

Universidad de Buenos Aires Facultad de Ciencias Económicas Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Medidas de gestion diseñadas y adoptadas para el acercamiento de la D.G.R. del G.C.B.A. al contribuyente

Gentile, Fernando C.

2009

Cita APA: Gentile, F. (2009). Medidas de gestion diseñadas y adoptadas para el acercamiento de la D.G.R. del G.C.B.A. al contribuyente. Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente. Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA

TESIS PARA LA OBTENCIÓN DEL MASTER EN ADMINISTRACIÓN
PUBLICA

"MEDIDAS DE GESTION DISEÑADAS Y ADOPTADAS PARA EL ACERCAMIENTO DE LA D.G.R. DEL G.C.B.A. AL CONTRIBUYENTE".

TUTOR: DR. PEDRO ANDRIEU

TESISTA: Lic. Fernando C. Gentile

11 Promoción

Buenos Aires, Noviembre de 2009

INTRODUCCION

CAPITULO 1 - Acerca del objeto de estudio

- 1.1 Antecedentes y problemática de la investigación
- 1.2 Justificación, hipótesis y objetivos de la tesis
- 1.3 Algunas consideraciones respecto al desarrollo y carácter del objeto de estudio

CAPITULO 2 - Contexto conceptual

- 2.1 Notas conceptuales y metodológicas
- 2.2 El enfoque adoptado
- 2.3 Aproximación a la discusión acerca de los modelos burocráticos
- 2.4 El modelo burocrático ideal
- 2.5 La Dirección General de Rentas como caso.

CAPITULO 3 - La Administración Tributaria y el sector público en el contexto económico

- 3.1 Notas sobre el contexto económico en torno al período de análisis.
- 3.2 El impacto de la crisis en las formas de la organización institucional.

CAPITULO 4 – Gobierno Electrónico en la DGR; puesta en marcha de un sistema interactivo de servicios remotos de los contribuyentes

- 4.1- La modernización en las Administraciones Tributarias
- 4.2 La Dirección de Comunicación Institucional y sus alcances
- 4.3 La medición de logros de gestión de las medidas aplicadas en el área comunicación institucional. Alcances y debilidades
- 4.4 Indicadores para la medición de desempeño en la Dirección General de Rentas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las Administraciones Tributarias en la década del 90
- 4.5 Las potencialidades de la Dirección de Comunicación Institucional
- 4.6 Ensayo sobre un indicador de costo-beneficio de la implementación de la página web

CAPITULO 5 - Acerca de las potencialidades de la mejora en los servicios a los contribuyentes a través de la página web. El caso del Presupuesto Participativo

5.1 – El proyecto de Presupuesto Participativo y su relación con las mejoras en la relación Dirección General de Rentas-contribuyentes

CONCLUSIONES

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ANEXOS

INTRODUCCIÓN

En el marco de los grandes cambios que ha vivido nuestro país en las últimas dos décadas del siglo XX, las instituciones del Estado consideradas como el vínculo real entre la acción individual y la sociedad en su conjunto, han tenido que reorganizar sus estructuras para ajustarse a su contexto histórico, económico y político. El proceso que, desde este punto de vista, concluye en un desmantelamiento¹ del Estado, y que es tan recurrente en la literatura acerca del intervencionismo del sector político en la Organizaciones Publicas; se ve plasmado en la década de los '90 a través de una serie de transformaciones que reducen el aparato del Estado, al tiempo que dejan sin contención a los individuos ya sea que los consideremos como ciudadanos o bien como agentes económicos; quienes en cierta forma quedan sometidos a los movimientos de la economía. Pero fundamentalmente se margina a los que más necesitan de la intervención del Estado en un contexto recesivo.

Luego de la crisis del 2001, el Estado Argentino recupera un rol más activo en la reasignación de los recursos sociales, operando en donde antes había abandonado su acción. Esto se manifiesta en que recupera el control de la política monetaria decretando el final de la "Convertibilidad" de la moneda, se ve forzado a instrumentar políticas concernientes a los que resultan marginados por el gobierno Neò-liberal de los '90 a través de planes sociales, tiene una política activa en cuanto a la fijación del tipo de cambio -entre otros paquetes de políticas desarrollados- que demuestran la necesidad creciente de reflexionar sobre cuál es el rol del Estado y principalmente, recomponer sus instituciones para que no sólo generen soluciones temporales, sino que sus acciones tengan una proyección a largo plazo.

Sabido es que la concepción económica *liberal* demarca el campo de acción estatal a la administración y provisión de bienes públicos, la provisión de seguridad y defensa de la propiedad privada. La intervención del Estado se delimita a los momentos en los que el mercado por si mismo no resuelve de manera óptima los planes individuales, o bien cuando existen externalidades o *fallas de mercados*. Por

¹ Más adelante expondremos los argumentos por los cuales sostenemos esta visión.

ejemplo para Musgrave² (1999. pag.8) el estado tiene básicamente tres funciones: función de asignación – en donde la cuestión es la provisión de bienes y servicios públicos; función de distribución –cómo se distribuye la riqueza social-; y función de estabilización – cómo se organiza para sostener metas planteadas de inflación, empleo, productividad, etc.-. Aquí se deja traslucir un sesgo hacia la aceptación de que el Estado puede o debe actuar, sin embargo los mecanismos que exponen Musgrave y otros están muy ligados a el cuerpo teórico neoclásico que fundamenta los resultados del conjunto social a través de las acciones maximizadoras de los individuos. Desde este punto de vista aunque no con los mismos fundamentos, lo que él denomina función de distribución³ es central, ya que en dicho marco se definen las formas en que se establecerán los impuestos en función de los valores sociales acerca de la distribución de la riqueza. Pero además, a nosotros nos interesa, no sólo la aplicación de ellos de manera eficiente – o bien, su aspecto económico-, sino también el marco cultural y social que garantiza que los ciudadanos estén satisfechos con la política tributaria.

Los cambios a nivel práctico que lleva a adelante el Estado en nuestro período de estudio, se dan en el marco de toda una transformación que viene desarrollándose en las administraciones públicas en Latinoamérica, y que tienen como denominador común en la teoría, de un nuevo concepto de "Gestión pública" que trabaja con consideraciones no sólo de eficiencia y efectividad, sino también buscando una mayor interacción y participación de los ciudadanos en la órbita de las decisiones políticas, esto es, en un marco de mayor ejercicio de la democratización. Es decir, para que la intervención del Estado sea exitosa, es necesario lograr las condiciones para que sus anuncios, políticas y planes, sean interpretados por los ciudadanos de una manera clara, y ellos tomen conciencia de que sus acciones tienen consecuencias sobre su contexto. En ese sentido la nueva Gestión Pública fomenta la idea de un Estado más descentralizado, con menos control jerárquico y un mayor nivel de rendición de cuentas. Promueve la participación de los ciudadanos como una manera de mejorar significativamente los resultados de las acciones estatales, busca mayor capacidad para el análisis estratégico, comunicaciones activas, horizontalidad y potenciación de capacidades organizacionales.

² Musgrave – (1999) - Musgrave, "Las funciones fiscales: Una panorámica", pág. 8

³ Desde el punto de vista del autor la función de distribución es la tarea mediante la cual se interviene en la distribución de la riqueza social. Es el análisis acerca de la *justicia y equidad* de la distribución, por ejemplo a través de las políticas tributarias.

Después de la fuerte crisis que termina de estallar en el 2001 el Estado necesita recuperar no sólo su poder de gestión, sino también la confianza y la credibilidad de los agentes económicos. La política tributaria es un aspecto central para el conjunto de las actividades que realiza. En un contexto recesivo el sector privado se retrotrae en términos de inversión, no genera empleo, sufre los efectos distorsivos de la inflación, etc. En este marco para retomar las riendas de la economía, el Estado necesita estructurar un paquete de medidas, y la política tributaria y presupuestaria toman un rol protagónico en la asignación, distribución y gestión de los recursos sociales. Esto desde luego se refleja en el marco de la jurisdicción de nuestro objeto de estudio, la Dirección General de Rentas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁴, en el período que va desde 2000 al año 2004.

Hacia inicios de la gestión a la cuál haremos referencia en el presente trabajo, la ciudad tenía -como menciona el Dr Alejandro Otero⁵ en un artículo publicado acerca de la gestión del la CBA⁶- tres problemas centrales:

- 1) una gran brecha en la recaudación (esto es, una diferencia sustancial entre la recaudación real y potencial
- 2) un problema de obsolescencia tecnológica (según mencionan en la citada entrevista, por ejemplo, las bases de datos y su administración estaban tercerizadas)
- 3) un alto costo de la Administración Tributaria de la Ciudad (alrededor del 4% de lo recaudado según los datos óficiales)

A lo largo del presente trabajo se abordaran estas cuestiones, que desde este enfoque están vinculadas entre sí, aunque el foco estará puesto en la importancia que toma el problema tecnológico para la resolución de los puntos 1) y 3).

Pero si bien se considero este diagnóstico como punto de partida, el eje fundamental no estará tanto en la relación de estos problemas, sino en exponer por

⁴ En adelante usaremos las siglas DGR para aludir a la Dirección General de Rentas y CABA para abreviar Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁵ El Lic.Alejando Otero ocupó el cargo de Director General de Rentas durante el período de estudio. También hemos usado como referencia y fuente de información entrevistas a él durante su gestión y trabajos de su autoría.

⁶ Otero, A. "La gestión tributaria en la Ciudad de Buenos Aires", entrevista al Director General de Rentas Dr. Alejandro Otero, publicada en "El periódico de los Administradores Federales de Ingresos Público", 2003

qué el problema tecnológico cobra mayor relevancia si además lo situamos en el contexto de las necesidades de fortalecimiento institucional que mencionábamos al principio. Como se decía, después de la crisis del 2001 las instituciones del Estado quedan fuertemente cuestionadas por la opinión pública, este se ve apremiado por recuperar la confianza de sus ciudadanos. La legitimidad de la acción del Estado se basa en la actualidad en la capacidad de dar respuesta a las demandas de los distintos sectores en sus ámbitos propios de actuación, más que en su legitimidad teórica, ideológica o constitucional. Por lo tanto, para poder dar respuestas a estas diversas demandas sociales es necesario crear instancias en las que éstas se puedan plasmar.

En torno a esta problemática se ha propuesto analizar las modificaciones entre las relaciones de la DRG con el contribuyente que se logran a través de las medidas adoptadas por el organismo recaudador tendientes a fortalecer los servicios y herramientas tecnológicas. Estas se conciben con el objeto de acercar al contribuyente y la DGR, volver más eficiente al organismo e incrementar la recaudación. Para este fin analizaremos específicamente la puesta en marcha de la página interactiva de Internet y la gestión de la Dirección de Comunicación Institucional (en adelante DCI). Es importante señalar que dicha página de Internet no es una mera web de carácter informativo, sino que a través de ella se puede interactuar en distintos niveles: información institucional, información de los tributos y las políticas trazadas por el organismo, medios de pago simples y rápidos, posibilidades de consultas e interacción; entre otras cosas que desarrollaremos a lo largo del trabajo, que no sólo mejoran la institución y los servicios, sino que marcan un rumbo de modernización hacia un gobierno electrónico con nuevas posibilidades que habrá que ir analizando con el tiempo y la ampliación de esta herramienta.

El propósito de aumentar la satisfacción ciudadana imprime a la gestión del Organismo Recaudador un fuerte compromiso atravesando los diferentes niveles al interior de su organización, pero especialmente de la alta gerencia desde donde se generó el programa de fortalecimiento institucional que abarca a la organización en su conjunto.

Uno de los fundamentos de esta investigación es que nos encontramos ante un tema relevante de la futura agenda de gobierno: la relación del Estado con el

ciudadano⁷ en lo que concierne a la conexión entre la política tributaria y presupuestaria, y su control por parte de la ciudadanía.

Esto último además y a modo de ejemplo, tomaremos el caso del proyecto de Presupuesto Participativo que completaría la dinámica de interrelación entre sociedad civil y Estado iniciada con la Ley de Comunas. Y es una tarea crítica porque es sensible a muchos factores, tanto políticos como organizacionales. La importancia del uso de las tecnologías disponibles resulta un punto crucial ya que permite al mismo tiempo corregir los sesgos de recaudación, acercar a los ciudadanos a los asuntos públicos de una manera rápida y accesible, disminuir costos asociados a la gestión, y contribuir a los objetivos establecidos en la confección de los presupuestos para responder las demandas sociales. Es decir, esta herramienta en el marco de todas las reformas llevadas adelante se convierte en fundamental porque permite la interacción de los ciudadanos y la institución de una manera novedosa y con mucha potencialidad.

⁷ Vista en este caso más específicamente desde la relación entre la DGR con el contribuyente

CAPÍTULO 1 - Acerca del objeto de estudio

1. 1 - Antecedentes y problemática de la investigación

Como se ha enunciado en la introducción, el objeto de esta Tesis de Maestría es analizar algunos de los avances direccionados al Gobierno Electrónico implementadas en el contexto del proceso de reestructuración general de la DGR CABA subsiguiente a la reasunción por la misma de las funciones y procesos privatizados.

Renovando la mirada en los sistemas que hacen posible el contacto y las operaciones, de los contribuyentes desde terminales propias o publicas.

El análisis se centrara en los resultados de la implementación de tales procesos, en el periodo 2000 – 2004.

Estableciendo un análisis y evaluación de los resultados de esta nueva herramienta, y considerando el impacto hacia el futuro y los cambios que se generan a partir de esta modernización. Desde esta perspectiva, como hemos mencionado antes, es sumamente relevante y ha brindado un servicio muy importante para mejorar la calidad de la relación entre el organismo y los ciudadanos, poniendo a su disposición información útil y mejorando sustancialmente la calidad de atención, que claramente tiene consecuencias cuantitativas en torno a la recaudación.

A lo largo de mi desempeño, en el área de fiscalización durante 12 años, pude observar que uno de los puntos cruciales, por los cuales muchos contribuyentes, dejaban de cumplir con sus obligaciones fiscales, consistía en que la Administración Tributaria no incentivaba, ni facilitaba el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes. A partir del año 2000 con la aplicación de nuevas políticas orientadas a facilitar y acercar al contribuyente a la Administración Tributaria se produjo un cambio cultural que tuvo un impacto fundamental en el Ente Recaudador del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y principalmente en la percepción que tienen los contribuyentes acerca del accionar del organismo.

Este trabajo se enmarca en un programa de fortalecimiento institucional, tarea que se desarrolla en la institución de manera conjunta con una profesionalización de los recursos humanos a través de programas de formación⁸. A partir de 2001 se

⁸ Como se expone en la Resolución de la 41 Asamblea General de la CIAT, Bridgetown, Barbados, 2007 – aunque posteriormente a los cambios a los que nos hemos referidos- : "Considerando (...) que la estructura, los modelos de relación de la administración central con otras instituciones recaudatorias, la

diseña y pone en marcha un **Plan de Capacitación**, que tiene como objeto detectar y diagnosticar las necesidades de capacitación, las formas en que se implementaría el fortalecimiento, la necesidad de redes de interrelación entre las áreas de la institución, las estrategias de comunicación, etc. El plan se proyecta a largo plazo en conjunto con la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad con el fin de capacitar al personal de la DGR, ya que en el período previo y como efecto de la terciarización de muchas de las actividades de la AT, los recursos humanos de la institución habían quedado *desfasados* en cuanto a las nuevas tareas que la gestión se propuso en ese entonces abordar. No es nuestro objeto profundizar en la cuestión pero mencionamos a modo de ejemplo el desarrollo de cursos, talleres y seminarios de Actualización tributaria, Planes y normas de fiscalización, Capacitación gerencial, etc. Así como también se crean la Tecnicatura, Licenciatura y Especialización de Posgrado en Administración Tributaria.

