencia jerárquica e la Jefatura de Gabinete de Ministros y funcional de los máximos niveles de conducción del

ctor público que requieran la asistencia de AG, está formado por profesionales de distintas mas, que desempeñan "funciones de planeamiento, asesoramiento, organización, conducción y ordinación en toda la Administración Pública Nacional, en las áreas y proyectos que la autoridad lítica considera de mayor importancia y prioridad"[39]. La forma de acceder al Cuerpo de AG es ediante la aprobación del programa de formación de 24 meses (con dedicación exclusiva) tado en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), al que a su vez se ingresa ediante un concurso entre los postulantes.

gún Oszlak (2001), los AG han cumplido "un papel relevante en cuanto a la posibilidad de rmar y poner a disposición de la administración pública un cuerpo de profesionales idóneos y mpetentes". Sin embargo, este especialista reconoce ciertos problemas y limitaciones que se eron poniendo de manifiesto a medida que se fue desarrollando el sistema: "1) los conflictos que arrea la doble dependencia jerárquica y funcional que inevitablemente deben establecer con el ganismo del que dependen y el de destino; 2) el reducido tamaño (200 integrantes, ahora ducido por retiros voluntarios a 170) y su consecuente bajo impacto sobre la gestión pública; 3) concentración en funciones asesoras más que ejecutivas, que era el propósito inicial; y 4) la ta de un sistema de evaluación e incentivos que discrimine mejor las capacidades relativas de s integrantes del cuerpo".

on el mismo objetivo de generar profesionales especializados en la gestión pública fue creada – año más tarde- la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas la UBA (Resolución CS N°241/85). Según sus fundamentos, la Maestría fue diseñada para "dar spuesta a la creciente diversificación de la actividad estatal, a la correspondiente complejización su aparato administrativo, sus políticas, sus formas organizativas y sus mecanismos de cisión, mediante la formación de recursos humanos de alta capacitación para el desarrollo de la vestigación y de especialistas en la materia"[40].

la opinión de Oszlak (2002), "la Maestría llenaba un vacío enorme en este campo en Argentina). Esta necesidad de capacitación se expresa en que el 93% de los graduados se encuentra bajando en el sector público". Sin embargo, Andrieu (2002) cuestiona el papel que stóricamente tuvo la formación de postgrado en administración pública en la Argentina porque e dedica a dotar a sus alumnos de panoramas generales sobre aspectos teóricos sin profundizar bre lo inherente a las herramientas de gestión, es decir, no se entrena a gerentes públicos". szlak (2002) responde a estos cuestionamientos asegurando que las Maestrías deben "ofrecer a formación académica, ya que ésta no está reñida con la gestión. Esto permite ordenar ideas,

---

www.ag.org.ar
http://www.econ.uba.ar/www/posgrado/Paginas/ma_admin_publica/mapublica.html

servar problemas de forma global, decidir con información más sistematizada. El perfil del rente público no versa en adquirir y aplicar técnicas. El Gerente Público debe tener claridad con specto de fortalezas, obstáculos, restricciones, utilidad de las herramientas de gestión, saber a ién llamar para resolver un problema".

dependientemente de la controversia actual sobre el sentido y los contenidos de los programas postgrado en Administración Pública, lo cierto es que esta Maestría -la primera en ciencias ciales en la UBA- ya cuenta con más de 250 egresados y cumple un rol destacado al porcionar profesionales especializados al sector público. Asimismo, su creación constituye una lítica activa del Estado para generar profesionales especialmente capacitados para la gestión blica, en un contexto de déficit de recursos humanos calificados.

lviendo a nuestro objeto de estudio, el problema de la profesionalización en AT implicaba un oceso doble: crear las instancias educativas formales y al mismo tiempo establecer una iculación vertical y horizontal coherente entre los distintos niveles, de forma tal de romper con s limitaciones históricas del sistema de educación superior argentino. Como sostiene Fernández marra (2002) al referirse al estado del sistema educativo argentino, "parecería ser que las tructuras académicas se han desarrollado por procesos de agregación coyuntural de carácter lítico y no como parte de proyectos institucionales definidos y con claros criterios istemológicos, disciplinarios y pedagógicos. Las dificultades de articulación parecen ser el sultado de una organización académica débil que no favorece la integración y que, por lo tanto, nde a la dispersión, el aislamiento o la segmentación. Los problemas de articulación se dan en vertical y en lo horizontal. En lo vertical se registra entre niveles (nivel medio con el superior), tre el pre-grado y el grado y entre el grado y el postgrado. En lo horizontal se da en términos rriculares (planes de estudio, asignaturas y actividades de enseñanza rígidas y mpartamentalizadas), disciplinarios (dificultades para construir abordajes inter o nsdisciplinarios o de carácter pedagógico) y de funciones (la integración de la docencia con las tividades de investigación y transferencia)".

este marco, la DGR diseñó una propuesta educativa de *profesionalización* de los recursos manos abocados a la gestión tributaria, dando lugar a un proceso de mejoras orientado a la rtificación y acreditación de calidad de los servicios que brinda. A tal fin estipularon los guientes programas:

- *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).

- *Ciclo de Complementación Curricular: Licenciatura en Administración Tributaria* (Universidad Nacional de La Matanza, Escuela de Formación Continua, Dirección General de Educación Superior, Dirección General de Rentas, CENT N° 17 del GCBA).

- *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 postgrado* (Derecho Tributario, Tributación, Finanzas Públicas, Administración Pública, Recursos Humanos, Economía).

steriormente, con el propósito de acercar las ofertas educativas a la mayor cantidad de tenciales estudiantes y aprovechas las nuevas herramientas tecnológicas en materia de rmación profesional, se desarrollaron propuestas de educación a distancia para el cursado de la cnicatura y la Licenciatura en AT, modalidad a implementarse a partir del año 2006.

esta forma, la DGR enfrentó globalmente los problemas de calificación de sus recursos manos, creando el marco para el desarrollo de competencias laborales específicas de la AT y mpiendo –simultáneamente- la desarticulación de los programas de educación superior y la gmentación del sistema de formación técnico-profesional existente en el país.

s programas de *profesionalización* fueron diseñados de forma que se adecuen a los cuatro terios mínimos exigidos internacionalmente: i. que se verifique su vinculación con el sistema de aciones laborales; ii. que se convierta en parte de los procesos de transferencia tecnológica; iii. e se configure como un hecho educativo; iv. que se oriente hacia la estructuración de mpetencias (Cinterfor, 1996).

continuación describiremos las características más salientes de los programas de ofesionalización diseñados por la DGR en el marco del Plan Trienal 2002-2004, para luego alizar una conceptualización global de la experiencia.

5.1 Tecnicatura Superior en Administración Tributaria.

Tecnicatura Superior en Administración Tributaria fue concebida como una carrera de estudios rciarios no universitarios orientada a la formación de especialistas en AT, y comenzó sus tividades en el año 2003.

e el primer programa desarrollado en el marco del proyecto de profesionalización de la DGR, te la ausencia de propuestas educativas en el ámbito de la educación superior formal argentina stinadas a generar profesionales especializados en la gestión de los tributos.

creación de la Tecnicatura constituye un avance en la resolución del gran problema estructural l trabajo en el organismo tributario de la Ciudad: el "escaso número de recursos humanos ofesionales" y el déficit de profesionales con "competencias específicas en materia de gestión blica y AT"[41]. A su vez, responde al diagnóstico realizado a partir de los datos del Censo de rsonal de la DGR, que mostró que el 69% de los agentes estaba en condiciones potenciales de ciar estudios universitarios de grado y de postgrado. Por ello se propone como un dispositivo ra "incrementar la capacitación y el nivel de profesionalización de los recursos humanos de la GR, integrando la formación académica con la actividad laboral".

carrera posee una carga horaria total de 2.512 horas cátedra y está organizada en seis atrimestres bajo modalidad presencial, divididos en dos ciclos[42]. La duración del ciclo de mación básica es de cuatro cuatrimestres (1.616 horas cátedra), mientras que el de pecialización consta de dos cuatrimestres (896 horas cátedra). Los cursantes reciben **el título termedio de Auxiliar en AT** al aprobar la totalidad del ciclo de formación básica, mientras que aprobar el ciclo de especialización y un trabajo de investigación final obtienen el título de **cnico Superior en AT.**

términos generales, los objetivos de la Tecnicatura son "formar en competencias laborales acionadas con la interpretación, aplicación, análisis e investigación de normas y procedimientos utarios del ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, en la AFIP, en los organismos recaudadores las diferentes jurisdicciones (provinciales o provinciales), y/o en otras áreas de gobierno nculadas a los ingresos públicos; y –por otro- capacitar en aspectos políticos, legislativos y de stión de la Administración Tributaria".

aspecto importante de la carrera es la introducción de un *régimen de pasantías*, por el cual se enta fortalecer el proceso educativo vinculado al mundo del trabajo y las prácticas ofesionales. Este sistema obliga a los alumnos a realizar una pasantía de análisis de impuestos un área de trabajo del organismo que integre la administración de un tributo local en las mensiones correspondientes a las distintas categorías de contribuyentes jurisdiccionales. Los santes deben elaborar e implementar un plan de trabajo cuyos resultados deberán presentarse el trabajo final de investigación. De este modo, la formación en competencias laborales pecíficas y organizacionales permite analizar sistemáticamente un impuesto o conjunto de ellos lacionado a un tipo de contribuyente y desarrollar, a la vez, un plan de investigación. Durante el ríodo de pasantía el alumno se encuentra pedagógicamente bajo la guía, seguimiento y

Las citas textuales reproducidas en esta sección corresponden al Plan de Estudio de la ecnicatura Superior en Administración Tributaria" (Dirección General de Rentas, 2003/2004).
Actualmente se encuentra en desarrollo la modalidad a distancia de esta carrera.

aluación de un tutor, designado en los talleres de análisis de impuestos, con quien debe unirse periódicamente.

s fundamentos conceptuales de la Tecnicatura reconocen las actuales tendencias en materia de stión pública, Administración Tributaria y desarrollo de los recursos humanos de una ganización: "Los modelos de gestión pública mundialmente vigentes prestan especial atención al eño y puesta en acto de mecanismos que posibiliten una real y efectiva participación social, nto en la instancia de formulación de las políticas públicas como en las de implementación y ntrol. (...) El ámbito tributario, en consonancia con estos paradigmas, debe prestar un servicio blico de excelencia, garantizando la eficacia y eficiencia de los ingresos públicos, que posibiliten cumplimiento de las funciones del Estado en cualquiera de sus niveles de gobierno. (...) canzar mayores niveles de profesionalización se convierte en un objetivo prioritario en materia gestión del capital humano de la organización".

sde el punto de vista pedagógico, la noción de formación de competencias laborales es un pilar la carrera: "Las personas no sólo deben aprender un conocimiento específico, una destreza o bilidad determinada sino que, junto con ello, deben desarrollar un conjunto de competencias borales que son de aplicación en diferentes contextos y que deben acompañar el aprendizaje de alquier contenido. Dicha formación debe comprenderse desde el sujeto adulto que trabaja en a organización pública y desde la oportunidad que se le ofrece para aprender –estrechamente nculada con las necesidades de la organización- donde es necesario que la persona aprenda evas cosas, desaprenda otras, actualice conocimientos y modifique comportamientos. La pacitación laboral debe asegurar la calidad y aplicabilidad de los aprendizajes, ndamentalmente en la configuración de nuevas estructuras cognitivas".

gún consta en sus fundamentos, la formación obtenida durante el cursado de la *Tecnicatura* unta no sólo a garantizar la adquisición de las competencias laborales por parte de los abajadores, sino que al mismo tiempo a asegurar a los agentes "posiciones ventajosas –desde el nto de vista profesional- a la hora de la ocupación de cargos, asunción de mayores sponsabilidades en la gestión de los asuntos del ámbito tributario y en los distintos regímenes incentivos previstos en los marcos legales vigentes en materia de empleo público y carrera dministrativa del GCABA".

s antecedentes y criterios relevantes que fueron considerados al momento de diseño e nplementación de la carrera son:

- El aval técnico del Área Desarrollo de Recursos Humanos del Programa de Fortalecimiento Institucional BID-DGR y del Programa de Mejora Organizacional,

Subcomponente Organización y Formalización de las Funciones de los Recursos Humanos, BID-DGR

- Las directrices, propuestas y sugerencias que en esta materia emanan de organismos especializados(CIAT, OIT)
- Los exitosos resultados obtenidos por la AFIP en la creación y desarrollo del Curso de Administrador Tributario[43], que posibilitó la gestión del capital humano a través de la formación en competencias institucionales requeridas y potenciación de las laborales adquiridas.
- La experiencia desarrollada por el Banco de la Ciudad de Buenos Aires, quien, con el mismo objetivo de profesionalizar sus recursos humanos financia la carrera universitaria de parte de su personal a través de un convenio con la Universidad Católica Argentina (UCA).
- El déficit en la formación, capacitación, calificación y certificación de competencias laborales tanto en el ámbito nacional como local, que permitiría al trabajador acreditar "capacidad real para dominar el conjunto de tareas que configuran su función" (Mertens, 1996).
- La Ley 471 de Relaciones Laborales del GCABA, quien propicia este tipo de acciones, en tanto y en cuanto considera a la capacitación profesional y técnica de los empleados públicos como un derecho de éstos e insta a las autoridades al diseño e implementación de planes y programas de profesionalización destinada a todos sus agentes.

especto al perfil general del egresado, se espera que las competencias adquiridas integren ferentes niveles de conocimientos, aplicación y evaluación de los mismos, así como su nsferencia a la situación laboral. Se prevé, además, "una formación que permita la toma de cisiones, el establecimiento de procedimientos y recomendaciones en materia fiscal para el nbito de su incumbencia. Potenciará al mismo tiempo el desarrollo de características personales e ayuden a mejorar el desempeño personal y de sectores de trabajo a través del pensamiento eativo, la reflexión crítica y el autoaprendizaje".

n síntesis, **el *Técnico Superior en AT* es un profesional capacitado para el desarrollo de las mpetencias para organizar, programar, ejecutar y controlar planes y programas en ateria tributaria, interpretar y aplicar los marcos normativos vinculados con la materia ibutaria; elaborar, controlar y registrar el flujo de información; coordinar equipos de abajo relacionados con su especialidad. Los aprendizajes adquiridos permiten –a su vez- esarrollar roles como asesor en materia tributaria en diferentes ámbitos legislativos, ecutivos, jurídicos o de auditoría fiscal.**

Disposición 4861 (31 de julio de 1980), actualmente interrumpida

***Tecnicatura Superior en Administración Tributaria* contiene aspectos novedosos specto a las demás carreras de nivel superior no universitarias, entre los que se destacan articulación con el grado universitario, a través de la posterior creación del *ciclo de mplementación de* Licenciatura; el desarrollo la de la modalidad a distancia, que rmitirá incluir otras jurisdicciones y obtener el reconocimiento nacional de la Carrera; y sistema de articulación con los egresados del programa de Administradores Tributarios la AFIP.**

specto a esto último, como parte del proyecto se estableció un sistema de exámenes libres ra los alumnos que se inscriban en la Tecnicatura y acrediten haber aprobado materias sarrolladas por la AFIP en aquellas asignaturas que se correspondan al Curso de Administrador butario de la AT nacional, una carrera de nivel terciario pero de reconocimiento únicamente erno, que se encuentra actualmente suspendida[44].

acias al sistema de trato diferencial diseñado por la DGR, los agentes de la AFIP que no hayan alizado el curso o que deseen una acreditación formal pueden incorporarse a la carrera sarrollada por la DGR, facilitándose la continuidad de sus estudios y su especialización.

5.2 Ciclo de Complementación Curricular: Licenciatura en Administración ibutaria.

partir del Convenio Marco entre la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad tónoma de Buenos Aires - Carrera Técnico Superior en Administración Tributaria, CENT N° 17 - a Universidad Nacional de la Matanza, en el año 2005 se creó el *Ciclo de Complementación urricular "Licenciatura en Administración Tributaria".*

programa tiene como antecedentes inmediatos el desarrollo y puesta en marcha de las arreras "Técnico Superior en Administración Tributaria" (que opera como requisito de ingreso al clo de Complementación[45]), y la "Especialización de Posgrado en AT" (ver más abajo).

La duración de la carrera de AFIP era de seis cuatrimestres (previa aprobación de un curso troductorio de un cuatrimestre), y también otorgaba un título intermedio (Técnico Tributario) y o final (Administrador Tributario). El curso estaba fundamentalmente dirigido a agentes de anta Permanente o Temporaria con título secundario y a profesionales con especialidades no lacionadas con las funciones específicas de la AFIP, estableciéndose como requisito de ingreso año de antigüedad en el organismo al momento del inicio del ciclo introductorio.

Alternativamente se puede acceder con un título de Grado Universitario de Abogado, Contador, c. en Administración, Lic. en Economía, Ing. en Sistemas o Lic. en Sistemas.

partir de la creación del ciclo de Complementación de Licenciatura en Administración Tributaria buscó promover la formación de analistas funcionales y simbólicos y generar un espacio de vestigación en materia de Administración Tributaria, en el contexto de la formación universitaria grado. Según se establece en el proyecto de creación, "concebida la AT -como práctica social nstitucional- [la Licenciatura] se propone abordar dos dimensiones centrales: la constitución de colectivo interno de la institución AT; y la apertura hacia otras instituciones para conformar una omunidad científica temática' que articule el crecimiento del conjunto del campo y sus ácticas".

estructura del ciclo está basada en *Módulos de Aprendizaje*, con sus correspondientes ignaturas, que se desarrollan a lo largo de tres cuatrimestres de cursada, y se integran y ticulan planificadamente, otorgándole al Ciclo el carácter complementario de los estudios rciarios de base, y el anclaje académico de los estudios de post-graduación[46]. Actualmente mbién se encuentra en etapa de desarrollo la modalidad a distancia de esta carrera.

s objetivos generales de la Licenciatura son complementarios y se articulan con los de la ecnicatura:

- Proporcionar una formación académico profesional de alto nivel en la gestión institucional; en el análisis de alternativas y estrategias propias del entorno tributario en sus aspectos políticos, económicos, legales, administrativos, y de la investigación fiscal.
- Formar en competencias laborales relacionadas con la interpretación, aplicación, análisis e investigación de administraciones tributarias de diversas jurisdicciones.
- Analizar sistemas tributarios comparados y las estrategias por las administraciones tributarias, europeas y americanas desarrolladas por investigaciones y prácticas de gestión referidas a la fiscalidad local, nacional e internacional.

esarrollar un Ciclo de Complementación Curricular que posibilite a los egresados del nivel rciario arribar con éxito a la certificación de grado universitario implica un conjunto de desafíos diferentes niveles de complejidad: "En principio, el desafío que supone asumir y avanzar en un mpromiso con determinadas concepciones político-educativas, referidas a las articulaciones del stema de grado, hacia los niveles anteriores y posteriores -terciarios y post-grados- que implican

Los módulos que se desarrollan son: i. Organización y Dirección, ii. La administración tributaria; Evolución político-social de las instituciones; iv. Seminario y Taller de tesis. También se incluye módulo de idioma inglés con el objeto de "ampliar el repertorio lingüístico de los alumnos en s niveles formal, funcional y estratégico-comunicativo, y promover la autonomía académica en uso del inglés como instrumento de acceso a nuevos saberes".

ner en cuenta -sin perder la integralidad, alcance y profundidad del sistema en su conjunto- las ltiples vías de acceso y egreso del sistema, que se brindan a los estudiantes, como parte de un oceso de educación permanente, flexible y abierto"[47].

r otro lado, "las implicancias epistemológicas y pedagógicas que se ponen en juego a la hora de finir el campo curricular particular y las estrategias, dispositivos y mecanismos que permiten un ordaje científico del objeto de estudio -en este caso con características diferenciadas para un upo estudiantil especifico-".