Es por ello que he tomado como referencia trabajos de Roselló⁹ y Otero que son en parte responsables institucionales de los cambios planteados, y además han considerado oportuno dejar por escrito reflexiones y consideraciones acerca de la evolución de las políticas desarrolladas. Sin embargo el caso particular de esta tesis no ha sido abordado desde la óptica que nos proponemos aquí, siendo de esta manera un aporte importante a lo ya trabajado por los colegas mencionados. Estamos hablando de no solamente plantear la importancia de la gestión de gobierno y su organización al interior, sino también de la gestión de los recursos humanos y tecnológicos como vínculo entre el Estado y los ciudadanos. Es por esto que hemos señalado la relevancia de la participación del ciudadano en los asuntos públicos a través de las herramientas con que cuenta la organización.

También hemos tomado como referencia para la elaboración de este trabajo el material que brinda el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) que nos han aportado interesantes argumentos para ordenar y estructurar las ideas que se expondrán.

adaptación al cambio y la gestión de los recursos humanos pueden ser considerados elementos fundamentales para la gestión, así como para la eficiencia, eficacia y efectividad de las administraciones tributarias modernas". O bien "que la introducción de las nuevas tecnologías, con su consiguiente repercusión a nivel de tareas y de las personas que las desarrollan determinan la necesidad de una redefinición del perfil de los recursos humanos y, particularmente, de intensos y permanentes esfuerzos de recalificación y actualización de los mismos".

⁹ El Lic.Antonio Rosello ocupó el cargo de Director de Sistemas de la DGR durante el periodo de estudio. También referenciamos como fuente de información entrevistas a él durante su gestión y trabajos de su autoría.

Al tratarse de un tema que contiene un apoyo conceptual más teórico, han sido ineludibles los textos acerca de la relación de los individuos con las instituciones, o bien acerca de la concepción teórica de la burocracia, el Estado, etc; los cuales iremos tomando cuando el trabajo así lo requiera.

Los datos, series y estimaciones tienen como fuente las estadísticas que brinda la DGR, así como los índices oficiales publicados por organismos del gobierno y algunas estimaciones propias.

Para simplificar la lectura hemos tratado de evitar las referencias excesivas a la bibliografía que desvíen la atención del lector, buscando hacerlo cuando realmente se torne necesario.

1.2 - Justificación, hipótesis, y objetivos de la tesis

Se ha señalado antes que las consecuencias de los cambios políticos y sociales que vive nuestro país sobre todo en la década de los '90 que es la que precede a nuestro período de investigación, modifican las condiciones de vida de los individuos, sus expectativas acerca del futuro, sus necesidades. En este contexto las instituciones del Estado pierden cierta "credibilidad". La política tributaria entonces, como herramienta del Estado para conseguir recursos con el fin de aplicarlos en satisfacer las demandas sociales se ve dificultada en su acción. En este marco la DGR de la ciudad también debe no sólo buscar la manera de conseguir los tributos, sino además recuperar su legitimidad y recuperar su posición frente a la desconfianza de los ciudadanos que se percibe como consecuencia de la crisis económica, y que por supuesto afecta a la legitimidad del Estado y sus instituciones.

En la etapa que precede al período de análisis de la gestión de la DGR, se había ido configurando un panorama recesivo, en la economía que implicaba grandes dificultades para acceder al crédito. Y como señalan Rosello, Otero y Costa¹⁰ "Estas condiciones tienden a inducir a los contribuyentes a financiarse a costa del fisco antes que en el mercado financiero", agravando la evasión, el fraude y la mora.

¹⁰ Otero, A. "La Administración tributaria en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (Apuntes al pie de una experiencia)", Política y Administración Tributaria. Banco de la Nación Argentina, Buenos Aires.

Sin embargo como señalan los mismos autores, y como se puede observar en las cuentas de la Ciudad¹¹ esto se autofinancia en alto grado a través de la recaudación proveniente de tributos propios. Es importante mencionar el comportamiento del Impuesto Sobre los Ingresos Brutos, el cual muestra una tendencia pro-cíclica (se expande cuando la economía crece, se contrae cuando esta cae en recesión) e históricamente se observa un porcentaje de participación en el total de los impuestos recaudados del orden del 67% (ver Cuadro 2 en el Anexo). No obstante la misma tabla muestra que la caída en la recaudación de este impuesto no llego al 10% en el periodo 2000/02 como hubiera cabido esperar en función a la magnitud de la crisis económica financiera del país. En principio este sorprendente resultado no puede sino ser atribuido a la continuidad de la mejora en la eficacia recaudatoria de la DGR, aun en el periodo en que se verifica el "pico de la crisis".

Las características de los impuestos cuya recaudación corresponde a la DGR muestra uno de los problemas que explican la necesidad de nuestro trabajo: Cuando la economía se expande la recaudación también, cuando la economía se contrae en general la recaudación también, el gobierno pierde recursos y por ende capacidad de gestión. En ese marco, la gestión se plantea la necesidad de una reformulación de la relación entre el contribuyente y la DGR con el propósito de incentivar la responsabilidad sobre los asuntos públicos y la actuación en conjunto sobre todo en escenarios de crisis, pero sin perder de vista la proyección a lo largo del tiempo.

Las autoridades de la DGR que asumen en este período detectan problemas importantes hacia donde orientar la reestructuración y en ese marco es que implementan un conjunto de medidas destinadas a una reorganización de la estructura administrativa del ente, que apuntan a resolver los obstáculos mencionados anteriormente: reducir el sesgo recaudatorio, reemplazar las estructuras obsoletas, y disminuir los costos de la Administración Tributaria. La forma de desarrollar este replanteamiento según sus propios conductores se basa en un enfoque más bien microeconómico, orientado a lograr una gestión más eficiente que a reasignar los escasos recursos presupuestarios o recortarlos. Es decir, gran parte de la desconfianza, o mejor dicho, los desincentivos a la participación a través del tributo se deben a que el ciudadano ve un estado que "dilapida recursos", burocrático, inaccesible, sin interacciones o sin canales a través de los cuales ejercer sus demandas, anacrónico, y con problemas de obsolescencia tecnológica.

¹¹ Para más información ver detalle en el Cuadro 1 en el Anexo.

En función de esto se ponen en marcha una serie de programas de los cuales, entre los que se selecciona un sistema interactivo de servicios remotos de los contribuyentes como objeto del presente trabajo. Siendo una de sus herramientas principales en la puesta en marcha y diseño de este sistema.

Más adelante se argumentara acerca del entorno en que se desarrolla y sus consecuencias, pero retomando lo anterior, nuestro foco estará en cómo afectan estos programas a la relación entre el contribuyente y la DGR, y cómo esto se inscribe en el camino hacia una mejora en la gestión pública con mayor intervención de los individuos en los asuntos del Estado.

Como se anticipara uno de los justificativos más importantes de haber elegido este caso para la presente Tesis es la ausencia de trabajos que centren su atención en análisis de tipo "cualitativo" acerca de la gestión pública. Es decir, en general las evaluaciones de resultado se realizan en torno a datos "cuantitativos", esto es, si mejora o empeora la recaudación, niveles de gasto, productividad, etc. Pero el análisis en términos de cómo contribuyen las mejoras en el vínculo del Estado y el ciudadano a través de la implementación de nexos de comunicación, o bien, el acercamiento de la información concerniente al universo de la Gestión Pública, es un campo aún bastante novedoso y desde nuestro punto de vista muy fértil. Si bien en las asambleas de la CIAT ha sido un eje de discusión permanente, en nuestra experiencia —en la DGR- se empiezan a implementar estas transformaciones en el período que hemos tomado, y provoca cambios importantes y progresivos que tienen continuidad en la actualidad y que aún no han sido analizados en profundidad.

Como hemos mencionado, en general las reformas de los sistemas impositivos se consideran desde una óptica financiera o económica, más que desde el punto de vista de la administración de los recursos. Pero en el mundo actual, y en consecuencia de la pérdida de confianza de parte de la sociedad hacia el Estado, es necesario revisar también la relación entre las partes interesadas, a través de sus instituciones y reformular los vínculos al tiempo que se los refuerza.

Se podría decir que el *objetivo principal de este trabajo consistirá en evaluar* la hipótesis de este trabajo es que dentro de esta transformación institucional los servicios brindados a través del sistema interactivo han tenido un resultado exitoso. Esto reviste fundamental importancia en el análisis de la Administración Tributaria, ya

que le otorga nuevos mecanismos de acercamiento a la sociedad, incide positivamente en la predisposición al cumplimiento de las obligaciones fiscales mejorando la recaudación, pero por sobre todo contribuye a la mayor participación de los ciudadanos en las decisiones públicas. Ensayaremos en consecuencia también un modelo para estimar los costos-beneficios de la implementación de esta herramienta interactiva en cuanto a la mejora del servicio y la disminución de los tiempos de las operaciones que se desprenden de ello. Para eso tomaremos los datos y propondremos hacia el capítulo 4 algunos indicadores de carácter exploratorios, y que son fundamentales de trabajar en el futuro.

Cómo un objetivo secundario interesa señalar el camino que estas estrategias de gestión abren en cuanto a la participación ciudadana en las decisiones y control de la gestión pública. El caso tomado como ejemplo es del debatido proyecto de **Presupuesto Participativo.** Este tipo de presupuesto tiene como fundamento ineludible la participación activa de los ciudadanos, y exige que se incorporen canales y formas de intercomunicación entre el contribuyente y la gestión. Si el **sistema interactivo de servicios remotos de los contribuyentes** realmente sirve como un canal de comunicación más eficiente, entonces podemos arriesgar que parte de las potencias a futuro de esta herramienta tecnológica es hacer posible que muchas de las demandas sociales que hoy no son atendidas sean satisfechas, y sería fundamental para educar e informar a los ciudadanos en un su conjunto acerca del trabajo real del GCABA, sirviendo así para potenciar las virtudes del presupuesto participativo, y profundizar el ejercicio de la democracia.

1.3 - Algunas consideraciones en cuanto al desarrollo y el carácter del estudio

El tema planteado es sensible a la crítica porque tiene, como se ha expresado, un carácter más bien "cualitativo". Si bien se han desarrollado algunos indicadores para evaluar la calidad de la gestión, al ser un sistema tan novedoso el implementado, nos hemos encontrado que no toda información de la cual disponemos da cuenta de una manera determinante acerca de sus resultados. Sin embargo, hemos de buscar que los argumentos que surjan de la investigación tengan un respaldo en datos o hechos observables, para lograr un enfoque objetivo. Al mismo tiempo, como en general sucede con las decisiones de política, éstas dependen del contexto social y económico en el cual se planteen, por tanto, los cambios de gestión a veces van en contra de los objetivos primordiales. En función de eso se recorto el período de análisis del caso. Sin embargo, como quedará expresado más adelante, en esta

cuestión específicamente, el transcurso del tiempo es fundamental porque se trata de modificar conductas, informar y educar, reordenar y exponer información, lo cual lleva un período de aprendizaje (por parte del organismo y también de los usuarios del servicio, es decir los ciudadanos-contribuyentes).

Por otra parte, se considero que si bien existen grandes temas a ser tratados por los responsables de las Administraciones Públicas, es de vital importancia revisar los casos particulares para que sirvan de ejemplo de modelos teóricos más amplios. Más aún cuando se trata de un caso tan representativo como lo es la Ciudad de Buenos Aires. Por eso considero que este trabajo tiene una gran relevancia empírica y teórica.

La investigación estará dividida en capítulos, en los cuales se tratará de dar una dimensión económica, conceptual y metodológica al planteo. Se inicia entonces poniendo en un contexto conceptual el enfoque aceptado, revisando algunos conceptos básicos en torno a la teoría de las organizaciones, la burocracia y el rol de las instituciones y el Estado en el Capítulo 2. Luego se presentará una referencia sobre el contexto económico y social a nivel general del país, pero también a nivel local en la Ciudad que es donde se desarrolla la gestión de referencia, para entender. mejor cuáles son las potencias reales y la necesidad de la acción estatal en el Capítulo 3. A partir del Capítulo 4 se focaliza en el planteo propio de la presente tesis, al analizar y ordenar los aspectos relevantes de la Administración Tributaria, y generando un marco para plantear la cuestión específica del desarrollo comunicacional de la institución. También se abordara un modelo de estimación de costos-beneficios para ver de qué manera ha mejorado la recaudación en consecuencia de la aplicación de este plan estratégico de modernización. Hacia el Capítulo 5 se evaluara una evaluación de la gestión en torno a la aplicación de las políticas señaladas, y buscaremos establecer la conexión de estos resultados con la posibilidad o viabilidad de que este camino pueda servir también para acercarnos a la implementación de una nueva forma de participación ciudadana a través del Presupuesto Participativo. Finalmente en el Capítulo 6 expondremos las conclusiones.

CAPITULO 2 – Contexto conceptual

2.1 - Notas conceptuales y metodológicas

Antes de pasar a revisar la concepción general del problema presentado, es importante considerar los conceptos básicos a los cuáles hemos de recurrir.

Hemos de tomar tres conceptos centrales:

- 1) contribuyente
- 2) gestión
- 3) servicios al contribuyente
- 1) Hablar de contribuyente refiere al cliente de la administración tributaria, entendiendo esto como la portación de un conjunto de derechos y deberes vinculados con la ubicación del individuo frente a la sociedad y el estado, y que supone el respeto por los derechos individuales, sociales, sectoriales y difusos, además del cumplimiento de las obligaciones vinculadas con la pertenencia y las obligaciones tributarias. En este marco el Estado garantiza los derechos en tanto los ciudadanos cumplan con sus obligaciones, entre las cuales se destacan las fiscales. Los contribuyentes de la CABA que son nuestro objeto de estudio, no son los únicos beneficiarios de la actividad del organismo y su oferta de bienes y servicios¹², ya que como el concepto mismo de bien público nos indica, su consumo es no rival y no excluyente¹³. Por esto mismo, es necesario que los contribuyentes entiendan que sus obligaciones tributarias tienen un interés que trasciende sus necesidades particulares y forma parte del ser social. Desde nuestra perspectiva consideramos que es de vital importancia para una buena AT mantener un vínculo estrecho entre los contribuyentes y el organismo recaudatorio y consolidarlo en base a la interacción real a través de medios adecuados que ofrezcan información, facilidades de pago, orientación, respuestas rápidas a las necesidades y demandas, eficiencia, etc.
- 2) Otro concepto a desarrollar es claramente el de la *gestión*, entendida como el "hacer" de la administración, y esto supone la administración *no* como un conjunto de tareas mecánicas más o menos razonables, sino como la organización de esas

¹² Más abajo nos referiremos a este punto.