Licenciatura forma al egresado en gerencia pública en Administraciones Tributarias, sarrollando "conocimientos, aptitudes y habilidades centradas en: a) el desempeño profesional la organización pública, enfatizando en la práctica gerencial la planificación y ejecución de ogramas de gobierno; b) la construcción de marcos referenciales y metodológicos, que permita nificar y operar sobre los principales procesos y problemas específicos de la administración utaria; c) la elaboración de estrategias y planes organizacionales tendientes a la optimización l servicio público; d) el asesoramiento en materia de políticas fiscales de aplicación en diversas isdicciones".

esta forma, la Licenciatura apunta al desarrollo de profesionales universitarios en AT y acredita formación mediante un título de grado que se encuentra articulado consistentemente con la tancia de educación superior no universitaria (Tecnicatura) y de postgrado (que presentaremos continuación), tanto a nivel de planes de estudio como en sus aspectos conceptuales y dagógicos.

5.3 Carrera de Especialización de Postgrado en Administración Tributaria

Especialización de Postgrado en Administración Tributaria fue creada en el año 2003 mediante convenio entre la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y la GR con el propósito de completar la integración vertical del sistema de educación superior en T, a partir de la planificación estratégica de la profesionalización de los recursos humanos de la GR.

carrera de Especialización constituye un paso más en la consolidación de la AT como objeto de álisis y reflexión académica, a la vez que permite formar y especializar a los profesionales en ateria de formulación, implementación y control de política y gestión de los ingresos públicos.

Las citas textuales reproducidas en esta sección corresponden al Plan de Estudio del "Ciclo de omplementación Curricular Licenciatura en Administración Tributaria" (Dirección General de entas, 2003/2004).

ímismo procura "encauzar la búsqueda de eficiencia y eficacia de la recaudación y realizar un nificativo aporte en materia de gestión del capital humano"[48].

s requisitos para el ingreso son contar con un título de grado en Ciencias Económicas, Derecho, encias de la Administración o de otras disciplinas con formación no menor a cuatro años, ovenientes de la UBA u otras universidades nacionales o privadas de la Argentina o extranjeras n títulos equivalentes. La admisión de los aspirantes se efectúa mediante un examen de reso, con el fin de "obtener una homogeneidad en los conocimientos que garantice la celencia en la formación". El examen incluye cuestionarios sobre cultura general, resolución de sos relacionados con problemáticas económicas y fiscales, y comprensión de textos no técnicos idioma inglés.

gún se establece en los objetivos de la carrera, la Especialización significa una profundización a el de post-grado de los programas de Tecnicatura y grado, ya que se propone:

- Formar, capacitar y actualizar a los profesionales para que adquieran herramientas de gestión en materia de Administración Tributaria y en los distintos aspectos relacionados al fenómeno tributario en todos sus niveles.
- Brindar formación profesional interdisciplinaria e intensiva que posibilite a los cursantes participar activamente tanto en la investigación como en la formulación, implementación y control de políticas de ingresos públicos.
- Formar en competencias laborales relacionadas con la interpretación, aplicación, análisis e investigación de normas y procedimientos tributarios; capacitar en aspectos políticos, legislativos y de gestión de la AT de diversas jurisdicciones (nacional, provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

plan de estudios de la carrera prevé un dictado total de 480 horas, estructurado en trece aterias teórico-prácticas que se distribuyen en 4 cuatrimestres. Incluye además cuatro eminarios y la elaboración de un trabajo final. Las clases tienen un desarrollo teórico-práctico, on estudios de caso e investigación bibliográfica, utilizándose distintas herramientas didácticas ue favorecen la reflexión y el análisis.

Las citas textuales reproducidas en esta sección corresponden al Plan de Estudio de la "Carrera e Especialización de Postgrado en Administración Tributaria" (Dirección General de Rentas, 003/2004).

s asignaturas de la Especialización se estructuran a partir de áreas temáticas, que se articulan, mplementan e integran. Contiene un área con contenidos específicos de la AT y sus aspectos ocedimentales de aplicación a diferentes jurisdicciones, que comprende cinco materias y dos minarios.

segunda área temática está conformada por aquellas disciplinas que otorgan el marco ntextual y normativo-jurídico en que se desarrolla la AT. Sus contenidos pertenecen al derecho utario y penal tributario y a los aportes disciplinarios de la economía y las finanzas públicas.

mo competencias específicas del programa de post-grado se contempla la formación en todos y técnicas de investigación aplicadas al ámbito tributario. Finalmente, incluye disciplinas e aportan una visión reflexiva sobre aspectos socio-culturales y tecnológicos de la organización.

s egresados de la carrera reciben el título de *Especialista en Administración Tributaria*, y la mación obtenida debe brindar las herramientas para:

- Identificar y definir problemas en materia de AT, proponer alternativas factibles y viables para sus resoluciones.
- Realizar sugerencias y recomendaciones en materia de procedimiento fiscal en el ámbito de su incumbencia.
- Desarrollar el pensamiento creativo, la reflexión crítica y el autoaprendizaje como actitudes que fortalecen el desempeño profesional y/o laboral.
- Diseñar planes de mediano plazo tendientes a solucionar aspectos procedimentales, jurídicos o político-institucionales en el marco de la gestión organizacional y los instrumentos que posibiliten iniciar planes de análisis e investigación fiscal, a través de la aplicación de técnicas específicas.
- Dominar los métodos de interpretación y procesos de aplicación de la legislación tributaria en distintas jurisdicciones así como la articulación entre los regímenes vigentes.
- Desempeñarse profesionalmente en áreas gerenciales y/o operativas de las distintas AT.
- Brindar asesoramiento a organismos nacionales o internacionales en materia de aplicación tributaria.
- 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.

5.4 Programa de becas de formación de postgrado

grave déficit de agentes de la DGR con estudios de postgrado y especialización en temáticas nes a la AT fue abordado desde el preciso momento en que el Censo de Personal puso en idencia esta realidad. Por eso mismo, mientras se iban diseñando los programas de educación perior en AT descriptos previamente, se implementó un sistema de becas para la realización de rsos de postgrado para profesionales universitarios de la DGR.

meta era incrementar la dotación de personal formado en alta gerencia pública, utilizando las pecialidades y maestrías existentes en el sistema universitario argentino. Entre la oferta ponible se seleccionaron y asignaron becas en distintos postgrados. Entre ello se destacan la **aestría en Finanzas Públicas (Universidad Nacional de La Matanza)**, cuyo objetivo es brindar a especialización en finanzas públicas de orientación interdisciplinaria, a través de "contenidos rriculares que aborden la enseñanza superior en un sentido dinámico, mediante el análisis y tudio comparado de los diferentes sistemas de administración nacional e internacional". imismo, la carrera propone un enfoque amplio y global para analizar la actividad financiera del tado en general y el fenómeno tributario en particular. La duración del curso es de cuatro atrimestres, y tiene una carga horaria presencial total de 840 horas, a las que se suman 160 ras de investigación y 240 horas de orientación y elaboración de Tesis.

ro programa seleccionado fue el de **Especialización en Tributación (Facultad de Ciencias conómicas – UBA),** que se aboca a la capacitación de los profesionales en los distintos pectos relacionados con la tributación, la interpretación y aplicación de las normas tributarias, el esoramiento y la intervención en la fijación de la política y el diseño de la legislación en ministración fiscal. La carrera consta de ocho módulos y un trabajo final, que se cursan durante atro cuatrimestres, y una carga horaria de 480 horas.

el marco de las políticas de incentivos para la especialización en el campo de la Administración ublica y problemáticas afines, también se brindó apoyo para la realización de cursos de post-ado y especialización en la UBA, entre los que se destacan la **Maestría en Administración ublica, la Actualización en Administración Pública Local, el curso de Especialización en erecho Tributario y la Especialización en Dirección Estratégica de Recursos Humanos.**

Evaluación de los programas de profesionalización del abajo en la DGR y sus primeros resultados

1 Conceptualización del trabajo y del desarrollo de los Recursos umanos

l como fueron diseñados e implementados, los programas de capacitación enmarcados en el *an Trienal 2002-2004* se estructuraron a partir de consideraciones teóricas y conceptuales en ateria de formación y desarrollo de recursos humanos de una organización, basadas en los nsensos vigentes en la materia.

1.1 El enfoque del desarrollo de competencias laborales como base de los ogramas de formación continua y profesionalización

canzar las metas institucionales supone en primera instancia una considerable *alfabetización* de recursos humanos, en el sentido de ordenar una comunicación organizacional con lenguajes y mbolos propios de una administración tributaria que brinde servicios de calidad a los cada vez ás exigentes contribuyentes de la Ciudad. En este sentido es importante recordar que la AT enta con técnicas y procedimientos fundados en información crítica e intensiva, y presenta mo característica central la permanente modificación de sus normas y procedimientos sujetos -a vez- al cambio de legislación. Por otro lado, este eje implica construir un cambio cultural y cnológico expresado en conceptos y procesos de trabajo que demandan nuevas capacidades, sponibilidades y compromisos de las personas.

ntre los fundamentos que sustentan el accionar seguido en este plano se destacan los aportes óricos realizados por el Cinterfor en materia de *formación en competencias laborales.* Con este arco conceptual como base, las actividades de capacitación incluidas en el *Plan Trienal 2002-004 se* llevaron a cabo con la convicción de que las personas que trabajan en la organización n un recurso valioso e indispensable para la construcción de un nuevo modelo de dministración pública. Por ello, un eje central fue la generación de políticas y mecanismos stitucionales de inclusión y participación de los trabajadores en la gestión[49].

"Para que la capacitación goce de carácter institucional, es decir, que pueda ser reconocida mo propia y sostenida como necesaria al cumplimiento de la misión institucional es necesario ue desde sus mismas bases se conciba como un proceso participativo y se desarrolle como una stancia de aprendizaje colectivo" (Nakano, 2003).

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

decir, se produjo una orientación de la capacitación hacia la formación en competencias trumentales básicas, tecnologías de información y comunicación y actualización en ocedimientos y técnicas tributarias, mediante el diseño e implementación de los mencionados ogramas de *formación continua*.

1.2 La calidad como meta de trabajo

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

n el fin de instrumentar mejoras en los procesos de capacitación laboral que permitan la tención de los estándares internacionales de calidad, el Plan Trienal 2002-2004 incluyó un oceso 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
   iv. Diseño de un modelo óptimo de aplicación del proceso de acreditación

s procesos y herramientas desarrolladas se realizaron bajo el encuadre conceptual, todológico y normativo para la implementación de un sistema de acreditación social basado en gestión de calidad de la formación y capacitación, tomándose como referencia las normas ernacionales ISO 9001/00 e IRAM 30.000/00 para los procesos de capacitación.

proceso de mejora continua de un sistema de calidad desarrollado a partir de la implementación Plan 2002-2004 implicó el abordaje, simultáneo, de cinco momentos:

Momento político. Calidad de orientación

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

Momento Ingeniería de diseño. Calidad de concepción

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

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

Momento de ingeniería organizacional. Calidad de gestión

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

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

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

Momento de realización

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

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

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

urante la implementación también se evalúa el desempeño docente, a través de observadores trenados, quienes analizan el uso adecuado de herramientas didácticas, ejemplificación y el ado de participación.

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

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

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

Momento de Transferencia. Calidad de aplicación

considera de suma relevancia conocer el grado de aplicabilidad de los aprendizajes operados la actividad laboral, es decir, la evaluación de impacto. La misma se realiza en un período sterior a la finalización de las actividades, no menor de 90 días, a través de "encuestas de nsolidación de puestos de trabajo" realizadas a los participantes. Su procesamiento permite edir en qué grado se pudo poner en práctica lo aprendido, identificar y diferenciar los conceptos ás aplicados de los de menor aplicación, las razones o causas, etc. Asimismo puede observarse nivel de cumplimiento de expectativas tanto en la percepción de los jefes como de las personas.

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

2 Conceptualización del proceso de integración vertical de la ducación superior en AT: los elementos centrales del proyecto de la GR.

partir de la descripción de los programas de profesionalización de la DGR presentada en la cción anterior podemos realizar una conceptualización de su necesidad, sentido y ubicación ntro de los procesos generales que se fueron desarrollando durante el período histórico ciente, tanto en el contexto de la administración pública y la AT como de la gestión de los cursos humanos.

destrucción de los atributos del trabajo de la DGR, así como de las propias capacidades de stión de los recursos humanos, son producto de un fenómeno histórico particular. El cambio en

patrón de acumulación a mediados de los años de 1970 y la profundización de la tendencia al smantelamiento del Estado en la última década confluyeron –junto con los procesos que se ron al interior de la DGR- en la completa degradación del capital humano del organismo utario de la Ciudad. La pérdida de las herramientas críticas de la gestión tributaria y de la ificación de sus recursos humanos es parte constitutiva del proceso de progresiva transferencia ingresos y funciones desde el sector público al capital concentrado privado. Este mismo nómeno explica –como se mencionó al presentar las condiciones de partida de los programas alizados- la ausencia total de políticas de capacitación y fortalecimiento de los recursos manos en la DGR.

cambio en el contexto socioeconómico de principios de esta década transformó no sólo el papel Estado en la esfera económica, sino también el de la AT dentro del ámbito del sector público. sde entonces, la necesidad de revertir las consecuencias de un modelo de acumulación que so en peligro la propia reproducción de las relaciones sociales vigentes se expresó en un tado que –mediante sus políticas públicas- comenzó gradualmente a recuperar el protagonismo rdido luego de años de desmantelamiento y achicamiento. Pero para asumir el papel más activo e las circunstancias exigían se volvía indispensable incrementar significativamente la masa de cursos públicos. Esto no podía hacerse de otra forma que no sea a través de un incremento de productividad de la AT, ya que la crisis financiera internacional había eliminado la posibilidad de currir al financiamiento voluntario de los mercados de capitales para sostener el déficit público.

consecuencia, la nueva realidad social requería de una serie de acciones tendientes a cuperar la capacidad de gestión de la AT, de forma tal de fomentar la eficacia y eficiencia en la tención de los ingresos públicos. Dentro de estas acciones, la recuperación de las actividades ticas previamente cedidas al capital privado y el fortalecimiento de los recursos humanos del ganismo eran sin dudas cuestiones centrales.

s elementos mencionados muestran en gran medida la necesidad y posibilidad de llevar elante políticas explícitas de desarrollo y profesionalización del trabajo en la AT del GCABA, nque no nos dicen nada sobre la forma concreta en que estas acciones se llevaron a cabo ni los odelos conceptuales sobre los que se diseñaron e implementaron. Para determinar esto último bemos vincular las características de los programas implementados por la DGR con las ndencias recientes en materia de desarrollo y fortalecimiento de los recursos humanos, esentada en nuestro marco teórico.

primera instancia, el plan de profesionalización del trabajo en la DGR recoge y reconoce plícitamente los aportes realizados por el Cinterfor en cuanto al desarrollo de competencias porales. En los fundamentos y bases pedagógicas de los programas específicos que conforman

proyecto de profesionalización se destaca la necesidad de desarrollar competencias laborales mo eje de las propuestas educativas, a la vez que se dejan ver las concepciones que valecen en los ámbitos especializados en materia de educación para adultos (calidad y icabilidad de los aprendizajes, acreditación y certificación de la capacitación, adaptación al mbio y capacidad de innovar, etc.).

bre esta base pedagógica se estructuran diferentes elementos presentes en la experiencia pana de planificación de la profesionalización del trabajo. En efecto, la consigna *universidad ra todos durante toda la vida* que guía el accionar del Ministerio de Educación Superior de Cuba dría aplicarse en gran medida a las políticas de la DGR. En este sentido, los programas de minalidad primaria y secundaria para aquellos agentes que no finalizaron dichos niveles son el mer eslabón de una propuesta educativa que continúa con la educación superior formal (tanto universitaria –Tecnicatura- como universitaria –Licenciatura-) y se enlaza con la formación de stgrado (especializaciones y maestrías). Esta articulación de instancias de educación superior males es complementada por programas de capacitación continua, lo que apunta a transformar proceso de formación en un hecho que se da a lo largo de toda la vida del trabajador.

imismo, las distintas modalidades y facilidades brindadas a los agentes de la DGR para que rticipen de los programas reflejan la necesidad de expandir la cobertura y satisfacer las cesidades diferenciales de las personas. Los tres niveles de educación superior que conforman plan de profesionalización están diseñados para que se desarrollen con dedicación a tiempo rcial y puedan compatibilizarse con las tareas cotidianas de los trabajadores del organismo. Del smo modo, los desarrollos de modalidades a distancia de la Tecnicatura y la Licenciatura rmitirán que los estudiantes avancen al ritmo que las condiciones laborales y personales le rmitan, posibilitando la formación profesional de personas que en otras circunstancias no drían hacerlo[50]. A su vez, esta modalidad hará posible *llevar la universidad a cada municipio nde exista una AT* (en la Argentina existen alrededor de 2200 gobiernos locales).

s objetivos de garantizar la continuidad de estudios se expresan en los módulos de terminalidad imaria y secundaria, en el desarrollo de modalidades a distancia y en el programa para dministradores Tributarios de la AFIP, que se vieron imposibilitados de seguir su formación ofesional y lograr la acreditación correspondiente.

La puesta en marcha de la modalidad a distancia de esta Carrera posibilitará a muchos agentes e la administración completar o iniciar su formación superior, a la vez que fortalecer la calidad del ervicio público, garantizar la eficacia y eficiencia de los ingresos públicos que posibiliten el umplimiento de las funciones del Estado en cualquiera de sus niveles de gobierno.

almente, la vinculación entre la formación académica y profesional y el trabajo concreto de los entes de la DGR se persigue a través del régimen de pasantías estipulado en la Tecnicatura, e garantiza la pertinencia de la experiencia laboral en el marco de los planes de estudio, a erencia de otros sistemas de pasantías que no cumplen en la práctica con los objetivos opuestos.

definitiva, el plan de profesionalización de la DGR es un programa integral de formación de los cursos humanos que se propuso enfrentar los principales problemas del trabajo del organismo, avés de la búsqueda de soluciones y respuestas a las principales debilidades que presenta el tema de educación superior no sólo en la Argentina sino en el resto de América Latina. En cto, tal como precisó el Director del Área de Políticas y Gestión Universitaria del Centro eruniversitario de Desarrollo (CINDA) en el Seminario Internacional sobre Rezago y Deserción Educación Superior (Talca, Chile, 2005), los principales desafíos para la educación superior en región son "incrementar la cobertura y mejorar la articulación; mejorar la equidad en el acceso, rmanencia y titulación; asegurar la calidad para atender a una oferta heterogénea y una olación diferente; mejorar la vinculación con el sector productivo y la empleabilidad; y mejorar la ciencia administrativa y académica" (González, 2005).

todos estos problemas se apunta simultánea e integralmente desde la planificación del rtalecimiento de los recursos humanos en la DGR. De la maduración del proyecto, el ejoramiento de los programas a partir de la experiencia práctica y la continuidad de las líticas desarrolladas dependerán los resultados a alcanzarse en el largo plazo. En la óxima sección nos ocuparemos de presentar algunos resultados observables durante el corto ríodo de vigencia del proyecto de profesionalización de la AT del GCABA.