¹³ Más aún en la Ciudad de Buenos Aires donde diariamente entran y salen miles de personas que trabajan en ella o la visitan, pero quizás son *contribuyentes* en otra jurisdicción.

tareas de cara al cumplimiento de los objetivos fundamentalmente políticos, que la autoridad fija. Como se pone de manifiesto en una de las resoluciones de la CIAT¹⁴ "un objetivo estratégico fundamental a lograr por las administraciones tributarias para cumplir con su cometido, es el de mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias (...) se pueden diferenciar dos grandes finalidades: la facilitación del cumplimiento y el combate al incumplimiento en todas sus formas, por lo cual esa interacción y cooperación podrá consistir tanto en la instauración y fortalecimiento de esquemas de apoyo a los contribuyentes como de control del cumplimiento de esos mismos contribuyentes". Además consideramos que es necesaria la mayor transparencia posible dentro de la gestión de la AT y esto se logra a través de una amplia divulgación de la información necesaria para la sociedad y específicamente. para sus contribuyentes. La concepción moderna de la gestión nos plantea además "un compromiso con la sociedad que va más allá del mero ejercicio de su función recaudatoria de impuestos"15. En ese sentido, nuevamente, se entiende que el desarrollo del sistema interactivo de servicios remotos de los contribuyentes mejora, fortalece y coopera con el mejoramiento de la gestión y propone un nuevo desafío en cuanto modifica los canales de comunicación entre los contribuyentes y el organismo.

3) El tercer concepto que se aborda es el de *servicios*, entendiéndolo como todas las medidas y acciones de la administración tendientes a hacer la relación con los contribuyentes más sencilla y efectiva. Otra de las resoluciones de la CIAT nos subraya el hecho de que los países miembros de ésta tienen como propósito promover los cambios en la cultura organizacional y "cabe destacar la reafirmación de la noción de servicio en la misión de las mismas, y el reconocimiento explícito de la necesidad de promover la satisfacción del cliente, tanto externo como interno, todo lo cual se proyecta como una nueva concepción de la relación Fisco-contribuyente y de las relaciones y estructuras laborales internas, respectivamente" 16. Y para esto es fundamental proyectar "una imagen de confiabilidad y diligencia hacia la sociedad" 17. Se recomiendan entonces mecanismos que faciliten el cumplimiento de las obligaciones tributarias y expandan los servicios al contribuyente "mediante la adopción de moderna tecnología para la presentación de las declaraciones y pagos y

¹⁴ Resolución de la 36 Asamblea General, Quebec, Cánada, 2002

¹⁵ Resolución de la 39 Asamblea General, Buenos Aires, Argentina, 2005

¹⁶ Resolución de la 33 Asamblea General, San Salvador, El Salvador, 1999

¹⁷ Idem anterior.

la atención de consultas y difusión de informaciones"¹⁸. Más adelante se insiste con el tema, ya de un modo más concreto planteando "Promover el uso de Internet por la AT en la mayor medida posible y en cuanto resulte conveniente (...) poniendo a disposición a través de los portales en Internet de la administración servicios, tanto para información como para comunicación y desarrollo de transacciones, en un ambiente que preserve la confidencialidad y seguridad de las informaciones y datos provistos por el contribuyente"¹⁹. Se sugiere encarar esfuerzos para expandir estos servicios, tanto tecnológicos como legales. Todas estas cuestiones entendemos que con la implementación del **sistema interactivo de servicios remotos de los contribuyentes** se han atendido y de una manera exitosa. Y como hemos señalado, avanzan hacia un nuevo paradígma de modernización y gobierno electrónico.

Estos conceptos se relacionan entre sí de diversas formas. Lo que se intenta es mostrar el caso específico de su relación a través del diseño, desarrollo e implementación del sistema interactivo de servicios remotos de los contribuyentes.

Es importante definir el concepto general de *impuesto*s entendiendo a éstos como el precio que la ciudadanía paga por vivir en una sociedad *digna*, recibiendo de ésta todos los bienes necesarios para el desarrollo de una mejor calidad de vida. Aquí encontramos uno de los puntos de mayor conflicto entre la sociedad porteña y el gobierno local que la representa, ya que si bien el estado se hace cargo de prestaciones y servicios tales como salud, educación, espacio público, cultura, deportes e infrestructura -por mencionar algunos-, es la calidad de estas contraprestaciones la que a veces se ve cuestionada.

En particular, debemos decir que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los tributos representan casi la totalidad de los ingresos con los cuenta el Gobierno local para hacer frente a todas las erogaciones que se aprueban a través del presupuesto de la ciudad; esto es claro ya que por ingresos coparticipables, la ciudad recibe una ínfima parte de lo que aporta vía impuestos nacionales.

Asimismo no debemos dejar de considerar que, a ningún ciudadano, por mayor conciencia cívica que posea, le "agrada" pagar impuestos y más aún cuando no observa buenas contraprestaciones como respuesta. En general sucede con todo bien que se adquiere: tiene que tener un valor de uso. Esta situación se hace más palpable

¹⁸ Idem anterior.

¹⁹ Resolución de la 37 Asamblea General, Cancún, México, 2003

cuando se considera el período previo al de análisis, en que como ya señalamos, el Estado puso en riesgo parte de la *propiedad privada* de los individuos con la serie de medidas que tomó para enfrentar la crisis²⁰. En esta situación los agentes económicos ven disminuida su capacidad de pago, al tiempo que no encuentran incentivos valiosos si no hay información acerca de a dónde van a parar los recursos, o bien su uso es cuestionado, o como en este caso, hay un gran descontento hacia el uso de la política económica, y por consiguiente sus proyecciones a través de los planes presupuestarios.

Una de las responsabilidades de la AT es la de generar las condiciones necesarias para que los ciudadanos-contribuyentes puedan tener una mejor relación con el fisco y con el Estado de la ciudad de Buenos Aires en cuanto a los servicios que éste le presta, como contrapartida por los tributos que éstos pagan. Y aquí no sólo es importante considerar la contraprestación en salud, seguridad o educación (y los demás bienes y servicios ya señalados anteriormente); sino también es fundamental tener en cuenta, la importancia de la confianza manifestada por parte de los contribuyentes sustentada en una actitud responsable en cuanto al pago de los tributos, así como también la *información, facilidad* y *accesibilidad* con la cual el contribuyente puede llevar adelante sus obligaciones con la DGR de la Ciudad de Buenos Aires. En este sentido la modernización de los servicios prestados al contribuyente a través de todo el plan de reforma institucional y la página web interactiva en particular, son fundamentales para entrar en una nueva era de participación ciudadana con mayor responsabilidad para ambas partes dados los nuevos lazos que se tienden de comunicación.

2.2 - El enfoque adoptado

Considerando el bagaje conceptual tan claramente expuesto por los doctores Oscar Oszlak y Guillermo O'Donell²¹, como ha ocurrido en otras disciplinas, diversos

²¹ O'Donell Guillermo, "Apuntes para una teoría de Estado en Teoría de la burocracia estatal", en O. Oszlak Teoría de la Burocracia Estatal Buenos Aires, Buenos Aires, Paidós, 1984.

²⁰ Sólo por citar un ejemplo podemos mencionar el "corralito" a los depósitos bancarios que generó un desborde social manifestándose en los llamados "cacerolazos" donde los depositantes reclamaban la devolución de sus ahorros que se habían retenido en consecuencia de una corrida bancaria que puso en jaque al sistema financiero en su conjunto. Esta medida fue tomada de manera sorpresiva en un contexto de crisis general de la economía, al tiempo que se devaluaba la moneda y el Presidente de entonces Fernando de la Rúa abandonaba su puesto como resultado de las movilizaciones populares. Previo a esto hubo una serie de políticas que debilitaron el poder político. Se había recortado el 13% de los salarios de los empleados del estado, se intentaba contrarrestar la necesidad de dinero (que no se podía emitir fácilmente en el marco de la ley de convertibilidad de la moneda) a través de la emisión de bonos, se tomaban préstamos del Fondo monetario internacional, etc.

trabajos se han dedicado a describir, catalogar y criticar las diferentes perspectivas desde las que se han abordado los estudios de políticas públicas y estatales, las que nos permite determinar tres tipos de estudios, a saber:

- 1) El tipo más tradicional es aquel que intenta explicar por qué se adoptó determinada política. En primer término visualiza al Estado como un escenario pasivo en el que se ajustan y resuelven demandas o inputs de "grupos" sociales, la esfera de lo propiamente político depende de un dinamismo que le es "impuesto" desde afuera. En segundo lugar es obvio que puede tratarse con herramientas estadísticas relativamente sencillas, un conjunto de variables independientes, que pueden estar articuladas en formas más complejas que la sugerida por este enfoque. A pesar de que estos estudios han generado interesante información para el análisis de los procesos decisorios, su poder explicativo suele ser más aparente que real, ya que las causas más mediatas y difusas de la decisión o resultado examinados se prestan mucho menos al tratamiento riguroso que constituye uno de los atractivos de este enfoque. Por otra parte, estos estudios omiten toda referencia al proceso desencadenado por la decisión analizada en términos de su eficacia y posibles impactos.
- 2) Este último tema ha generado un enfoque completamente opuesto que invierte el esquema proponiendo investigar cuáles han sido los impactos de una determinada política fiscal. Se distingue entre la política misma y sus efectos, es decir, las consecuencias presuntamente provocadas por su adopción e implementación. La finalidad del enfoque es eminentemente diagnóstica. La gran difusión de los últimos años denota la gran demanda de una clientela que desea saber de "todo lo estatal" y que procura conocer mejor los efectos de ciertas políticas públicas. Este enfoque no intenta conocer como se originó la política, esto es difícilmente aceptable cuando la preocupación que lleva a estudiar el problema es menos teórica que la típica "evaluación" patrocinada por el ente estatal. El sistema causal tiende a considerarse cerrado a toda influencia significativa fuera de la política estatal. Pero más allá de las dificultades conceptuales y operacionales del enfoque, estos inconvenientes derivan muchas veces de la particular relación establecida entre el científico social y organismo contratante. A menudo este último está poco interesado en que se demuestre su ineficacia, o se detecten impactos negativos o se exploren impactos

inesperados o secundarios que repercuten fuera de su contexto operativo. En conjunto estas limitaciones influyen para que el estudio de políticas e impactos dentro del marco relativamente simple del estudio diagnostico típico, no sea adecuado para extraer el tema teórico que no ocupa.

Conviene también tener presente un tercer enfoque que es la resultante de la combinación o agregación de los dos enfoques antes mencionados. La frecuente ocurrencia de impactos directos pero inesperados, así como de impactos secundarios. Este último enfoque nos sugiere más explícitamente que los anteriores, que el estudio de políticas estatales y sus impactos contiene una dimensión temporal intrínseca. En este sentido, nuestro análisis lo comenzamos a ver como el estudio de secuencias de eventos, algunas de las cuales son políticas estatales y otras son consideraciones de índole especulativa, en el sentido que tienen una proyección hacia dónde se dirigen, pero dependen de la acción de los agentes en su conjunto para obtener un resultado.

En consecuencia hemos adoptado esta tercera versión ya que no trataremos de determinar si una medida es causa o consecuencia de los problemas o sesgos recaudatorios, o buscamos de algún modo establecer una ley o tendencia; sino más bien nuestro objetivo es entender la acción de conjunto o bien la relación entre el contribuyente y la gestión.

Como ya hemos sugerido, la legitimidad de la acción de los poderes públicos se basa actualmente, más en la capacidad de dar respuesta a las demandas de los sectores en sus ámbitos de actuación, que en su legitimidad ideológica o constitucional. Es decir, que el centro de atención se ha ido desplazando de la legitimidad formal de la actuación de los poderes públicos a la capacidad de saber las demandas que de manera creciente se dirigen desde todos los sectores y esferas de la sociedad.

Este concepto, en el cual encaja claramente nuestro enfoque teórico de investigación es el que en tiempos de crisis socio económicas como los que atravesó y atraviesa nuestra sociedad en estos últimos años, y que generan una debilidad estructural de las instituciones públicas, hacen que los habitantes de nuestra ciudad y aquellos millones de personas que ingresan a ella diariamente, exijan contar con

organizaciones públicas más eficientes que desarrollen políticas públicas pertinentes a sus necesidades.

El propósito de aumentar la satisfacción ciudadana imprime a la gestión del Organismo Recaudador un fuerte compromiso, evidentemente de los diferentes niveles que la conforman, pero especialmente de la alta gerencia, desde donde surge el programa de fortalecimiento institucional en el que se enmarca nuestro objeto de estudio.

2.3 - Aproximación a la discusión acerca de los modelos burocrático

Uno de los principales autores que trata la cuestión burocrática en sus fundamentos es Max Weber²²: "Aunque Burocracia es una palabra familiar, no es fácil definir su esencia. Esto es particularmente cierto en una sociedad en la que nos sentimos rodeados de burocracias y el adjetivo *burocrático* es cualquier cosa menos un termino de aprobación"

Según el mismo Weber, la burocracia se podría entender de la siguiente manera:

"La burocracia moderna opera del siguiente modo especifico:

- 1) Las actividades normales exigidas por los objetivos de la estructura gobernada burocráticamente se reparten de manera estable como deberes oficiales.
- La autoridad que da las órdenes necesarias para la alternancia de esos deberes esta repartida de manera a los medios coactivos, físicos, sacerdotales o de otra especie, de que pueden disponer los funcionarios.
- 3) El cumplimiento normal y continuado de esos deberes, así como el ejercicio de los derechos correspondientes, es asegurado por un sistema de normas, solo pueden prestar servicios aquellas personas que, según las reglas generales, están calificadas para ello.

Estos tres elementos constituyen en el gobierno público y legal, la autoridad burocrática. En el ámbito económico privado forman parte de la administración. Tal

²² Citado en el libro de Reinhard Bendix: Max Weber, an Intellectual Portrait, UCLA Press, BC, 1960.

como la hemos descripto, la burocracia sólo está del todo desarrollada en las comunidades políticas y eclesiásticas del Estado moderno, en el caso de la economía privada sólo lo está en las instituciones capitalistas más avanzadas."

Ahora bien, a este desarrollo teórico descriptivo, es importante complementarlo, con la definición de las funciones esenciales del estado moderno que muy claramente detalla Sonia Fleury²³ en su artículo acerca de la reforma del Estado.

- "La defensa del territorio y de la soberanía nacional;
- la construcción de una comunidad nacional, incluyendo a todos los ciudadanos en el proceso político y económico;
- la inserción ventajosa del país en escenario internacional;
- la reducción de las diferencias regionales y de las desigualdades entre los ciudadanos; y
- la implementación de un modelo sustentable de desarrollo social y económico"

Y es que la DGR, no escapa al modelo burocrático tradicional, siendo una estructura burocrática, dentro de la Secretaria de Hacienda y Finanzas del Gobierno de la Ciudad Buenos Aires.

Pero la particularidad, que podemos observar en la DGR y al desarrollo de la AT en la DGR, reside en el hecho de que no se cumplen exactamente las particularidades de la burocracia tradicional, en el sentido, que la DGR se encuentra en una etapa pre - burocrática, con todas las resonancias que ello implica, ya que no podemos obviar el hecho de que la descripción weberiana de la burocracia tiene como objeto a la sociedad de principios del Siglo XX. Esta observación es para remarcar el grado de atraso organizacional a que se enfrenta la Administración Publica a nivel local en la Ciudad de Buenos Aires. Y ese atraso organizacional queda en especial

Fleury, Sonia, "Reforma del Estado", en la Revista Instituciones y Desarrollo Nº 14-15 Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España.2003.

expuesto cuando desarrollamos un debate teórico muy común en la administración publica en la Argentina como es el de las teorías de mercado.

Ya en el siglo XVIII aparecía la idea de que el Estado debía ocuparse de fomentar el comercio y la industria. Adam Smith es el primer teórico al que se le atribuye el pensamiento que da origen a las modernas teorías de mercado. Smith intentó mostrar, tanto en la *Riqueza de las Naciones* (su obra económica más importante, y una de las más importante en la Economía Política) como en la *Teoría de los Sentimientos Morales*, que la búsqueda del beneficio personal, contribuían espontáneamente como guiados por una mano invisible, al bienestar social. Esto fue entendido como el *laissez faire*: el Estado debe dejar hacer libremente al sector privado y abstenerse de regularlo.

Los pensamientos de Smith tienen gran influencia sobre las teorías de mercado de las organizaciones que se apoyan en el utilitarismo. Esta escuela se desarrolló principalmente en Inglaterra y en los Estados Unidos entre el siglo XIX y principios del siglo XX. Encontramos como una de sus fuentes conceptuales –además de Adam Smith- a David Hume²⁴, pero más bien fue desarrollado por Jeremy Bentham y John Stuart Mill.

Esta escuela surge como reacción y respuesta a las escuelas teóricas de los derechos naturales —iusnaturalismo²⁵— y el contractualismo²⁶ de la Ilustración. En términos generales podemos decir que los contractualistas conciben que el individuo en su naturaleza es egoísta —en la versión de Hobbes, por ejm-, y que por tal motivo no puede permanecer así, ya que si cada uno es guiado por su deseo particular, la sociedad se convierte en una guerra de todos contra todos. Por tal motivo, los individuos libremente asociados renuncian al derecho de defender su propiedad privada, depositando éste en un ente ajeno —el Leviatán para Hobbes- que impondrá la voluntad social por encima de los deseos o voluntades individuales. Así fundamentan la necesidad del Estado y su construcción es a través del pacto social. Los utilitaristas en cambio, desechan la idea de que existan principios morales a priori discernibles por

²⁴ En realidad Hume está más emparentado con lo que se conoce como "empirismo" en las ciencias. Sin embargo su escepticismo sobre la ciencia y sus posibilidades y alcances teóricos, son uno de los fundamentos que tomarán los utilitaristas para focalizar en la construcción de un método que no se pierda en el reino de la especulación metafísica, ni pierda practicidad.

²⁵ Según el iusnaturalismo, toda persona adquiere sus derechos naturales al nacer. Ellos son por tanto inherentes al ser humano, y su fundamentación se encuentra en la dignidad de la persona, Una sociedad jurídicamente organizada deberá respetar entonces el funcionamiento del Estado social y democrático de Derecho.

²⁶ Thomas Hobbes, Jean Jacques Rousseau y John Locke, como sus principales exponentes.

medio de la razón. Su papel quedaba limitado a dirigir las acciones de la gente, gobernada en lo fundamental por las pasiones.

Según Hume, la razón "puede ser empleada para mostrar relaciones lógicas, no puede demostrar existencias (hechos) ni valores (lemas del derecho natural), los valores humanos están determinados por la pasión o el sentimiento. La razón puede ser útil para dirigir la acción hacia el alcance de los valores, pero su papel es secundario, no es más que un instrumento".

Por ello, y como buenos realistas, estos pensadores sostuvieron que la experiencia, más que la reflexión abstracta, revelaba los intereses de la gente. Pero J.S.Mill es la excepción, ya que se muestra en sus trabajos menos optimistas con respecto al comportamiento del mercado, o acerca del poder de las masas de reconocer sus verdaderos intereses y actuar en formas congruentes a ellos.

En las ciencias sociales modernas no se encuentra una adhesión tan evidente como las de las economías occidentales contemporáneas a las teorías de mercados de las organizaciones. Por otro lado , y como consecuencia de su preocupación en los intereses, los placeres y felicidad del individuo, los utilitaristas ignoraron los valores sociales y comunitarios encarnados en términos como "deber cívico", "virtud moral", y "crecimiento personal". En realidad, según Bentham "la comunidad es un organismo ficticio, compuesto de personas que se consideran, por así decirlo, sus miembros". ¿Qué es entonces el interés de la comunidad? Es la suma de los intereses de los miembros que la componen. Aunque a veces surgían en las comunidades personas con valores altruistas, no abundaban, siendo estos la excepción que confirmaría la regla.

Ahora bien, según los utilitaristas, la tarea del gobierno consistía en concebir los medios de calcular la mayor felicidad para el mayor número y en formar las instituciones necesarias para ejercer políticas impuestas por estos cálculos, y en esencia éste es también el objetivo de las teorías contemporáneas de mercado de las organizaciones.

Básicamente, de la suposición del interés egoísta nos surge una imagen de las teorías de mercado.

- La elección individual es, en el fondo, la base de la acción organizacional o colectiva, es decir, una acumulación de intereses personales.
- Las preferencias e intereses individuales entran en conflicto porque naturalmente tienden a diferir las unas con las otras, es decir, los conflictos son parte de la vida social y organizarlos es el medio para controlarlos.
- Se necesitan reglas para fallar entre preferencias en conflicto.
- Las diferencias entre individuos, hacen que quienes toman las decisiones planteen soluciones satisfactorias pero no maximizadoras.
- En el aspecto organizacional estas estrategias satisfactorias dan por resultado unas decisiones que sólo difieren de grado y no en lo fundamental de decisiones y situaciones anteriores.

Teniendo en cuenta cómo las teorías de mercado han marcado el pensamiento de los países centrales, notamos que la Administración Publica no se pudo mantener el margen de esta corriente, en el ejemplo de los Estados Unidos encontramos en el trabajo de J.M.Buchanan y G. Tullok²⁷, que al desarrollar la teoría de la elección pública, y que ha sido definida como "el estudio económico de la toma de decisiones aparte del mercado, o simplemente como aplicación de la economía a las ciencias políticas".

Como se muestra, esta teoría ofrece más que una serie de proposiciones concretas para llevar a cabo la reforma gubernamental, pues intenta aportar una base teórica general para la creación y conservación de una administración efectiva y eficiente.

En pos de ello, estos pensadores, se aferran muy fuertemente a un conjunto de suposiciones y valores. Debemos entender a la acción política como el resultado de las acciones de individuos motivados e independientes, cuyos intereses particulares

²⁷ Buchanan, James M. y Tullock, Gordon: The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitucional Democracy, University of Michigan Press, 1962.

difieren, y por buenas razones, de aquí procede el término *individualismo metodológico* que fundamenta el tratamiento de toda la teoría de la elección pública.

Según Lukes²⁸, el individualismo metodológico es una prescripción para la explicación teórica que afirma que no existen explicaciones sustanciales de los fenómenos sociales (o individuales) que deban considerarse como explicaciones de fondo a menos que se expresen totalmente en términos de hechos acerca de individuos. Por su parte Karl Popper²⁹ lo define de la siguiente forma: *Todos los fenómenos sociales y, especialmente, el funcionamiento de todas las instituciones sociales, deberían entenderse siempre, como resultantes de las decisiones, acciones, actitudes, etc., de individuos humanos, y nunca deberíamos quedar satisfechos con explicaciones en términos de los llamados conglomerados colectivos". Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de los epistemólogos y científicos sociales, no queda muy claro cómo deben ser tratadas las instituciones desde este punto de vista metodológico. Como sugiere Boland³⁰ la cuestión clave para el problema explicativo del individualismo metodológico es la relación explicativa entre las instituciones y los tomadores de decisión individuales. Sin embargo a pesar de la insistencia en el debate ni Popper, quién pone sobre la mesa la cuestión del rol de las instituciones en los modelos teóricos, ni sus seguidores han podido encontrar un nexo lo suficientemente fuerte que nos permita sacar conclusiones a nivel metodológico con relevancia, universal. A veces aparecen como dadas, en otros casos aparecen como creaciones de los individuos. Pero esta ambiguedad teórica no ha podido aún ser resuelta exhaustivamente.

Lo más notorio a nuestro entender es que aún cuando la elección pública está comprometida con las instituciones ordenadas y eficientes de gobierno, la defensa de estos valores colectivos no se fundamenta en una preocupación por la supervivencia del sistema, como ocurre con los defensores de la teoría de los sistemas. Aquí el orden es simplemente un requisito para facultar la libre elección individual en un contexto relativamente estable, y la eficiencia es una medida de la ecuación que calcula la utilidad neta individual. Es decir, los buenos gobiernos son aquellos que aseguran y promueven la libertad y la utilidad entre conglomerados de individuos.

²⁸ Lukes, S.; "Reconsideración del individualismo metodológico" en Ryan, A. (comp.), La filosofía de la explicación social, México, FCE, 1976

Popper, K. "La sociedad abierta y sus enemigos", Paidós, Barcelona, 1981.
 Boland, L. "The Foundations of Economic Method", Allen & Unwin, London, 1982.

Como confirmación de esto podemos ver la tensión que se genero en los estados occidentales, entre la libertad individual y la estabilidad del orden social, es decir, es su propio estigma. Gran parte de la literatura contemporánea hace mención del conflicto entre las particularidades y especificidades de las administraciones, gobiernos, etc. versus la denominada *Globalización*.

Básicamente, la opinión de Buchanan y Tullok en el texto citado, es que "deben establecerse instituciones y limitaciones legales que ordenen la búsqueda de la ganancia privada de tal manera que la hagan congruente y no contraria con los objetivos del grupo en conjunto".

Ahora bien, estas ideas teóricas están vinculadas al concepto de administración pública y es justamente aquí donde aparece el elemento de conflicto más común, y desde nuestro punto de vista, se produce por la dicotomía entre la elección pública y la administración pública. La elección pública es aquella que en los sistemas democráticos occidentales se apega con mayor consistencia a la idea de las teorías de mercado. Esto se da plasma como respuesta a la necesidad del poder político de conseguir la mayor cantidad de poder, haciendo uso de los discursos que favorecen el desarrollo del sector privado, del individuo, tal como lo expresan Buchanan y Tullok.

No se nos puede escapar el hecho tan palpable de que el lugar donde reside el poder de los sistemas democráticos, *el ciudadano*, es en definitiva *un voto*, y la suma de votos acerca al poder político al gobierno. Y en definitiva el sistema es la suma de votos o debemos decir de *voluntades individuales*. Pero, no podemos desconocer el hecho real de que la administración pública no necesariamente cumple siempre con la voluntad, o mejor dicho, con las decisiones del sector político. Esto parecería estar muy vinculado a que los sectores operativos y medios de la administración pública se perpetúan en el tiempo sobreviviendo a los sucesivos gobiernos.

Los gobiernos, o más específicamente, las administraciones públicas, se preocupan e intentan cambiar el sistema de decisiones de la administración, pero resulta muy complejo modificar los caminos tradicionales de la toma de decisiones. Esto se debe a que los sectores bajos y medios de la administración pública se manejan dentro de otra racionalidad organizacional y que todos nosotros conocemos como el sistema burocrático tradicional.

2.4 - El modelo burocrático ideal

Entonces, retomando nuestra cuestión, la pregunta es: Cuando hablamos de burocracia ¿a qué nos estamos refiriendo específicamente? Para responder a esta cuestión nos centraremos en el modelo ideal weberiano. Si bien se trata de un tipo ideal y difícil de ubicar en la realidad, muchas variantes de éste son tan reales y cotidianas en nuestros días que nos sorprendería ver el poco avance conceptual de la teoría organizacional. Este modelo burocrático tradicional weberiano, parte de una coherencia teórica simple: iniciamos nuestro recorrido en problemas a resolver, esto genera que la administración se plantee políticas que definan tareas, estas tareas por cierto, están estrictamente definidas, lo que lleva a una rutina en el proceso decisorio. Es aquí donde encontramos a nuestros actores -los funcionarios políticos y los funcionarios administrativos- entrando en un constante conflicto tanto en los modelos organizacionales. Por una parte aparece el problema de la forma que adquiere la organización para cumplir con el fin predeterminado y, que en teoría debería ser el que solucione los problemas que en un principio dieron origen a la organización. Y por otra parte los modelos de gestión, es decir, aquellos que se plantean cuál es la mejor manera de llevar adelante la organización para cumplir con sus fines.

En adelante se utilizaron algunas nociones y estructuras que se describen en el libro Teoría de la Organización para Administración Pública. (1999. El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, pag. 286). Desde el punto de vista del texto citado, los atributos más especiales de este modelo burocrático son:

- · Los fines vienen dados.
- Los valores vienen dados de afuera, existe una clara separación entre política y administración.
- Todo lo que esta dentro de la organización es medio, y solo se justifica por su aporte al fin organizacional.
- Los que están dentro de la Organización Burocrática son asalariados, y están porque tienen la capacidad de desarrollar su tarea.
- No hay espacio para particularismos, solo hay una visión universalista.

- Todo se documenta, todas las intervenciones se documentan.
- Todas las intervenciones son juicio de hecho, no juzga.
- Las tareas están programadas, el "imperio de la ley", hay procedimientos reglados.
- El control se hace en cumplimiento de los requerimientos.
- La burocracia es buena

Ahora bien, lo más importante de este modelo burocrático según Perrow, son básicamente dos aspectos: el valor universalista de la burocracia y la idea de profesionalismo. Dentro de los grandes defectos de esta teoría encontramos la restricción de la libertad mediante métodos de adoctrinamiento y sanciones; y la retribución monetaria -el dinero-. Sin lugar a dudas esto genera conflictos entre los objetivos organizacionales y los individuales. Desde nuestro punto de vista esto es así porque toda organización procura reducir la incertidumbre, y por ello es que toda organización tiene una gran tendencia a burocratizarse.

Es aquí donde encuentro puntos de congruencia, con la "ciencia de la administración" que según Wilson, podemos enunciar en ocho proposiciones básicas:

- En cualquier sistema de gobierno siempre habrá un único centro de poder dominante, y el gobierno de una sociedad estará controlado por ese único centro de poder.
- Cuanto más se divide el poder más irresponsable se vuelve, o bien, cuanto más se unifique el poder y sea dirigido desde un centro, más responsable es.
- La estructura de una constitución define y determina la composición de ese centro de poder y establece la estructura política relativa a la aplicación de la ley y el control de la administración. Cada sistema de gobierno democrático exaltará a los representantes del pueblo a un puesto de absoluta soberanía.

- El ámbito de la política fija las tareas de la administración, pero el ámbito de ésta queda fuera de la esfera propia de la política.
- Todos los gobiernos modernos mostrarán una gran similitud estructurale en lo tocante a sus funciones administrativas.
- La perfección en el ordenamiento jerárquico de un servicio público profesionalmente preparado aporta las condiciones estructurales necesarias para una buena administración.
- La perfección en la organización jerárquica llevará al máximo la eficiencia medida por el menor costo en dinero y esfuerzo.
- La perfección de la buena administración, como arriba se definió, es condición necesaria para la modernidad en la civilización humana y para el avance del bienestar humano.