3 Un examen preliminar de los primeros resultados alcanzados

ada la multiplicidad de objetivos y metas que se desprenden del Plan Trienal 2002-2004, una aluación sistemática y coherente de las actividades de capacitación desarrolladas supone aminar diversos aspectos referidos a componentes cualitativos y cuantitativos de los programas, sí como identificar las distintas dimensiones del impacto de las políticas aplicadas. En este abajo, sin embargo, realizaremos tan solo una primera apreciación de la experiencia esarrollada, utilizando indicadores cuantitativos de carácter global y analizando únicamente el umplimiento de algunos de los objetivos más generales. Con esto no pretendemos obtener onclusiones terminantes, sino llevar a cabo una primera reflexión sobre la planificación de la apacitación y la formación de los recursos humanos de la DGR.

3.1 Cobertura general

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

	2002		2003		2004	
	Total Participantes	Agentes DGR	Total Participantes	Agentes DGR	Total Participantes	Agentes DGR
bertura encial*		1761		1730		1722
bertura al**	931	885	957	861	888	829
bertura ctiva***	737	697	730	676	709	676

orresponde 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
ente: Departamento de Capacitación – Dirección General de Rentas – GCABA.

cantidad promedio anual de participantes de los programa de capacitación durante el período 02-2004 fue de 925 personas, lo que constituye una muestra de la envergadura de las tividades desarrolladas. De ese total, alrededor del 93% presta servicios en la DGR, dejando ro que el principal destinatario de los programas es el personal del organismo.

términos absolutos, en 2002 es donde se observa el mayor nivel de participación de agentes la DGR (885), aunque en los siguientes períodos las diferencias respecto a este año no son nificativas. Si bien la tendencia en cuanto al grado de cobertura real respecto a la potencial es emente decreciente, el alcance logrado en el período es muy significativo, considerando que se ta de la primera experiencia seria de planificación de la capacitación: entre 2002 y 2004, uno de da dos agentes de la DGR realizó alguna actividad de formación al año, desarrollando mpetencias que hasta el momento no eran fomentadas sistemáticamente desde la gestión de la titución.

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

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

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

specto a la cobertura, un último aspecto que cabe destacarse es que la DGR logró la rticipación de la mayor parte de las áreas del organismo, quienes fomentaron en mayor o menor edida la capacitación de sus agentes de acuerdo a las necesidades propias[51].

3.2 Carga horaria de capacitación

r el lado de las horas totales de capacitación, el promedio del período fue de 3.550hs anuales. carga horaria total aumentó un 46% entre 2002 y 2004. Este incremento lo explica ndamentalmente el mayor peso de los programas de profesionalización, que pasaron de 1.240 a 78 horas. Por su parte, en términos de carga horaria las actividades de formación continua dujeron su contenido, disminuyendo un 40,42% entre 2002 y 2004.

mayor participación de los programas de capacitación se manifiesta tanto a través de un remento de las horas de capacitación promedio por agente de la DGR (que pasó de 1,80 a 9) 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
ras Totales de Capacitación	1928,5	1240	3168,5	977,5	1876	2853,5	1149	3478	4627
ntidad Total de Inscripciones	1696	10	1706	1626	42	1668	1426	86	1512
ras de Capacitación Promedio Inscripción	1,14	124,00	1,86	0,60	44,67	1,71	0,81	40,44	3,06
ras de Capacitación Promedio Agente DGR***	1,10	0,70	1,80	0,57	1,08	1,65	0,67	2,02	2,69

ncluye únicamente las actividades de Formación Continua
ncluye únicamente los programas de Profesionalización
Considera la dotación promedio anual de la DGR
ente: Departamento de Capacitación – Dirección General de Rentas – GCABA.

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

decir, a medida que fueron desarrollándose las actividades, los programas de fesionalización comenzaron a reflejar el dispositivo que condujo a un mayor número de horas capacitación promedio por agente y una mayor carga horaria de las actividades. En efecto, pecto a las inscripciones totales, las carreras de profesionalización pasaron de representar del 9% al 5,7% del total, mientras que en términos de las horas totales de capacitación crecieron 39,14% al 75,17%.

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

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

3.3 Cantidad de actividades por agente

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

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

obstante, el hecho de que los agentes lleven a cabo diversas actividades de capacitación leja la necesidad de incrementar las competencias en distintos aspectos que hacen a los querimientos de sus labores habituales dentro del organismo. En particular, la migración de las ses de datos que se encontraban tercerizadas, la introducción de nuevas plataformas cnológicas y el cambio de aplicativos informáticos (fundamentalmente el reemplazo del software opietario por Linux), así como la introducción de nuevos procesos, exigía que el personal se pacitara y actualizará en consecuencia para poder cumplir con sus nuevas responsabilidades.

cuanto a los agentes profesionales, el 66% de los que cursaron alguna carrera de fesionalización en el año 2004 realizó adicionalmente por lo menos una actividad de formación ntinua. Es decir, más allá de las exigencias que supone continuar con los estudios de pecialización, dos de cada tres agentes en estas condiciones asistieron a actividades que mplementan con competencias específicas para su desempeño dentro del organismo el mayor do de educación formal.

3.4 Participación de los agentes de la DGR en las tareas docentes de rmación

a de las metas del Plan Trianual de Capacitación era favorecer la "formación de formadores" y rmitir la transferencia efectiva de aprendizajes. Si bien la mayor parte de este proceso tiene ar en los propios puestos de trabajo, el hecho de que los agentes de la DGR participen en un docente en los programas formales de capacitación es un objetivo que se inscribe en esta ea.

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

3.5 Fortalecimiento de redes de relaciones interinstitucionales y de la tructura del Departamento de Capacitación

ra de los objetivos del plan consistía en armar una estructura que permitiera optimizar el sarrollo de las actividades programadas por el Departamento de Capacitación de la DGR. Esto ponía -por un lado- fortalecer las capacidades propias del Departamento para llevar adelante las tividades y al mismo tiempo intensificar los lazos con otras instituciones académicas y ofesionales. En particular, en las actividades de formación continua la Facultad de Ciencias conómicas de la UBA asumió un papel muy relevante dentro de los programas de capacitación plementados, manteniendo una alta participación en el desarrollo de distintas actividades que realizaron en sus dependencias. Por su parte, el Departamento de Capacitación logró gestionar rectamente en las aulas de la DGR una gran parte de los cursos propuestos, realizando rededor de dos tercios de los programas desarrollados.

	Sobre el total de Inscriptos*		Sobre Carga Horaria Total*	
ño	Dpto. Capacitación DGR	F. de Ciencias Económicas UBA	Dpto. Capacitación DGR	F. de Ciencias Económicas UBA
2	64,62%	28,24%	57,79%	34,68%
3	59,66%	30,57%	46,35%	26,62%
4	64,78%	26,81%	72,08%	11,27%

cluye únicamente actividades de formación continua
nte: Departamento de Capacitación – Dirección General de Rentas – GCABA.

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

.6 Costos totales de los programas implementados

sde el punto de vista específicamente presupuestario, antes de ponerse en práctica el Plan enal de Capacitación 2002-2004 no existía una partida específica para el desarrollo de los cursos humanos del organismo. En cambio, en los tres años de vigencia del Plan, las partidas rrespondientes a los programas que lo componen alcanzaron un monto total de $700.874; esto un promedio de 233.625 por año.

se comparan con el presupuesto total del organismo, es un hecho que los montos invertidos en pacitación son insignificantes (en el período trienal representó el 0,35% de los recursos de la GR). A su vez, el incremento anual de las erogaciones por agente, por inscripción y por hora de pacitación es el correlato del mayor peso relativo de los programas de profesionalización specto a los de formación continua, ya que se trata de programas comparativamente más stosos.

e todas formas, la tendencia creciente en los recursos destinados al área (tanto en términos solutos como relativos) muestra que la recuperación de los atributos del trabajo del organismo encuentra dentro de las prioridades de la DGR, tal como se puso de manifiesto en el Plan stratégico de gestión.

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

ente: Departamento de Capacitación y Departamento Administrativo-Contable
ección General de Rentas – GCABA.

análisis más completo requiere incluir los costos indirectos de las actividades de capacitación como los gastos financiados por otros organismos que constituyen erogaciones rrespondientes a estos programas. A continuación se presenta la información detallada para los os 2003 y 2004.

	2003	2004
supuesto Capacitación	159.814	436.060
sto de oportunidad (horas no trabajadas)	179.839	168.984
centes Financiados por el BID	76.000	
sto Salarial Dpto. Capacitación	132.098	184.565
stos Totales	547.751	789.609

ente: Departamento de Capacitación y Departamento Administrativo-Contable
ección General de Rentas – GCABA.

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

Conclusiones y reflexiones finales

esta Tesis de Maestría se presentó un análisis global de las primeras experiencias de nificación de la formación y desarrollo de los recursos humanos de la DGR del GCABA. Como mostró, el contexto inicial de la implementación del Plan de Capacitación 2002-2004 era rcadamente desfavorable, dado que la privatización de los procesos críticos del organismo G, SIAC y distribución postal) durante la década pasada determinó la existencia de un sistema utario débil, fragmentado y desarticulado, con limitado margen de acción y bajo nivel ductividad. Este fenómeno repercutió –además- en una profunda degradación del capital mano de la DGR, que potenciaba aun más sus falencias y debilidades. La transformación del cenario político y social a partir de 2000, en el marco de la crisis del régimen de Convertibilidad, ió un nuevo espacio para la participación del Estado en la esfera económica, que se comenzó roducir a partir de que el Gobierno de la Ciudad se hiciera cargo de los servicios esenciales e habían sido privatizados.

mo primer elemento a destacar, la migración de los sistemas de información y la recuperación las responsabilidades de gestión delegadas a principios de los años noventa pudo realizarse el resentimiento de los ingresos del fisco ni de la calidad del servicio prestado. Es más, en un no general, este proceso permitió sustanciales progresos en materia de gestión tributaria y en minos de la asignación de los recursos del organismo. Por un lado, la incidencia de los costos SIG, el SIAC y la distribución postal en los ingresos de la DGR cayó de 2,23% en el año 2000 ,53% en 2004; es decir, disminuyó más de un 76% la transferencia de recursos al capital vado. A su vez, la recaudación total de la DGR se incrementó un 71% entre 2002 y 2004, entras que la incidencia de su presupuesto en los montos recaudados se redujo del 2,96% al 1%.

ora bien, el cambio en el rol del Estado en la administración de los tributos no hubiese sido tible si las políticas generales no se acompañaban con una adecuación de los recursos manos a las nuevas necesidades de la institución. Para ello era fundamental lograr amplios eles de cobertura de las actividades de capacitación, identificando las demandas puntuales de AT y desarrollando un sistema capaz de responder a estos requerimientos.

este sentido, como en cualquier ámbito de gestión pública, "definir un problema significa 'crear problema', en línea con la tesis organizacional conocida de 'soluciones en busca de problemas'. ear un problema consiste en 'encontrar un problema acerca del cual se puede y se debe hacer o'" (Aguilar Villanueva, 1993). Así, una vez visualizadas las falencias en materia de los recursos manos del organismo, el eje estratégico y la prioridad de la gestión fue favorecer un rápido sarrollo de las competencias laborales necesarias para el éxito del plan general de la AT. Esto

llevó a cabo en un contexto donde previamente no existía tal necesidad y –por lo tanto- no bía sido problematizada.

s primeros resultados obtenidos dan cuenta de un relativamente rápido fortalecimiento y uperación de la capacidad de los recursos humanos del organismo, por lo que, desde la spectiva general en la que se plantea este trabajo, la evaluación de la experiencia es isfactoria. En efecto, en este trabajo de Tesis se mostró cómo el desarrollo de las mpetencias laborales se realizó siguiendo los modelos propuestos por los organismos ecializados en la materia, como el Cinterfor y el CIAT, y adaptándolos a las necesidades ecíficas de la AT local. Asimismo, se alcanzó una cobertura relativamente amplia, se consolidó estructura del Departamento –extendiendo los márgenes para la planificación y desarrollo de íticas-, se fortalecieron los lazos con otras instituciones académicas y se amplió la oferta de ividades, cursos y carreras, entre otros elementos a destacar. Dichos resultados fueron sibles a partir de la adopción de un sistema de calidad acreditado que posibilitó definir eamientos estratégicos, pautas operativas y certificación con organismos especializados (INAP, AM, ISO).

l mismo modo, uno de los hechos más relevantes es que este primer proyecto se pudo realizar costos relativamente bajos, si se toma en cuenta la dimensión de los programas implementados a incidencia de sus costos sobre el total de los recursos gestionados por la AT (0,35% del esupuestos trianual de la DGR). En este sentido, las actividades de capacitación no sólo no ectaron en el corto plazo la productividad de los recursos humanos (como es lógico esperar de alquier proceso de inversión que insume recursos del organismo), sino que contrariamente han sibilitado ganancias de eficiencia en la AT: manteniéndose la dotación total de personal ácticamente estable, la recaudación por cada agente casi se duplicó entre 2002 y 2004, sando de $1.412.739 a $2.422.479 por agente). Este incremento del 71,5% en la capacidad caudatoria promedio del personal fue ampliamente superior a la inflación del período, que canzó el 51%. Es decir, la decisión política de la gestión fue apuntar a lograr los aumentos de oductividad requeridos por la AT -en el contexto de la emergencia política, económica y social- taleciendo los recursos humanos en vez de reduciendo la dotación de personal, como ocurrió otras agencias públicas.

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

abras, la experiencia analizada muestra cómo el sector público recuperó autonomía decisoria y ntrodujo una herramienta de política que no existía, a la que se le dio un carácter institucional.

ha experiencia continuó su desarrollo y consolidación incluyendo modalidades nplementarias de formación y profesionalización, así como de gestión institucional y lagógica para sustentar las mismas. Ejemplo de ello, y sólo a modo de síntesis, reprendan:

nicio de la Licenciatura en Administración Tributaria, como ciclo de complementación curricular lizada por Convenio entre la Secretaría de Educación del GCABA, y la Universidad Nacional de Matanza que cuenta con más de 100 alumnos, la mayoría de ellos, egresados de la Tecnicatura perior en AT. (Dec. N° 400/05, UNLMa y GCBA y Creación de la Carrera Res. N° 015/05)

implementación de un "Sistema de Acreditación de Saberes" que permitió a los egresados del rso de Administradores Tributarios de la AFIP", obtener su título oficial, en la Carrera de cnico Superior en AT, a la vez que continuar sus estudios universitarios. Lograron su titulación este sistema, 84 agentes de la Administración Federal, sólo en el año 2005. (Res. 4451/05 cretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires)

n el objetivo de extender el alcance, acceso y calidad de estos "Programas", se diseñan (con portantes niveles de avance) las carreras que componen la matriz de profesionalización de cionarios tributarios, en modalidad virtual. Se estima que el inicio de las mismas se realizará en año 2007, de manera gradual por ciclo de formación. Esta iniciativa posibilitará transformarse en referente de esta formación en los niveles nacionales y subnacionales en Argentina como en tinoamérica.

fortalecimientote la gestión institucional inicio de la certificación de calidad de los procesos de bajo del Centro de CDI (Centro de Documentación e Información Tributaria, dependiente del partamento de Capacitación de la DGR, a través de las normas internacionales ISO 01:2.000.

mo último apartado de esta síntesis, cabe mencionar la alta repercusión obtenida a nivel cional einternacional. Los Programas están siendo implementados parcialmente en algunas isdicciones subnacionales centralmente en Cursos de Posgrado con otras Universidades blicas de gestión estatal como experiencia piloto, ejemplo de ello es la Universidad Nacional de sario. Asimismo los docentes responsables de la formación de los tres programas conforman staff de profesionales que colaboran con otras jurisdicciones para constituir las bases de ofesionalización de agentes que pertenecen a jurisdicciones comprendidas en el Centro de dministraciones Tributarias Subnacionales (CeATS)

impacto y reconocimiento incluye además a Instituciones Académicas y Organismos ternacionales, los que demandan la articulación de Programas y el desarrollo conjunto de ofertas ra este sector de funcionarios públicos. Un ejemplo de ello es la UBA, quien otorgó una beca . H. Thalmann) de Investigación: proyecto que propone consolidar la constitución de la dministración Tributaria como objeto de estudio específico, a través de la realización de un álisis comparativo entre las experiencias de capacitación de los recursos humanos y formación

fesional de la Dirección General de Rentas de la Ciudad de Buenos Aires y los programas movidos por las agencias tributarias españolas y el Centro Interamericano de Administraciones butarias (CIAT) –junto a otras instituciones internacionales- en la Universidad Nacional de ucación a Distancia (UNED) de España.

s allá de que los resultados presentados puedan parecer sorprendentes a primera vista, responde destacar que el salto producido por el organismo tributario en los últimos años y el ido fortalecimiento de las competencias laborales de su personal se dio en un contexto previo un fuerte atraso. El verdadero desafío es, una vez realizadas las tareas más generales y entes, avanzar en un modelo sostenible de AT y de gestión de los recursos humanos, que mita transformar y consolidar efectivamente a la DGR en un referente nacional de ministración Tributaria.

aquí en más deben desarrollarse líneas de acción en materia de capacitación y fortalecimiento los recursos humanos que permitan realizar un salto cualitativo. Concretamente, la extensión los programas de profesionalización debe apuntar hacia la consolidación de la AT como objeto estudio, con el propósito de avanzar en la superación de un sistema tributario que se prueba quitativo y altamente procíclico. Esto se observa en el hecho de que el impuesto a los Ingresos utos -de características regresivas y dependiente del nivel de actividad- es el que sostiene los cursos del Gobierno (en 2004 representó un 67,5% de la recaudación total), mientras que el L -que podría tener una estructura progresiva y no se ve tan afectado por el ciclo económico- lo aportó 15 de cada 100 pesos percibidos por la DGR.

consecuencia, para llevar adelante con expectativas de éxito una administración tributaria más uitativa y sustentable es condición necesaria la disponibilidad de cuadros técnicos y de gestión, que exige seguir avanzando en políticas de capacitación, formación y desarrollo de recursos manos. Un aspecto relevante que permitirá seguramente aumentar los incentivos del personal planta permanente es la puesta en marcha del nuevo sistema escalafonario[52] que permitió cuperar en parte el atraso salarial producido como consecuencia del congelamiento de vacantes partir del año 1992.

r último, la capacidad de gestión tributaria y de fortalecimiento de los recursos humanos de la GR se vería fuertemente favorecida si se pudiera progresar en el camino hacia el funcionamiento tárquico del organismo, de manera tal de permitir la definición de un horizonte de planeamiento stratégico que reduzca la influencia de los ciclos políticos, garantice la continuidad de los

---

DECRETO 583/05

ogramas en el tiempo y que perdure más allá de los vaivenes políticos y de las personas; en finitiva, la autarquía supondría transformar a la misión de la AT en una política de Estado.