El ordenamiento jerárquico de los oficios es el elemento que define las organizaciones burocráticas. Sin embargo Ostrom³¹ tiene una mirada crítica sobre esto por el autoritarismo que puede conllevar. Hace notar que si bien Weber está enterado de las consecuencias sociales *patológicas* de la burocracia en su forma más desarrollada rescata los valores sociales y organizativos implícitos en ella. Desde su visión son "plenamente congruentes" con gran parte de la prescripción de Wilson para una ciencia de la administración basada en la separación radical de la política y la administración. En esencia, la dicotomía entre política y administración constituye una variante de la distinción más genérica entre fines y medios. La burocracia da por sentados esos fines que son definidos en forma autoritaria (sobre todo en lo político) y trata de alcanzarlos de manera racional, eficiente e impersonal.

Según Weber, en virtud de su carácter similar al de una máquina, la burocracia es técnicamente superior a cualquier otra forma de organización. Pero, debido en parte a su propia perfección, la burocracia crea inexorablemente un imperativo social y político que atrapa a sus propios miembros y que hace impotentes a sus amos políticos. Ante el monopolio burocrático de la experiencia y el conocimiento técnico, las

³¹ Oström, Vincent: The intellectual Crisis in American Public Administration, University of Alabama Press, 1974.

autoridades políticas se vuelven impotentes, gobernados en lugar de gobernar ellos, por el instrumento monopólico del control social. La consecuencia es que la administración reemplaza a la política como paradigma del gobierno, y la eficiencia se convierte en un fin en si mismo, no en una medida de lo bien que las organizaciones alcanzan los fines para los que fueron destinadas³².

Retomando la comparación con las teorías de mercado, es aquí, donde se entrelazan, las teorías de mercado con la teoría de la elección pública de Buchanan y Tullok, y donde vemos como se limita su poder al tener que insertarse en organizaciones que responden a la burocracia tradicional, expresada por Wilson como la "ciencia de la administración", donde tenemos organizaciones que llevadas al extremo son un fin en si mismas, siendo su objetivo último perdurar en el tiempo, sin importar el fin original de esta organización. Y es en este es un factor de *confusión* constante entre nuestros actores donde podemos encontrar una de las grandes debilidades de la teoría del mercado aplicada a la administración pública.

Ahora bien, es el mismo Ostrom el que esboza una teoría que él llama "administración democrática", que en esencia, es una amalgama de la teoría económica occidental y una interpretación de ideas de otros pensadores como Madison, De Tocqueville y Hamilton. En primer lugar y considerando lo corruptible del poder político, es decir, de quienes toman las decisiones políticas, la autoridad debe dividirse en una forma que limite y controle el ejercicio del poder político. En segundo lugar y dado que las reglas de la administración no son indiferentes políticamente para los usuarios de los bienes y servicios públicos, no debe suponerse que la administración está separada y es distinta de la política. En tercer lugar, las disposiciones multiorganizacionales estimulan la competencia sana (y democrática) entre las dependencias gubernamentales en contraste con la creencia de Wilson sobre la necesidad de un solo centro de poder que controle un aparato administración democrática es llevar al máximo la eficiencia, medida por el menor costo en tiempo, esfuerzo y recursos.

Sin embargo, el significado de eficiencia es muy distinto para Ostrom de lo que es para los partidarios del paradigma clásico que acude al *individualismo metodológico*

³² Con respecto a esto hemos citado en varias oportunidades algunas consideraciones de las resoluciones de la CIAT.

como metodología estándar, y que se fundamenta en cinco premisas relacionadas acerca de los individuos, a saber:

- 1- Están motivados principalmente por consideraciones de interés propio.
- 2- Son racionales, en el sentido de que son capaces de catalogar las alternativas que se conocen.
- 3- Tienen diversos montos de información a las consecuencias probables de buscar esas alternativas.
- 4- Prefieren un contexto ordenado dentro del cual dedicarse a esas búsquedas
- 5- Elegirán las estrategias que lleven al máximo sus intereses.

Y es por ello que Ostrom llega a la siguiente conclusión, que desde nuestro punto de vista resume el conflicto que se genera entre el actor político y el actor burocrático administrativo: "El problema esencial en la teorías de las organizaciones es prever las consecuencias de que individuos interesados decidan llevar al máximo las estrategias con ciertas disposiciones organizativas cuando son aplicadas a estructuras particulares de acontecimientos. La elección óptima de disposiciones organizacionales será la que minimice los costos asociados a la debilidad o la falta de institución."

Pese a las limitaciones de la idea de mercado, los teóricos de la elección pública y otros teóricos de mercado nos han ofrecido un punto de vista único y muchas veces valioso desde el cual analizar a las organizaciones públicas. Pero estas limitaciones provienen de su propia y, desde nuestro punto de vista, estrecha adherencia a un conjunto que se vuelve muy restrictivo de suposiciones y creencias. El problema de las buenas ideas, como así de los principios morales es que llegamos a olvidar las patologías que pueden generar. La verdad surge la mayoría de las veces de un balance entre ideas contrapuestas. Así el "mercado" como principio organizacional deberá ser juzgado no sólo por los valores que ayuda a poner en práctica, sino también en comparación con los modos de organización que refuerzan valores no deseados. Si tomamos como objetivos valores tales como la equidad, comunidad y mantenimiento de la autoridad pública; desarrollo humano y fe en que sólo por medio de procesos sociales caracterizados por la confianza y el respeto mutuo -y no por la competencia-, podemos descubrir cuáles en realidad son nuestros intereses, y

entonces debemos ser los jueces más severos de nuestro propio accionar como miembros de la sociedad.

Y con el propósito de concluir este pequeño análisis teórico del concepto de burocracia, es interesante remarcar, que los sucesos que ocurrieran en la Argentina en la década de los '90 muestran cómo los conceptos generales de la teoría de los mercados tiene grandes incongruencias con el desarrollo real de los hechos. La crisis institucional más grande de los últimos tiempos que sufre nuestro país coincide con la articulación de un sistema *neo-liberal* en lo económico y político. Desde este punto de vista, Argentina es el vivo ejemplo de los valores que las teorías de mercado desechan en pos de la competitividad, que aplicadas a la administración pública generan que el Estado deje su función esencial de árbitro de ese mercado. Estos principios que hemos mencionado de equidad, comunidad, etc, deben ser funciones irrenunciables de la organización y la gestión organizacional, trascendiendo los intereses particulares y más allá de los conflictos que se generan entre la autoridad política y la función administrativa, lo cual constituye todo un desafío para las AT y debe estar enmarcado en su contexto social, histórico y político³³.

2.5 - La Dirección General de Rentas como caso a analizar.

En el marco de lo expuesto acerca de los objetivos de una organización burocrática, sus fundamentos y valores, se analizara cómo se percibe la DGR y si cumple con los supuestos del modelo burocrático.

En principio podríamos preguntarnos: ¿Con qué finalidad se crea la DGR? Para abordar esta cuestión debemos entender que el problema primitivo no fue crear un ente recaudador. Históricamente, y mientras la ciudad pudo mantenerse con aranceles aduaneros y aportes de la Nación, no fue necesario crear ningún tipo de tributo. Al entrar al Siglo XX se comenzaron a apreciar las necesidades de generar recursos genuinos con el fin de hacer frente a los crecientes gastos que generaba la nueva metrópoli. Fue por ello que ya entrada la mitad del siglo se creo el antiguo impuesto a las actividades lucrativas, que sería el predecesor de lo que actualmente conocemos como *Impuesto Sobre Los Ingresos Brutos*. Es decir, la DGR se crea con el fin de

³³ Tomando de referencia nuevamente la Resolución de la 39 Asamblea General de la CIAT "la Ética significa la abolición de toda conducta interna, individual o institucional, que constituya un acto de corrupción de cualquier especie y que tenga por finalidad beneficiar ilegítimos intereses políticos, económicos o de otra índole".

actuar como organismo administrador y recaudador de la administración tributaria de la Ciudad.

Podemos decir que uno de los objetivos de la creación de la DGR es convertirse en un ejemplo y referente nacional de la AT, pero por supuesto el objetivo primordial es recaudar los fondos para el desarrollo de la Ciudad Autónoma de Buenos. Aires, siguiendo los lineamientos de la política impositiva, la cual consiste en transferir recursos de la esfera privada al sector público con el propósito de permitir el financiamiento de las actividades de gobierno. El centro de este mecanismo se encuentra en la AT cuya misión es la aplicación de la legislación impositiva y sus reglamentos, la fiscalización y la percepción de los gravámenes.

Si nos adentramos en la estructura organizativa nos encontramos con varios niveles. Las políticas de la organización están definidas por la Dirección General, la Dirección General Adjunta y por las cuatro Subdirecciones Generales que son ocupadas en su totalidad por representantes del poder político (los representantes de la elección pública, elegidos a través del sufragio). Aquí es claramente visible la trayectoria piramidal y verticalista de la organización y es donde convergen el proyecto político con el proyecto organizacional. Estas políticas llegan con un proyecto ya definido, es decir, políticas fiscales tendientes a mejorar los aspectos de eficiencia y eficacia del organismo recaudador. Es aquí donde comienzan los conflictos con los estratos medios y bajos de la organización que tienen definidas sus tareas y reglas de manera estandarizada. En el caso en particular de la DGR, de acuerdo a la subdirección que tomemos como caso podremos encontraremos distintos tipos de tareas que van desde las más rutinizadas, como ser la de atención al público en la emisión de boletas de pago de patentes o ABL; a las más técnicas y profesionalizadas, tareas que desempeñan los auditores fiscales o el departamento de grandes contribuyentes. En este modelo que podemos llamar "pre-burocrático", encontramos que la totalidad de las tareas en la organización están de alguna u otra manera programadas y están normadas en reglamentos, planes de fiscalización o de procedimientos.

Pero por otra parte es también importante definir ¿cuál es la meta de la AT en la sociedad moderna? Por ejemplo, se plantea en este trabajo que existe una diferencia entre lo que se recauda y lo que se podría recaudar. En consecuencia surge la siguiente pregunta: ¿Deseamos que la meta sea la mejora de la recaudación, presupuestaria por sí misma o alcanzar la recaudación potencial? Es en base a este

parámetro que nos encontraremos con una orientación más clara acerca de las medidas que debería implementar la AT en la gestión. Este concepto queda mejor expresado en las consideraciones de la 40 Asamblea General del CIAT³⁴: "Que el incremento de la eficacia de una administración tributaria podría vincularse con la aproximación del monto de la recaudación realizada al de la recaudación potencial. Que es importante que las ATs, para favorecer la acción recaudatoria y lograr aquella aproximación como meta de su gestión, definan e implementen estrategias basadas en la innovación administrativa, en el aprovechamiento de los avances tecnológicos (...)" Además señalan que la recaudación potencial es una variable que está condicionada no sólo por la dinámica propia de cada economía, sino que en el marco de la globalización condiciona el modo de operar de la AT a nivel local a los condicionantes externos. Finalmente resuelven en dicha Asamblea que las ATs: 'Deben considerar a la recaudación potencial como una meta a ser perseguida para dar cumplimiento eficaz a su misión'³⁵.

Para lograr estas metas deben desarrollar análisis internos acerca de las debilidades y fortalezas de cada organización, las oportunidades y desafíos que plantea el ambiente externo; llevar adelante acciones para el fortalecimiento del riesgo subjetivo ante incumplimiento o moras; y se recomienda tomar medidas para fomentar la innovación administrativa y el perfeccionamiento de la estructura operacional, así como para el desarrollo y la evaluación de los procesos tributarios.

Como se menciona, en párrafos anteriores, los funcionarios políticos llegan hasta las subdirecciones generales y ocasionalmente a alguna Dirección de área. De allí hasta el puesto más operativo de la organización están ocupados por personal de planta, lo que se conoce como el funcionario de carrera, que generalmente es de planta permanente de la DGR. Es aquí, en el límite de las funciones y compromisos de estos dos actores fundamentales donde se generan los mayores conflictos. Además esto no es una estructura fija en la organización, sino que estamos hablando de un elemento dinámico que puede generar incompatibilidades en todos los niveles de la organización. ¿Por qué? La respuesta es no tan simple como nos gustaría, el funcionario político llega con el propósito que le encargó el mandato del voto ciudadano, y en su afán por conservar esa legitimidad llega muchas veces con el preconcepto de que todo lo que esta en la organización es obsoleto, inútil e inservible; o en el mejor de los casos, que se necesitan cambios profundos en la organización y

³⁴ Resolución de la 40 Asamblea General, Florianópolis, Estado de Santa Catarina, Brasil, 2006

³⁵ Idem anterior.

con ese panorama irrumpe e intenta la aplicación de su proyecto político. Esto plantea otro nivel de conflicto. Es natural que quien llegue modifique considerablemente el organigrama de la organización, pero los cambios generan en los sectores medios y operativos el muy bien conocido pánico de supervivencia y provoca casi como una respuesta automática la resistencia al cambio y la pérdida casi inexorable de la productividad, como así también pone en movimiento lo que denominamos canales alternativos de poder no formal.

Ante esta circunstancia ¿Cómo hace el funcionario para lograr estándares mínimos que le permitan afianzarse en sus primeros momentos de gestión? Caricaturizando un poco la situación podemos decir que comienza una carrera frenética por lograr adeptos a su proyecto político dentro de los sectores medios de la organización, como así también una serie de incorporaciones de personal contratado que ocupara cargos de asesoría y en sectores de auditoria interna. Esta estrategia puede ser clave para lograr cerrar el círculo que permita dar coherencia al modelo organizacional que desean reproducir los funcionarios políticos. Pero es en los modelos de gestión que están ligados a las políticas aplicadas donde se generan los últimos tipos de conflictos entre dos actores fundamentales: los funcionarios políticos y los funcionarios establecidos. Aquí la *política* se les aparece a los funcionarios establecidos como una amenaza directa a su supervivencia como tales.

La DGR tampoco escapa al deseo de las organizaciones por reducir la incertidumbre, y una de las formas tradicionales de reducir esta incertidumbre es reducir la *libertad*. Limitar la libertad contribuye a evitar excesos que reducen la transparencia de la administración. Por experiencia se puede decir que las formas más eficaces de limitación y control son las sanciones administrativas y penales. Y en cuestión de incentivos los premios económicos y otro tipo de beneficios como por ejemplo becas de capacitación del personal de planta.

Esta necesidad de control, interna y externa es uno de los motivos más fuertes que hacen de la DGR un organismo muy burocratizado, con una gran división de tareas, con controles superpuestos y auditorias internas y externas. A nuestro entender esta sobrecarga se debe al área crítica de la que hablamos y que se comprende mejor cuando consideramos que la DGR es el único ente recaudador de la Ciudad de Buenos Aires y que, por ejemplo en el año 2004 se recaudaron 4.144.861.914 pesos corrientes (Ver Cuadro 3 en el Anexo).