Referencias bibliográficas

ramovich, A., González, M., Kicillof, A., Langer, A., Mosse, M., Nahón, C., Rodríguez, J., drígueez, S. y Serino, L. (2002), "Contra el arancel. Una discusión crítica sobre los intereses y gumentos que impulsan la privatización de la universidad pública argentina", Revista Realidad onómica, Buenos Aires, Nº. 188 (IADE).

udelo, S. (1998), "Certificación de competencias laborales. Aplicación en gastronomía". nterfor/OIT.

uilar Villanueva, L. (1993), "Problemas públicos y agenda de gobierno. Estudio introductorio". guel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México.

drieu, P. (2001), "Argentina: sociedad, economía y estado a comienzos del 2001", Primer ngreso Argentino de Administración Pública, "Sociedad, gobierno y Administración Pública", sario.

drieu, P. (2002), "La Formación especializada para la gestión de Políticas", Seminario Nacional bre Posgrados con Orientación en Políticas Públicas, Instituto Nacional de la Administración blica (INAP), Buenos Aires, Mes de Noviembre, en www.inap.gov.ar.

drieu, P., Asensio, M., González, O. y Costa, O. (2004), "Argentina: formación gerencial para sector público, algunas experiencias", IX Congreso Internacional de Reforma del Estado y la ministración Pública, CLAD, Madrid, mes de noviembre.

piazu D., Basualdo, E., Khavisse, M. (1986), "¿Capitanes de la industria o generales de la onomía?", Revista El Periodista, Buenos Aires.

chtemann, C. y Sodoff, D. (1998), "Formación Profesional". CEDEFOP, Revista Europea 13.

nco Mundial (1993), "El milagro de Asia Oriental. El crecimiento económico y las políticas ciales", Banco Mundial, Washington D.C.

nco Mundial (1997), "Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo en nsformación", Banco Mundial, Washington D.C.

nco Mundial (2000), "La Educación Superior en los países en desarrollo", Corporación de omoción Universitaria, Santiago, Chile.

sualdo, E. (2001), "Modelo de acumulación de capital y sistema político en la Argentina. Notas bre el transformismo argentino durante la valorización financiera (1976-2001)", Universidad cional de Quilmes, Buenos Aires.

rgman, M. (2002), "La administración tributaria en América Latina. La gerencia de la ministración tributaria, la evaluación del desempeño y las nuevas tecnologías", ; Secretaría de resos Fiscales, Brasil.

rsdall, N. y De la Torre, A. (2001), "Washington Contientious: Economic Policies for Social uity in Latin America", Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC.

cco, A. –director- (1999), "Administración Tributaria y Reforma Institucional en la Argentina: gnóstico y propuesta de reforma de la AFIP", Documento AFIP Nº 40, Administración Nacional Ingresos Públicos.

nifacio, J. A. (1995), "La experiencia argentina en materia de profesionalización de la función blica y la capacitación", Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 4, Caracas.

esser Pereira, L. (1998), "La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de ntrol", en Revista Desarrollo Económico Nº 150, Instituto de Desarrollo Económico y Social DES), Buenos Aires.

iner, M.A. y Cusmano, A. (2003), "Desempeño competitivo de las PyMEs Industriales de la udad de Buenos Aires en el Escenario de la post-Convertibilidad a partir de un estudio de sos", Cuadernos de Trabajo Nº 7, Centro de Estudios para el Desarrollo Económico etropolitano (CEDEM).

nk, G. (1994), "La transmisión de las competencias en la formación y perfeccionamiento ofesionales en la RFA. Berlín", CEDEFOP. Revista de Formación Profesional. Nº1.

mpione, D. (1997), "El Estado en Argentina. A propósito de cambios y paradigmas", Centro de tudios de Política, Administración y Sociedad (CEPAS), Buenos Aires.

EPAL (2004), "Desarrollo productivo en economías abiertas", San Juan, Puerto Rico.

AT (2000), "Manual de la Administración Tributaria del CIAT", Centro Interamericano de ministraciones Tributarias.

NTERFOR (1996), "Formación y trabajo de ayer para mañana", Papeles de la Oficina N°1, ntevideo.

llors, J. (1996), "La educación encierra un tesoro", Informe a la UNESCO de la Comisión ernacional sobre la Educación para el Siglo XXI, UNESCO.

cci, M. (1997), "El enfoque de competencia laboral en la perspectiva internacional". nterfor/OIT.

four, R. (1997), "Formación basada en competencia laboral: alcances de la metodología de pos de oficios aplicada en Francia", en "Formación basada en competencia laboral", Centro eramericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (Cinterfor).

gels, F. (1974), "El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado", Buenos Aires, aridad.

cheberry, J. (1993), "Tendencias modernas de la tributación y de las Administraciones butarias", 27ª Asamblea General del CIAT (Santiago de Chile).

rdelli, C., Levin, A. y Verbeke, G. (2000), "La promoción de la capacitación en las empresas: el gimen de crédito fiscal", Documento Nº 27, Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, stituto de Investigaciones Administrativas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de enos Aires.

rnández Lamarra (2002), "La educación superior en la Argentina, IESALC, Buenos Aires, meo".

eury, S. (2000), "Reforma del Estado", Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto eramericano para el Desarrollo Social (INDES) (en www.top.org.ar).

allart, M., Jacinto, C. (1997), "Competencia laborales: tema clave en la articulación educación-bajo", en Gallart, M. y Bertoncello, R., "Cuestiones actuales de la formación". Cinterfor/OIT.

asparini, L., Sosa Escudero, W. (1999), "Bienestar y distribución del ingreso en la Argentina 980-1998)", Anales de la Asociación Argentina de Economía Política.

nczi, A. (1997), "Enfoques de educación y capacitación basada en competencia: la experiencia straliana", Cinterfor/OIT.

nzález, L. (2005), Ponencia en el Seminario Internacional Rezago y Deserción en la Educación perior, organizado por el IESALC/UNESCO y el Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), lizado en la Universidad de Talca (Chile), mes de septiembre.

rra, A. (1999), "El cambiante escenario económico, social y laboral y las nuevas necesidades formación", Boletín Cinterfor Nº146. Centro Interamericano de Investigación y Documentación bre Formación Profesional.

AP (1999), "Una década de apoyo a la reforma del Estado en la Argentina", Dirección Nacional Estudios y Documentación, Dirección de Estudios e Investigación, Instituto Nacional de la ministración Pública (INAP).

chansky, J. (1998), "El sistema de competencias", Training and Development Digest.

barca, G. (2003), "Reformas económicas y formación", CINTERFOR/GTZ/CEPAL

Boterf, G. (2001), "La ingeniería de las competencias", Epise, Barcelona.

Boterf, G. (2004), reportaje realizado por el Instituto Internacional de Planeamiento de la ucación (IIPE), en www.iipe-buenosaires.org.ar

ngo Martínez, F. y Echebarria Ariznabarreta, K. (2000), "La Nueva Gestión Pública en la orma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas", Centro tinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas.

pez, E. (2002), "La Ciudad de Buenos Aires durante la década de los 90: un balance en rminos de empleo", Cuadernos de Trabajo Nº1, Centro de Estudios para el Desarrollo onómico Metropolitano (CEDEM).

pez, A. (2003), "La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual", AP-DEI, Serie I, Documento Nº 68, Buenos Aires.

ra, E. (2002), "Conclusiones de un Seminario". CEPAL, Santiago, Chile.

ákón, M., Cormick, H. y Rey, M. (2001), "El papel del INAP en la política de modernización del tado: capacitación para la nueva gestión pública", VI Congreso Internacional del CLAD sobre forma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires.

arx, K. (2000), "El Capital. Crítica de la Economía Política", Fondo de Cultura Económica, xico.

arx, K. y Engels, F. (1978), "La ideología alemana", Ed. de Cultura Popular, México.

ertens, L. (1996), "Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos". Cinterfor/OIT.

nisterio de Educación Superior de Cuba (MES-Cuba) (2005), "Estudio sobre la repitencia y bajas en la educación superior", presentado en el Seminario Internacional "Rezago y serción en la Educación Superior", Universidad de Talca, Chile.

randa, M. (2003), "Transformación de la educación media técnico-profesional", en Cox, C. (Ed.), líticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile". Santiago Chile, Universitaria.

ora D. (1998), "La tecnología de la información aplicada a la Administración Tributaria. periencias y tendencias". CIAT

uñoz, J. (1998), "Implantación de un sistema de selección por competencias", Training and velopment Digest.

kano, S. (2003), "Planificar la capacitación: una contribución a la calidad de la gestión pública", AP, Buenos Aires.

Donnell, G. (1984), "Apuntes para una Teoría del Estado" en Oszlak, O. compilador: "Teoría de Burocracia Estatal". Paidos. Buenos Aires.

Donnell, G. (1993), "Estado, democratización y ciudadanía", Revista Nueva Sociedad, Caracas.

fe, C. y Ronge, V. (1978), "Tesi per ina Fondazione Teorica della Nozione di 'Stato Capitalistico' per una Metodologia Materialistica della Politologia", en Lelio Basso (comp), Stato e Crisis delle stituzioni, Milano, Gabriele Mazzota editore, 1978, citado en Boron, Atilio (2003), "Estado, pitalismo y democracia en America Latina", Clacso, Consejo Latinoamericano de Ciencias ciales, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

ansky, D. (1996), "Reforma del Estado, Reestructuración Laboral y Reconversión Sindical en Sector Público", Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, Asociación Administradores Gubernamentales, Buenos Aires.

zlak, O. y O´Donnell, G. (1984), "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una rategia de investigación", en B. Kliksberg y J. Sulbrandt (compiladores), "Para investigar la ministración Pública. Modelos y Experiencias latinoamericanos"., Instituto Nacional de ministración Pública, Alacalá de Henares.

zlak, O. (1988), "Políticas Públicas y Regímenes Políticos". Cuadernos CEDES. Buenos Aires.

zlak, O. (1997), "Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego?", Revista Reforma y mocracia Nº 9, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas www.top.org.ar).

zlak, O. (1999), "De menor a mejor: el desafío de la ´Segunda´ Reforma del Estado", Revista eva Sociedad Nº 160, Venezuela (en www.top.org.ar).

zlak, O. (2000), "El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina", IV ngreso Internacional del Clad sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo mingo (en www.top.org.ar).

zlak, O. (2001), "El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación actual y retos futuros", Congreso Internacional del Clad sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, gentina (en www.top.org.ar).

zlak, O. (2002), "La Inserción e Impacto de los Egresados de los Posgrados en el Sector blico", Seminario Nacional sobre Posgrados con Orientación en Políticas Públicas, Instituto cional de la Administración Pública (INAP), Buenos Aires, Mes de Noviembre, en w.inap.gov.ar.

ero, A. (2003), "La Administración tributaria en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Apuntes pie de una experiencia)", Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, o 10, Nº 20, Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires.

ero, A., Rosselló, A. y Costa, A. (2004), "La Eficiencia en la Administración Tributaria y la dición del Desempeño: El caso de la DGR del GCABA", Revista Criterios Nº 147 (mes de osto), Instituto de Estudios de las Finanzas Públicas Argentinas (IEFPA).

mírez, J. (1999), "Nuevos roles del Estado y otros actores en la formación: articulación de lo blico y lo privado", Boletín Cinterfor Nº146. Centro Interamericano de Investigación y cumentación sobre Formación Profesional.

petto, F. (1998), "La Administración Pública. Escenario actual, estudios y perspectivas ientes. Ejes para una agenda de investigación", Documento de Trabajo sobre la Administración blica argentina, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Fundación Gobierno ociedad.

l Sánchez, A. (2003), "Adecuación de los titulos universitarios a los perfiles ocupacionales del rcado de trabajo", ponencia presentada en el Seminario "La Universidad profesional. laciones entre la Universidad y la nueva formación profesional", mes de febrero, Murcia, baña.

maniego de Villarreal, N. (1997), "Competencias laborales y mercado de trabajo. Los desafíos una nueva era posterior a la revolución industrial", en "Formación basada en competencia oral", Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional nterfor).

nzi, V. y Schuknecht, L. (2000), "Public spending in the 20th Century. A global perspective", mbridge University Press, Cambridge, UK.

ESCO (1997), "Políticas de Educación Superior".

rgas Zuñiga, F. (2004), "40 preguntas sobre competencia laboral", Papeles de la Oficina cnica 13, Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación ofesional (Cinterfor).

as, C. (2001), "El Síndrome de Pantaleón. Política y Administración en la Reforma del Estado y Gestión de Gobierno", Primer Congreso Argentino de Administración Pública, "Sociedad, bierno y Administración Pública", Rosario.

rifian, P. (1999), "El modelo de competencia y los sistemas productivos", Cinterfor/OIT.

leta, A. (2003), "Algunas precisiones sobre la Nueva Gerencia Pública y su implementación en Administración Pública cordobesa", Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. ciedad, Gobierno y Administración Pública. "Reconstruyendo la estatalidad: Transición, ituciones y gobernabilidad", Córdoba.

- **Documentos GCABA**

ditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (octubre de 2001), Informe Final de Auditoría, digo de Proyecto Nº 4.07.0.00, Gestión de Recursos Humanos de la Dirección General de ntas.

ección General de Rentas (DGR) (2002a), *Plan Trianual de Capacitación en la Dirección neral de Rentas*, Carpeta Interna Nº 77.602/02.

ección General de Rentas (DGR) (2002b), Resultados del Censo de Personal y Puestos de bajo 2001, Carpeta Interna Nº 77.602/02.

ección General de Rentas (DGR) (2003/2004), Planes de Estudio de "Tecnicatura Superior en ministración Tributaria", "Ciclo de Complementación Curricular: Licenciatura en Administración outaria" y "Carrera de Especialización de Posgrado en Administración Tributaria".

NEXO I – Censo de Personal y Puestos de Trabajo DGR

ines del año 2000 se llevó a cabo el Censo del Personal de la DGR, con el objeto de:

- Incorporar la descripción de los puestos de trabajo y perfiles laborales requeridos para cada puesto.
- Actualizar los datos e incorporar nueva información que, en conjunto, permita disponer del perfil de los empleados.
- Sistematizar la información de manera de facilitar su consulta y análisis tendiendo a la implementación de políticas de recursos humanos que optimicen el desempeño de las funciones del organismo.
- Brindar información detallada de las tareas que realiza cada puesto, una normalización de los trabajos y un perfil del puesto, que permiten optimizar las políticas y estrategias de capacitación, promoción, planificación de carreras, rotaciones, etc.

INFORMACION RELEVADA EN EL CENSO	
Datos Básicos	* Datos Personales * Documentación * Situación Previsional * Datos Familiares
Referencias Educacionales	* Estudios Primarios, Secundarios, Terciarios y Universitarios * Estudios de Postgrados * Idioma * Grado de relación entre estudios y tareas desarrolladas
Trayectoria Laboral	* Ingreso al GCBA * Ingreso a la DGR * Situación de Revista * Trayectoria Laboral
Actividad Laboral	* Ubicación en la estructura organizacional y geográfica * Personal a Cargo * Inmediato Superior al que reporta * Dependencia * Denominación del Puesto de Trabajo
Ambiente Laboral	* Grado de satisfacción con el ambiente de trabajo * Acciones para mejorar su desempeño * Cantidad de trabajo * Responsabilidades delegados en relación a las capacidades * Criterios de Seguridad e Higiene * Clima de Trabajo * Reconocimiento del trabajo que realiza

información relevada permitió la confección y descripción de puestos, su importancia relativa la organización y el estudio de los perfiles y procesos de trabajo. El análisis del relevamiento sibilitó identificar la superposición de tareas, cargos y funciones, determinar las

ponsabilidades inherentes al cargo, los conocimientos, habilidades y actitudes requeridas para óptimo ejercicio y la correspondiente adecuación entre la persona y el puesto.

elaboración de estos instrumentos fue realizada conjuntamente con la Dirección General de cursos Humanos, quien a través de una línea de su programa BID brindó la asistencia técnica pecializada y la transferencia del *know-how* necesaria. A su vez, la experiencia en este ganismo fue tomada como prueba piloto para su proyección a otras reparticiones de este bierno.

Algunos datos significativos recabado en el Censo

mposición de la Dotación – Septiembre/2000

	Dotación	Participación
nta Permanente [53]	1358	77,29%
oridades Superiores [54]	5	0,28%
nta de Gabinete [55]	1	0,06%
ntratos GCBA [56]	24	1,37%
antías UBA [57]	149	8,48%
antías CPCE [58]	24	1,37%
venio Acara [59]	143	8,14%
venio Colegio de Escribanos [60]	53	3,02%
al	1757	100%

Normativa aplicable: Ley 471 "Relaciones Laborales en la Administración Pública del Gobierno la Ciudad de Buenos Aires", Boletín Oficial CABA Nº 1026.
Conducción política del Organismo.
Planta de refuerzo a la conducción política.
Contrato de Locación de Servicios con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
Ley de Pasantías Educativas Nº 25.165-99 y Decreto Reglamentario Nº 1.200-99.
Convenio de Asistencia Técnica celebrado entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el nsejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal Decreto 735-GCBA-97, Boletín cial CABA Nº 242.
Convenio complementario celebrado entre la Dirección General de Rentas y la Dirección cional del Registro Nacional de la Propiedad Automotor y Créditos Prendarios (DNRNPA y CP). personal se rige por los términos de la Ley de Contratos de Trabajo Nº 20.744.
Convenio de cooperación técnica y financiera.

nducción y Ejecución

npleados distribuidos por Función Genérica		
tal de Empleados Censados	1349[61]	
nducción	112	11.11%
nducción y Ejecución	54	5.36%
ecución	635	63.00%
Informa	207	20.54%

el Educativo Formal

npleados por Máximo Nivel Educativo Alcanzado		
tal de Empleados Censados	1349	
informa	4	0.30%
mario Completo	147	10.90%
mario Incompleto	2	0.15%
cundario Completo	778	57.67%
rciario Completo	87	6.45%
iversitario de Grado Completo	331	24.54%
tal	1349	100.00%

upos Etarios

npleados distribuidos por Grupo Etario		
tal de Empleados Censados	1349	
ad	Cantidad	Porcentaje
– 29	127	9%
– 39	447	33%
– 49	265	20%
– 59	299	22%
– 69	176	13%
– 79	35	3%

Este número corresponde al total de trabajadores censados que constituyen una muestra uivalente al 75 % del universo.

estos de trabajo

de Trabajo		
	[illegible]	%
	4	0.36%
epartamento	15	1.35%
or de Área (Jefe de ección, Equipo)	155	13.93%
l Publico - Call Center	181	16.26%
ontable	58	5.21%
Compras	4	0.36%
Comunicación	6	0.54%
Pagos	16	1.44%
Presupuesto	8	0.72%
Recursos Humanos	26	2.34%
en Sistemas os	48	4.31%
rídico	30	2.70%
en Recepción y	114	10.24%
rídico	17	1.53%
Recursos	2	0.18%
en Procedimientos	24	2.16%
Patrimonio	1	0.09%
en Inmuebles y es	15	1.35%
Automotores	33	2.96%
en Grandes entes Empadronados	16	1.44%

Puestos de Trabajo		
[illegible]		
Técnico en Planes y Facilidades	44	3.95%
Técnico en Control Fiscal	39	3.50%
Técnico en Transferencias	9	0.81%
Técnico en Cobranzas	6	0.54%
Inspector Interno	29	2.61%
Inspector Intermedio	46	4.13%
Inspector Integral	11	0.99%
Inspector Formal	43	3.86%
Investigador Fiscal	10	0.90%
Revisor	7	0.63%
Valuador	1	0.09%
Verificador	9	0.81%
Auditor Fiscal	4	0.36%
Auditor de Normas y Procedimientos	3	0.27%
Auditor Interno	27	2.43%
Auditor de Sistemas	1	0.09%
Servidor de Mantenimiento	14	1.26%
Servidor de Seguridad y Admisiones	12	1.08%
Servidor de Transporte	5	0.45%
Servidor de Comunicaciones	20	1.80%