Desde una perspectiva organizacional, en la DGR se pueden diferenciar dos mundos bien definidos: el mundo técnico, donde encontramos toda la gran cantidad de normas, procedimientos y tareas programadas que cumple la organización; y el mundo social, donde encontramos las relaciones establecidas entre los integrantes de la organización. Dentro del mundo técnico están la organización, diseño de tareas y procedimientos que los individuos que trabajan en la DGR deberían realizar. Sin embargo es justamente en este mundo en donde la racionalidad instrumental definida por el mismo fin organizacional contrasta muchas veces con los intereses particulares de los individuos.

Para concluir con este breve análisis se puede afirmar decir que la DGR con respecto al modelo burocrático tradicional posee todos los problemas que puede tener un modelo organizacional de este tipo. Por un lado es estandarizado, es decir, se trata de una organización donde los procesos, los productos y los destinatarios están muy definidos. Sin embargo desde nuestro punto de vista esta rigidez es funcional a los objetivos y naturaleza del organismo recaudador. El mismo realiza muchos procesos estandarizados ya que su objetivo fundamental es la recaudación de la Ciudad; y los destinatarios son el colectivo conformado por todo el aparato administrativo y la estructura pública que se mantiene con esa recaudación. Pero además del objetivo económico-financiero de la recaudación, tiene que atender a los ciudadanos-contribuyentes. Ahora bien, todos los contribuyentes son potenciales evasores (delincuentes, según la Ley Penal Tributaria), y es una de las tareas de la DGR generar un poder disuasorio de estas conductas lo suficientemente fuerte para lograr en los contribuyentes el pago *correcto y voluntario*.

Por otro lado, y como consecuencia de los objetivos que persigue, la organización tiende a la burocratización, y esto entiéndase bien no significa más personal del necesario como es la idea común, sino que en general los procedimientos generan una lentitud importante debido a los sucesivos controles, tanto operativos como de auditoria.

Por último presenta características típicas organización centralizada, como ya hemos mencionado con una estructura jerárquica verticalista y muy fuerte. Se ha intentado una desconcentración en 16 Centros de Gestión y Participación (CGP) en los distintos barrios de la Ciudad, pero si bien físicamente se dividió la organización, en la realidad es un organismo donde el centro controla las partes y es ese centro el que ejerce todo el poder en la figura de su Director General. Por todo lo expresado en

los párrafos anteriores queda evidenciado que es una organización de tipo cerrada, piramidalmente vertical y jerárquica.

CAPITULO 3 - La Administración Tributaria y el sector público en el contexto económico

3.1 Notas sobre el contexto económico en torno a nuestro período de análisis.

En el capítulo anterior se planteó el tema en torno a la teoría y la forma en que las organizaciones actúan, o bien cómo entendemos nosotros se organiza la DGR y se puede asimilar a un marco teórico. Sin embargo las instituciones actúan en un contexto económico, político y social, que no siempre favorecen el desarrollo de sus potencias. Es de vital importancia entonces entender la especificidad histórica del accionar de ellas, y entender las limitaciones que las afectan y para, a partir de éstas, poder evaluar sus alcances.

Como adelantábamos en la introducción el accionar de la DGR y las políticas implementadas que son el objeto de nuestro estudio se enmarca en un contexto económico en el cual el Estado modifica una serie de conductas con respecto al período anterior que valen la pena recordar.

Los '90 comienzan, por decirlo de algún modo, con un decreto mediante el cual el Estado asume un compromiso de pagar por cada peso un dólar³⁶ en un intento de modificar las expectativas inflacionarias de los agentes económicos. La ley de convertibilidad se convierte en una herramienta que busca estabilizar las expectativas especulativas de los individuos, al tiempo que genera una especie de paraíso financiero para la inversión privada por la reducción de los riesgos e incertidumbres asociadas a la apreciación acelerada de la moneda. Esto implica en cierta forma que el Estado *pierde* dos herramientas de política económica: la monetaria, porque está atada al tipo de cambio, y la cambiaria porque tiene una regla fija. Pero además esta medida es acompañada por una serie de cambios en la estructura administrativa del Estado que afectan a lo que se llama *política fiscal*: privatizaciones de empresas estatales, flexibilización laboral, medidas que acotan las funciones del Estado, en el marco de compromisos con el FMI que imponen también reglas de juego en cuanto al

³⁶ La ley de convertibilidad sancionada en marzo de 1991 establece que "Las reservas del Banco Central de la República Argentina en oro y divisas extranjeras serán afectadas a respaldar hasta el cien por ciento (100%) de la base monetaria" (Ley N° 23.928). El objetivo final de esta medida de política monetaria se suponía era quitar de las manos del Estado la posibilidad de financiar su déficit fiscal mediante la emisión de dinero, ya que había teorías que atribuían a esta emisión monetaria gran parte de la espiral ascendente que provocaba en los precios, salarios, indexaciones; y por tanto la pérdida de poder adquisitivo de la moneda frente al dólar que incentivaba a los individuos a conductas especulativas.

qué hacer económico y social. En términos *teóricos* el Estado acota su intervención dando lugar a lo que conocemos como *neo-liberalismo económico*³⁷.

La estabilidad lograda por la ley de convertibilidad posibilita en cierto modo reiniciar un sendero de crecimiento de la economía que se mantendrá hasta 1998 (Ver cuadro 6 en el Anexo). Al final de la década la experiencia se empieza a agotar. Aparece por ejemplo, como hemos mencionado anteriormente, la necesidad de la política monetaria que se plasma en la aparición de cuasimonedas³⁸ que intentan paliar la escasez de circulación monetaria. El fin de la década empieza a manifestar que la apariencia de un mundo armonioso y estable generado por el modelo neoliberal contenía en su interior una fuerte inequidad social, un constante empeoramiento de las condiciones de vida, una distribución del ingreso en perjuicio de los sectores más empobrecidos, etc. Esto se ve claramente en los índices de actividad económica. Por ejemplo el desempleo abierto, que a principios de los '90 estaban alrededor del 5% y terminan en 2002 en un 22% según los datos oficiales. De igual forma la pobreza llega al 50% aproximado hacia 2002. La salida de la convertibilidad y el corralito a los depósitos bancarios generan un descontento social que se ve en las calles ruidosamente con los llamados "cacerolazos". Los trabajadores desocupados se organizan formando un gran movimiento piquetero, cortando rutas reclamando trabajo y salarios dignos.

El riesgo país se vuelve protagonista de los noticieros y es el termómetro de la economía manifestando la gran incertidumbre que se vive acerca del rumbo de la economía. Las salvavidas que arroja el gobierno nacional en medio de este temporal plan de déficit cero, recortes salariales a los empleados estatales, aplicación de nuevos impuestos, blindaje financiero, mega canje de deuda externa, corralito a los depósitos, etc.- no tienen resultados un positivo. El Presidente en ese momento

³⁷ Como mencionamos en un capítulo anterior, se asocia el nacimiento de la concepción *liberal* de la economía con Adam Smith y su libro "La riqueza de las Naciones" ya que en él encontramos por primera vez las consideraciones acerca de que el mercado como lugar de interacción de los individuos es el que espontáneamente llevará a que todos los agentes económicos realicen sus planes. La búsqueda del interés individual redunda en el bienestar social de manera natural. Más adelante esta idea aparecerá en distintas figuras, por ejemplo el *rematador Walrasiano*, pero siempre representando la metáfora de la acción individual guiada por objetivos individuales pero con resultados *naturalmente* óptimos o eficientes. Si por algún motivo los individuos no pudieran llevar adelante sus planes surgiría la necesidad de que el Estado intervenga. El neoliberalismo rescata este concepto de la no-intervención en los asuntos que se suponen son privados, y en ese sentido planteamos que las políticas que tienden a limitar la acción del Estado sobre el mercado son de corte *neo liberal*.

³⁸ Estas cuasimonedas aparecieron en muchas provincias y eran aceptadas como medio de pago casi en general. De hecho eran aceptados para pagar algunos impuestos, en los comercios y hasta se realizaban pagos de sueldos con ellos.

Fernando De la Rúa tiene que dejar el poder y Argentina pasa por 5 presidentes distintos en 10 días.

Es en este contexto, hacia finales del año 2000, en que la nueva gestión que asume en la DGR, como señala Otero³⁹ encuentra un panorama recesivo en la economía en las cuentas fiscales y dificultades para acceder al crédito. Los contextos recesivos además, como ya hemos señalado y siguiendo el mismo texto* "De estas dudosas suertes, la experiencia evidencia que se alimentan los grandes males de la administración tributaria: la evasión, la elusión, el fraude y la mora." Sin embargo la Ciudad tiene una característica peculiar y es que se autofinancia. Los fondos que recibe mediante la coparticipación federal son mínimos, y en general se mantiene fruto de fuentes de recursos propias. Sin embargo aproximadamente 67% de lo recaudado viene del Impuesto Sobre los Ingresos Brutos, impuesto que muestra una tendencia cíclica muy fuerte y es uno de los principales puntos de alarma en contextos recesivos. Es decir, cuando la economía decrece y se empobrece la recaudación el impuesto más importante cae, y los demás no compensan dicha caída. Por ejemplo en el año 2001 cae aproximadamente un 10% la recaudación de Ingresos Brutos, afectando en una caída del 8% de la recaudación total⁴⁰ (Ver Cuadro 4 en el Anexo). Es allí dónde surge cuestión importante de la AT: ¿Cómo lograr que la recesión no impacte de manera sustancial al presupuesto?. O más bien, ¿Cómo mantener un nivel de recaudación estable que permita cumplir con los compromisos y metas planteadas en el presupuesto? Aquí es donde cobra relevancia la búsqueda de factores "extraeconómicos" que persuadan a los individuos de no utilizar el endeudamiento con el Estado como un modo de financiamiento particular en tiempos de crisis.

Pero entonces, ¿Cómo lograr que los ciudadanos-contribuyentes cooperen con el fisco cuando su experiencia inmediata es la de un Estado que "los deja sin ahorros", no "respeta" su propiedad privada, no es transparente en su gestión, tiene políticas inconsistentes, etc.? Es de vital importancia, más allá de lograr la recaudación efectiva y achicar la brecha entre la recaudación real y potencial, lograr una cultura de pagos voluntarios de los tributos, de mayor participación en los asuntos estatales, y por supuesto también cierto control de la gestión. Y es en este punto en dónde nuestro estudio toma mayor potencia, porque justamente se trata de trabajar no sobre "el bolsillo" del ciudadano-contribuyente, sino más bien sobre su conciencia ciudadana.

³⁹ Otero, A, "La Administración tributaria en la Ciudad de Buenos aires, apuntes al pie de una experiencia", texto citado.

⁴⁰ Los demás impuestos lógicamente también caen, pero no son tan significativos en ^{*}términos de magnitud sobre el total como exponíamos antes.

¿Cómo? Brindándole un servicio importante que contenga información clara, precisa, accesible, facilidades de pago, una mejor, más rápida y eficiente atención, disminuir sus costos de transacción, motivarlos al cumplimiento; y todo esto sostenemos se ha mejorado notablemente con la puesta en marcha del sistema interactivo de servicios remotos de los contribuyentes en el contexto del conjunto de medidas que hemos señalado de fortalecimiento institucional, las cuales actuando en conjunto han servido para lograr mejoras cuantitativas y cualitativas en la gestión de la DGR, y potenciando los alcances de la organización. En lo que sigue expondremos con detalle los argumentos que nos llevan a dicha apreciación de mejoría.

3.2 – El impacto de la crisis en las formas de la organización institucional.

A la situación económica y social con que se encontraba la gestión en el período de estudio, se le sumaba una organización con varios malestares. Por un lado, padecía de un alto grado de desprofesionalización en sus cuadros medios y bajos⁴¹; por otra parte, se observa que en ese momento la estructura de cargos ocupados por personal de planta tenía una alta tasa vegetativa. Como consecuencia, en el mediano plazo hubo un desajuste en la estructura organizacional, ya que, al no contar con mandos inferiores capacitados para desempañar las tareas de conducción que requerían las nuevas funciones de las distintas áreas de la DGR, la transformación organizacional se veía condicionada a los recursos con los que se contaba y a sucapacidad de responder a ella.

Asímismo la alta gerencia llegó a la DGR con la clara visión de convertirla en un referente nacional de AT, ampliando la misión de ente recaudador tradicional para otorgarle también un plan de reformulación del concepto de gestión pública más trascendente. Esto es así ya que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que cuenta con una superficie de un poco más de 200Km2, y en donde viven aproximadamente 3.000.000 de personas (sumadas las que entran y salen de ella todos los días), es la jurisdicción más pequeña del país pero es el tercer presupuesto en magnitud, después del de la Nación y el de la Provincia de Buenos Aires con más de 3 mil

⁴¹ Acerca de esto hemos mencionado -entre otras medidas - la implementación del Plan de Capacitación que actúo a través de toda la estructura de recursos humanos, desde los aquellos trabajadores que no tenía completos los estudios secundarios, hasta los puestos jerárquicos más formados, además de las actualizaciones constantes y la formación para operar las nuevas tecnologías incorporadas y adaptarse potenciando los cambios realizados. Según datos de la Dirección de Administración, al momento de inicio de la gestión de referencia 11 de cada 100 agentes no contaba con estudios secundarios completos.

millones de pesos anuales al principio del período de análisis, que cae en consecuencia de la crisis los dos siguientes años, pero que en 2004 se ubica por encima de los 5 millones (Ver cuadro 1 en el Anexo). El GCBA tiene a su cargo todas las tareas de salud, educación publica y seguridad tanto para sus habitantes como un gran numero de habitantes de la provincia de Bs. As y del resto del país que diariamente utilizan los servicios de salud y educación que brinda el gobierno local; como así también innumerables tareas de acción social, de mantenimiento de la Ciudad, y la manutención del aparato tanto legislativo como administrativo, y actividades y servicios varios que ya hemos mencionado. Pero lo que es importante remarcar es que toda la estructura del presupuesto de la Ciudad tiene una sola vía: la *Recaudación Fiscal*. Sus fuentes son en orden de importancia (los números son aproximados): Impuesto Sobre los Ingresos Brutos (67%), Alumbrado Barrido y Limpieza (25%), Patentes sobre Vehículos radicados en la Ciudad (23%), Publicidad (4%), Impuesto de Sellos (1%) (Ver Cuadro 3 en el Anexo).

El Departamento de Capacitación adquiere entonces un protagonismo importante. Uno de los instrumentos fundamentales para lograr los objetivos organizacionales de fortalecimiento institucional es la capacitación y el desarrollo del capital de recursos humanos del organismo. Es con ese fundamento, que el propio GCBA ha puesto especial énfasis en la cooperación con las Universidades Publicas, con partidas de 11 millones de pesos. En particular la DGR fue incrementando su presupuesto especifico de capacitación, partiendo desde \$50.000 aproximadamente en el 2001 para llegar a los más de \$700.000 anuales en el año 2004⁴², lo que indica una verdadera intención de destinar importantes recursos financieros en pos de lograr el objetivo organizacional deseado.

Las medidas y reformas que se implementan entonces mediante el Plan de Capacitación Integral de fortalecimiento del órgano recaudador y de su personal de planta permanente, consisten en los siguientes proyectos:

1) Migración de base de datos a la Ciudad⁴³. Esta medida fue implementada entre la Dirección de Sistemas y Proyectos Especiales del Banco Ciudad,

⁴² Según datos oficiales de la Dirección de Administración de la DGR- GCABA

⁴³ Como habíamos señalado anteriormente la base de datos y su administración se encontraban tercerizadas. Como señala Otero en la entrevista citada "(...) la Ciudad de Buenos Aires tenía tercerizada la administración de las cuentas corrientes de los contribuyentes y tenía mercerizada la base fiscal del gravamen inmobiliario. Y esas tercerizaciones tenían un grado de obsolescencia tecnológica muy

aunque en lo que refiere a cuestiones de consultas participaron todos las áreas vinculas a los impuestos que recauda Rentas.

- 2) Plan de capacitación. Este plan se compone de tres pilares:
- Se potencia el Departamento de capacitación ya existente, impulsado por la Dirección General.
- Se firma un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo, con el fin de desarrollar las administraciones tributarias subnacionales.
 - Se crea un programa de Jóvenes profesionales.
- Programa de profesionalización y capacitación para el incremento de la cualificación laboral de los agentes tributarios.
 - 3) Puesta en marcha de la página WEB por la Dirección de Sistemas.
 - 4) Impulso y potenciación del Call Center, llevado a cabo por el Departamento Comunicación Institucional
 - 5) Se implementa un sistema de calificación por resultados en la Dirección de Fiscalización, a cargo de la Subdirección General de Fiscalización
- 6) Se firman acuerdos de reciprocidad de información con otros organismos recaudadores de la Republica Argentina, como así también con organismos descentralizados impulsados por la Dirección General, con el propósito de facilitar el cruzamiento de información sensible para la administración tributaria.
 - 7) Se crea la Dirección de Grandes Contribuyentes, impulsada en conjunto por el Director General y por el Director de Grandes Contribuyentes

Estas medidas se implantan en función de la detección de los tres problemas señalados en la introducción⁴⁴ y la experiencia muestra que han logrado mejorar sustancialmente el panorama de la situación organizacional y financiera de la DGR. Por ejemplo Otero señala en un artículo acerca de la Gestión Tributaria en la CABA⁴⁵ que tomando como eje esos tres problemas a los que se enfrentaba la gestión al comienzo del período, las medidas adoptadas habrían sido exitosas en tanto se redujo la brecha en la recaudación, se superó el problema de obsolescencia tecnológica y se disminuyeron los costos de la recaudación. Pero también resalta la necesidad de *motivar* al cumplimiento voluntario de los contribuyentes, y que esto se logra cuando "las personas observan que sus esfuerzos en materia de recaudación retornan en políticas sociales, económicas y de desarrollo urbano o inversión pública en infraestructura, acorde con las necesidades y los intereses de las mayorías populares"⁴⁶.

Al margen de que estamos hablando específicamente del caso de la Ciudad de Buenos Aires, no podemos dejar de mencionar que todos estos cambios en el concepto de la gestión pública se han venido discutiendo los últimos años en las asambleas del CIAT. Allí se ha planteando en numerosas oportunidades que reorganizar a veces es costoso y desaprovecha recursos, que la organización es sólo un medio, y que entonces lo que hay que hacer es conectar las finalidades del organismo con las consideraciones organizativas en el marco de las relaciones externas y la administración de recursos humanos.

Desde este punto de vista, uno de los objetivos primordiales de las AT deberías ser la satisfacción del contribuyente con la oferta de servicios: "El mejor cumplimiento es el que alienta la participación del contribuyente en la administración tributaria" Es claro que para evaluar las medidas a implementar es necesario en principio detectar las falencias, cosa que se ha realizado, pero también desarrollar cierta capacidad institucional para *medir* la satisfacción de los contribuyentes. Esta quizás sea la cuestión más sensible ya que requiere indicadores de tipo *cualitativo*.

⁴⁴ Estos eran: la existencia de una gran brecha en la recaudación, el problema de obsolescencia tecnológica y el alto costo de la AT de la Ciudad

⁴⁵ "La gestión tributaria en la Ciudad de Buenos Aires", entrevista al Director General de Rentas Dr. Alejandro Otero, publicada en *El periódico de los Administradores Federales de Ingresos Público*

⁴⁶ Idem anterior

⁴⁷ CIAT - Consideraciones sobre el desarrollo de las estructuras organizativas – Comentarios finales sobre temas de la asamblea, mayo 2007

CAPITULO 4. Gobierno Electrónico en la DGR. Sistema interactivo de servicios remotos de los contribuyentes; la puesta en marcha de la página web.

4.1- La modernización en las Administraciones Tributarias

Habiendo mostrado un panorama del contexto económico, social y organizacional de la DGR, y en el marco de la discusión acerca de las características de la misma, podemos introducirnos ahora en el caso específico que representa la puesta en marcha y desarrollo de la **página web** como una herramienta fundamental para lograr los objetivos propuestos por la gestión que asume en nuestro período de estudio. Como ha señalado más de una vez en el presente trabajo, estas medidas se encuentran en un proyecto general de modernización y actualización de los recursos humanos y tecnológicos con que cuenta el GCBA y concretamente el organismo recaudador. Nos resultó ineludible hacer una reflexión amplia del tema desde sus versiones teóricas, metodológicas y conceptuales, como así también situar todo esto en el contexto histórico y específico que nos corresponde transitar.

Se destaca además la importancia de las Asambleas de la CIAT como una fuente de referencia obligada en la materia porque allí se han plasmado las experiencias de los distintos países en torno al proceso de modernización y sus resultados. Hacia 1999 en una de las Asambleas Generales⁴⁸ se planteaba lo fundamental de desarrollar acciones que fomentaran la aceptación social de los tributos mediante la implementación de servicios que facilitaran el cumplimiento de las obligaciones tributarias haciendo uso de las modernas tecnologías disponibles tanto para los pagos y la atención de consultas, como para la difusión de la información relevante. Esta cuestión es recurrente en las discusiones acerca del tema servicios, y relación entre contribuyentes y AT, aún cuando el uso de Internet no era tan masivo y popular. El despliegue y los nuevos horizontes que abre esta red de interacción en todos los niveles de comunicación lo convierten en un eje obligado de reflexión y se insiste con su incorporación como una herramienta poderosa para hacer más eficientes las AT en su sentido más amplio. Claramente la adopción de esta herramienta implica una modernización no sólo tecnológica -de recursos materiales-, sino también nos enfrenta a la necesidad de readaptar los recursos humanos para que puedan operar las nuevas tecnologías y adaptarse a las nuevas tareas asociadas a sus labores redefiniendo su perfil de conocimientos y capacidades.

⁴⁸ Resolución de la 33 Asamblea General, San Salvador, El Salvador, 1999.

En este sentido consideramos que la DGR ha tenido la virtud de entender la relevancia de dichas reformas y ha tenido la oportunidad de poner en marcha una modernización muy importante. Lo ha hecho además con seriedad y contribuyendo a que los trabajadores no queden retrasados con respecto a los cambios, sino más bien los ha incorporado de distintas formas en el proceso de modernización fomentando su desarrollo personal y profesional, con los programas antes mencionados. Esta voluntad política se refleja en la distribución del presupuesto y los recursos materiales y no materiales. Si bien la DCI no posee una estructura que le permita desarrollar de forma eficiente todas las tareas para las que fue creada, y en cierto modo queda obligada a interactuar con otras áreas del organismo recaudador, y por consiguiente, asumir una posición de coordinadora de la medidas aplicadas en la relación DGR contribuyente, estimamos que su peso real en el tema podría crecer si se evaluaran positivamente sus resultados.

4.2 La Dirección de Comunicación Institucional y sus alcances

La DCI coordina con la Dirección de Sistemas, la cual tiene a su cargo lo concerniente a todo el hardware y el software que permiten a la DGR funcionar. Pero a su vez es la que administra el **sistema interactivo de servicios remotos de los contribuyentes** de la DGR, una gran y poderosa herramienta en cuanto a comunicación refiere.

La pagina WEB permite que el contribuyente acceda a una serie de trámites *on line*, que como resultado mas inmediato provocan que tenga la posibilidad de realizar consulta acerca de :

- Estado de deuda, de todos los impuestos empadronados, como ser A.B:L. y
 Patentes.
- Vencimientos del Impuesto sobre los Ingresos Brutos como así también de sus declaraciones juradas anuales.
- Toda la normativa vigente, para realizar consultas.
- Emisión de boletas de pago de impuestos empadronados.
- Listado de empresas bajo fiscalización.

- Listado de agentes de la Dirección de Fiscalización que se encuentran autorizados a realizar inspecciones y verificaciones.
- Vinculación con otras páginas de otros organismos públicos del GCBA.
- Detalle de todos los programas de capacitación vigentes, e inscripción⁴⁹.
- Organigrama, estructura del organismo y autoridades.
- Otras funciones que hacen que la interrelación fisco contribuyente sea más eficiente y recíproca. (Por ejemplo: Links para que los contribuyentes aporten consejos que redunden en una mejor atención).

Es importante subrayar que uno de los factores más relevante de bienestar brindado por la herramienta tecnológica al contribuyente es el ahorro de tiempo en la realización del trámite, y el ahorro que eso implica del tiempo de traslado a cualquier CGP o a la misma DGR para realizar el trámite necesario.

Los principales destinatarios de esta página son los ciudadanos comunes y su función principal es la de comunicar, pero sería incorrecto pensar que sólo son ellos los visitantes del web-site. Existe toda una gama de usuarios organizacionales vinculados a los sectores públicos y privados. Por ejemplo todas las áreas del GCBA tienen relación con los organismos recaudadores de las otras provincias, y por supuesto una vinculación muy estrecha con la AFIP a nivel nacional. Estos dos ángulos de comunicación de la DGR son parte de la comunicación externa que desarrolla el organismo con factores exógenos a su estructura. Simultáneamente, existe toda una red de comunicación institucional interna, la que es canalizada por la DCI mediante otra herramienta tecnológica de implementación conjunta con la página web, y que es el web-mail de la DGR. Este instrumento permitió crear la comunicación vía e-mail de los memorandos y de todo tipo de comunicación interna que incluye el servicio Notirentas que notifica a todo el personal de novedades de interés general.

⁴⁹ Aquí hay una particularidad: este servicio no esta sólo destinado a empleados de la DGR sino también abierto a empleados de otros organismos públicos y al público en general.

Si bien la herramienta tecnológica aplicada a la AT en la DGR del GCBA es muy favorable a los fines de la comunicación, no podemos obviar que la efectividad de ella está condicionada por la cantidad de contribuyentes que tienen acceso a la tecnología y que poseen la habilidad de utilizarla. Seguramente en nuestra sociedad moderna para un joven de 15 años es muy fácil e incluso impensable la vida sin-Internet. Pero los usuarios mayores de 30 años que en cierta forma hemos experimentado estos avances tecnológicos a nivel general a través de nuestra existencia ⁵⁰, y hemos aprendido a utilizarla en la cotidianeidad de la vida social y en sus múltiples facetas, somos conscientes que no siempre fue así, y que existen millones de personas que no solo no tienen acceso económico a internet sino que también existen muchos de ellos que no tienen desarrolladas las capacidades que la herramienta demanda. Este punto es negativo en cierta forma, pero al tratar de la CABA sabemos que, por una parte, es el distrito con el ingreso per-capita mas alto de todo el país, y por otra parte, es el distrito con el índice de analfabetismo mas cercano a cero de la República y en cuyas escuelas públicas y privadas es obligatoria la materia computación. Según el INDEC, "el 47,1% de los accesos residenciales al 31 de diciembre de 2005 correspondió a la ciudad de Buenos Aires, seguida por la provincia de Buenos Aires con el 26,4%, y el resto del territorio nacional con el 26,5%. La concentración de los accesos telefónicos que se verifica en la ciudad de Buenos Aires es aún mayor si se toman en cuenta los accesos de banda ancha, con un 47,2%: para la ciudad de Buenos Aires, el 29,4% para la provincia de Buenos Aires y el 23,3% para el resto del país"51

Aquí es bueno recordar un caso real a nivel nacional que nos ilustrará lo importante que es el entorno del organismo recaudador y dónde este va a aplicar sus políticas recaudatorias. Durante la presidencia del Dr. De la Rúa, desde el Gobierno Nacional se promovió el Plan una "computadora por escuela". Se anunció efusivamente y demandó muchos recursos. La medida a simple vista es muy positiva, sin embargo en el momento de la aplicación nos topamos con el hecho de que en la mayoría de las escuelas rurales del país ino había electricidad! Este tipo de

⁵⁰ Según un informe del diario Clarín reseñado en 1996, Internet es una red que actualmente tendría más de 40 años, pero la explosión del fenómeno en nuestro país se sitúa en 1995 cuando se vendieron las primeras conexiones comerciales. Había en ese entonces alrededor de 45.000 usuarios en nuestro país y unos 50.000.000 en el mundo (No disponemos de la referencia exacta, pero tomamos información de la siguiente página que cita dicho informe: http://interred.wordpress.com/1996/02/14/historia-de-internet-enargentina-1995/). En el año 2002 el INDEC empieza a relevar los accesos a Internet a través de encuestas a encuesta a Proveedores del Servicio de Acceso a Internet. En 2006 por ejemplo la cantidad de accesos había llegado a 2.300.000 aproximadamente.

http://portal.educ.ar/debates/sociedad/brecha-digital/brecha-digital-ultimos-datos-del-indec-sobre-los-accesos-a-internet.php

restricciones estructurales no se dan en la CABA, lo que le brinda a la Gestión de Gobierno una ventaja enorme.

Podemos entonces estimar que el 100% de los *Grandes Contribuyentes* y un gran porcentaje de los medianos y pequeños contribuyentes tienen acceso a *internet*; convirtiéndola en una poderosa herramienta de comunicación para *acercarlos* al menos en la practicidad de los tramites más sencillos y a nivel de información general del organismo.

Cuando la gestión toma dimensión de esta capacidad de alcance de estos nuevos instrumentos, la DCI comienza a formar parte de la *Agenda Política* del organismo. La relación *DGR-contribuyente* de la que hablábamos antes se ve modificada por una nueva modalidad de comunicación y participación, y empieza a tomar un lugar importante la forma y los medios de comunicación que transmiten la información, poniendo énfasis en la Importancia que se da a la *imagen* del ente recaudador de un modo independientemente de la *realidad* de la gestión.

4.3 - La Medición de logros de gestión de las medidas aplicadas en el área comunicación institucional. Alcances y debilidades.

Como hemos señalado el problema más notorio de este tipo de análisis es que la *mejora* de la relación entre la DGR y los contribuyentes es un dato de tipo *cualitativo*. Si bien podemos tomar valores ciertos acerca del aumento o disminución de la recaudación como muestran las estadísticas estos movimientos están explicados por muchos factores, sobre todo porque el principal tributo –el impuesto sobre los Ingresos Brutos- que genera ese movimiento está ligado al ciclo de la economía, y al salir de la recesión y con el crecimiento de la actividad empieza a expandirse. Pero al margen de ello, sin lugar a dudas se pueden apreciar variaciones positivas en los niveles de cumplimiento de las medidas aplicadas por la DGR para acercarse a los contribuyentes de la Ciudad. La gestión que trabaja durante el período de estudio ha elaborado algunos indicadores que pueden servir como medida real a través de la información que se encuentra en el Departamento de Control de Gestión. No son medidas *infalibles* pero en cierto modo transmiten el interés por evaluar las transformaciones adoptadas e identificar los aspectos más elementales de al menos una pequeña parte de la realidad del sistema. Tomaremos como referencia para esta

parte del nuestro estudio, el texto elaborado por Otero, Rosello y Costa⁵², como así también algunos de sus resultados.

¿Cabría asumir que en parte a través de métodos ciertos y probables medir la eficiencia y el desempeño en la administración tributaria en la DGR del GCBA? Este es el punto en donde tropezamos con todos los problemas que hemos reseñado a lo largo de este trabajo. Por un lado, partimos de la consideración de que el Estado tiene que intervenir en el curso de la economía, más aún en contextos de crisis, dando contención a los ciudadanos y actuando como garante de sus libertades, pero también incitándolos a cumplir con sus obligaciones. Por otra parte, tenemos presente que la estructura burocrática, si bien es necesaria y en cierta forma funcional a los objetivos delineados, a veces se torna inconsistente con las necesidades sociales y le imprime un ritmo que no es el adecuado en contextos de situaciones que exigen soluciones rápidas y certeras. Sin detenerse en detalle acerca de la corrupción o vicios que acarrea a veces una estructura administrativa que se perpetúa a lo largo del tiempo, pero porque también estimamos que la especialización de los trabajadores es un factor muy importante a la hora de llevar adelante una buena gestión. Por eso mismo hemos puesto el acento en que las medidas que tomamos como foco se desarrollan en un marco de un proyecto mucho más amplio de modernización y capacitación.

Sin embargo a veces no se perciben por el *público* los avances que ocurren hacia el interior de la institución. El fenómeno visible a nivel general es el presupuesto, e incluso a veces basta con anunciar que éste tiene superávit para que la apariencia muestre una *buena gestión*. Sin embargo, como hemos señalado, entendemos que no es el único factor a tomar en cuenta. La organización es en cierto modo el resultado de los individuos y proyectos que la componen, pero también al ser una organización que está directamente ligada a la actividad social, económica e incluso cotidiana de la sociedad, es el reflejo de cómo los individuos-ciudadanos-contribuyentes perciben el accionar del estado que los representa. Y la conducta responsable frente a sus obligaciones tributarias es un espejo de esta relación.

Con la finalidad de recoger los datos de la experiencia de la aplicación del conjunto de medidas mencionadas, la Ciudad elaboró algunos indicadores de calidad. Es una obviedad, como señalan los autores, considerar que estos indicadores de desempeño en la gestión pública y la AT no tienen el objetivo de producir por sí

⁵² Otero, Alejandro; Roselló, Antonio y Costa Augusto, "La eficiencia en la Administración Tributaria y la medición del desempeño: el caso de la DGR del GCABA". Criterios Tributarios.

mismos mejoras en la eficiencia, mayor nivel de efectividad, y mayor calidad del servicio. Para alcanzar estas metas es necesario tomar decisiones relacionadas con el modo en que se asignan los recursos, reformar y actualizar los métodos organizacionales, implementar innovaciones tecnológicas y evaluar cambios en las prioridades en los gastos y en las metas estratégicas. Sin embargo si tienen la virtud de apuntar a diagnosticar la situación y trazar un camino hacia el cuál dirigirse en el futuro, además de brindar nuevos elementos de juicio para ir corrigiendo las medidas que no se ajusten a los resultados esperados.

De acuerdo a la CIAT deberían instrumentarse indicadores de dos grandes tipos: "por un lado aquellos que miden la actividad (asistencia al contribuyente, recaudación, cobro coactivo, fiscalización y contenciosos fiscales); y por el otro, indicadores de naturaleza más global sobre los medios implementados para ejercer las funciones de la AT y el grado de satisfacción de los usuarios (productividad, costos, innovación y cambio, conformidad de los contribuyentes y funcionarios, y gestión de los recursos humanos)"53

Uno de los estimadores utilizados es el que mide la relación *Costo – Beneficio* que rige el proceso recaudatorio en el organismo recaudador, y para ello los dos primeros indicadores que podemos considerar son los indicadores de costo de la AT⁵⁴:

- Incidencia de los costos de la AT en la Recaudación (%) = Presupuesto AT
 / Recaudación Bruta.
- 2- Recaudación total por cada unidad monetaria de gasto en la AT (\$) = Recaudación Bruta / Presupuesto de la AT.

La lectura de estos coeficientes se expresa de dos modos distintos pero refieren a lo mismo. En una alternativa el coeficiente del resultado que arroja el indicador nos muestra el porcentaje que representa el monto recaudado sobre los costos de la AT. A mayor valor del coeficiente, mayor será la cantidad de recursos necesarios para conseguir cada unidad monetaria de recaudación. Si lo leemos a la inversa, lo que se refleja es el total recaudado por cada unidad monetaria de costo del

⁵³ Conferencia Técnica CIAT, La gerencia de la administración tributaria, la evaluación del desempeño y las nuevas tecnologías. Presentación del sistema de indicadores de gestión. París, 2002

⁵⁴ Grupo de Trabajo CIAT/DGI – Francia – Indicadores de Gestión – Anteproyecto (en www.ciat.org)

organismo tributario. Cuanto mayor sea el coeficiente, mayor el grado de eficiencia en el gasto.

Se observa ver que el valor de los coeficientes va a depender exclusivamente de los volúmenes recaudados y de las erogaciones totales de la AT (se exponen algunos resultados en el Cuadro 5 del Anexo). Consecuentemente con esto, cualquier fenómeno que afecte a estos componentes modificará los valores del coeficiente, y tendrá repercusiones en cómo lo interpretamos. Esto es un tanto engañoso, porque si, por ejemplo, debido a los efectos de un cambio en alguno de los componentes del indicador se incrementa la incidencia de los costos en la recaudación en un ejercicio, tendríamos que suponer que se produjo una *pérdida de eficiencia* de la AT. Sin embargo, las variables que lo definen son determinadas por múltiples factores que no necesariamente se están bajo el control de la AT. Por tal motivo, su magnitud dependerá de condiciones objetivas y *subjetivas* o más bien *coyunturales* (políticas aplicadas), las que deberán ser tenidas en cuenta en el análisis.

Concretamente, si queremos utilizar este indicador para comparar distintas AT, o para estudiar la evolución de una AT (el cual es nuestro caso), es necesario considerar el contexto en el que se desempeña el organismo recaudador. Esto nos hace pensar que los niveles de gasto de la AT y los niveles de recaudación dependen de su misión específica y las funciones que lleva adelante. Así como la composición de los tributos que gestiona, las condiciones económicas, sociales, culturales, el nivel de actividad, etc.

Al mismo tiempo, la especificidad de cada AT muestra distintas capacidades y formas de influir en las variables que conforman el indicador. Sin embargo si una AT funciona de manera autárquica y otra depende de un nivel superior del gobierno, nos puede mostrar resultados engañosos, ya que la *libertad* con que cada una se maneja es diferente y eso modifica su coeficiente y por tanto la incidencia de los costos en la recaudación, quizás mostrando mayor o menor eficiencia, sin que esto sea así. Esto se debe, en parte, a la existencia de gastos rígidos de funcionamiento presentes en cualquier AT, independientemente del tamaño de la jurisdicción o de la capacidad contributiva de sus miembros, la cantidad de agentes y del salario que perciben.

Otra de las debilidades de estos indicadores es en cuanto a las dificultades relacionadas con la información utilizada para construirlos. En primer lugar, como señalan los autores del texto referenciado, los gastos derivados de un plan de

inversiones deben prorratearse de acuerdo al período de tiempo durante el cual se extenderían sus beneficios, sin embargo suelen imputarse al período en que se realizó la erogación "inflando" los costos de la AT durante el ejercicio y generando incrementos en la productividad en los años siguientes. Si no se tiene en cuenta este hecho se podría hacer una lectura errónea de la evolución de la AT.

Otra debilidad que señalan es que al no aplicarse de manera homogénea en todas las jurisdicciones determinadas herramientas de gestión (como los presupuestos base cero o por programas, o incluso el presupuesto participativo al que nos referiremos más adelante) se presentan problemas para identificar las erogaciones totales derivadas del funcionamiento de cada AT. Las causas pueden ser múltiples, por ejemplo, que existen conceptos que no se encuentran dentro del presupuesto de la AT, pese a ser gastos en los que incurre el gobierno en recaudar. Por otra parte algunos conceptos pueden aparecer durante un ejercicio dentro del presupuesto de la AT, pero en otro ser financiados o desarrollados por otro organismo, dificultando la comparabilidad entre períodos y jurisdicciones al cambian las responsabilidades de gasto o las actividades de la AT.

4.4 - Indicadores para la medición de desempeño en la Dirección General de Rentas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las Administraciones Tributarias en la década del 90

En virtud de lo señalado, de la necesidad de contextualizar los indicadores para obtener de ellos la mayor capacidad explicativa posible, nos vemos obligados a remarcar una vez más el momento en el cual se implementan y desarrollan estas medidas. Como señalan Otero, Rosello y Costa "La lógica privatizadora predominante en el ámbito de la Administración Pública que constituyó uno de los ejes cêntrales de las políticas implementadas durante la década pasada en la mayor parte de Latinoamérica (basadas en el Consenso de Washington), se reflejó en la agenda de discusión vigente en los ámbitos especializados en AT. Las principales líneas de debate se centraron en los procesos de modernización de las agencias tributarias (tanto en los aspectos organizacionales como tecnológicos), desde una perspectiva fundamentalmente privatista."

En la experiencia local esto significó una serie de reformas que tuvieron como eje la tercerización y privatización de algunos servicios esenciales a la gestión tributaria. Como hemos señalado anteriormente, en la DGR del GCABA se

encontraban privatizados el Sistema Integrado de Administración de la Cobranza (SIAC) a fines de 1990, y el Sistema de Información Geográfico (SIG) en 1991. Posteriormente, en 1993 se terceriza la distribución de las piezas postales (boletas, intimaciones y comprobantes de pago). Esta desarticuló y limitó la capacidad de fiscalización, recaudación y aplicación de los tributos, bajando la calidad de la prestación de las funciones principales de la AT.

Esto implicó afectar uno de los criterios básicos en la relación entre el individuo y el Estado que mencionáramos antes sostiene la CIAT como una de las metas que deberían sostener las AT: "el compromiso de garantizar la privacidad e integridad de los datos que el Gobierno debe almacenar y procesar para cumplir sus actividades, los cuales deben ser resguardados contra los riesgos de acceso y manipulación". La DGR perdió el control y manejo de la información fiscal de los contribuyentes. Es decir, el Estado en la práctica dependía de los proveedores para la utilización, control, corrección, y modificación del sistema y de la información de los datos brindados por los contribuyentes; lo que además le daba un gran poder al prestatario del servicio que gozaba de la capacidad de imponer condiciones y precios en las prórrogas contractuales, restringiendo la posibilidad de adecuación de los sistemas a las exigencias de la modernización de la AT.

Sin embargo entendemos que aún pese a estas limitaciones, la DGR cumplió eficazmente con la misión de generar los recursos necesarios para cubrir los requerimientos del gasto público presupuestado. Además a partir del año 2000 se inició un proceso de recuperación para el sector público de las actividades, desde nuestro punto de vista, críticas de la AT que habían sido privatizadas en los 90: el SIAC y el SIG, transfiriendo la operatoria de los mismos a organismos públicos.

Una de las medidas más destacadas es la focalización sobre los *Grandes*. *Contribuyentes*⁵⁵ mediante la creación y el desarrollo de una unidad especializada que atienda este universo. Al mismo tiempo se implementan acciones dirigidas sobre la mora tendientes a ampliar los medios de pago y a gestionar las regularizaciones, con el objetivo de que sea sostenible en el largo plazo.

Pero como se ha señalado ya en varias oportunidades, todas estas medidas actúan en conjunto y necesitan de un proceso de tiempo para ser asimiladas tanto por

⁵⁵ La Dirección de Grandes Contribuyentes concentra en sus aproximadamente 6000 contribuyentes el 54.91% en el año 2002 de la Recaudación de la DGR del GCABA según los datos oficiales.

tomamos todos ellos juntos representan un 6.65% del personal de la DGR (y esto contando las áreas que la asisten). Si nos restringimos exclusivamente al área propiamente dicha se trata del 0,54%; mientras que el personal afecto a fiscalizaciones que representa un 13,48%. Esto resulta en que la comunicación institucional sólo tiene un carácter de coordinación y que las acciones operativas tendientes al acercamiento del contribuyente a la DGR recaen en áreas de apoyo, como la Dirección de Sistemas, residiendo la capacidad de gestión en sectores ajenos al DCI. En cierta forma el proceso de recuperar las bases de datos que cumplían un rol tan importante no está completo en tanto no se ha asignado un verdadero valor en términos objetivos en la reestructuración organizacional (en el siguiente item ensayaremos un indicador de costo-beneficio para avanzar sobre la valoración cuantitativa).

Específicamente durante el periodo bajo estudio, se pudo observar que el DCI logró la aplicación de medidas mediante la acción concreta de coordinador de los sectores de apoyo que realizaban las tareas operativas, gracias al apoyo político explícito por parte de la Dirección General. Este apoyo político explícito se encontraba fundado, al menos a simple vista en que las medidas implementadas, como la página web o el servicio de INTRANET son lugares de gran exposición tanto interna como externa. Esto desde luego tiene cierto interés para la Dirección General, ya que de ser exitosa esta implementación de herramientas tecnológicas al servicio de los contribuyentes, favorecería por un lado el cumplimiento fiscal, que acarrea simultáneamente un aumento de la recaudación; y por otro lado mejoraría la percepción de buena gestión que planteábamos era una de las misiones especiales de la reestructuración, a fin de convertir la AT de la ciudad en un referente de eficiencia y logros a nivel nacional.

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, el desarrollo mismo de la página web plantea la necesidad de reforzar la DCI para que esté a la altura de sus metas. Es decir, para que realmente el proceso de modernización que se ha puesto en marcha cobre fuerza no basta con la actualización tecnológica y del personal, sino que es necesario definir un plan de trabajo claro, orientar los recursos materiales y humanos al área, y entender que en la actualidad tiene un nuevo rol dentro de la Gestión Pública, ya que esta Dirección en cierto modo es la que hace *visible* a los ciudadanos-contribuyentes todos los procesos internos de la organización a través de su portal⁵⁶.

⁵⁶ Si bien el dato no corresponde a nuestro período de estudio, según un informe de 2006 de la DGR, por medio del correo electrónico *InfoRentas* se han atendido unas 20.800 consultas, la página web tuvo alrededor de 1.400.000 visitas, 1.900.000 consultas de saldos y 1.170.000 impresiones de boletas.

4.6 - Ensayo sobre un indicador de costo-beneficio de la implementación del sistema interactivo de servicios remotos de los contribuyentes.

En función de lo antes expuesto, hemos ensayado un indicador de costobeneficio de la puesta en marcha de esta herramienta, la página web. Hemos tomado algunos datos básicos, pero entendemos que esto debería plantearse como una tarea fundamental de la institución cuando de implementar cambios se trata. Es decir, el hacer una proyección que permita estimar los costos y los beneficios de un cambio estructural tan importante amerita también una evaluación ex – ante de las variables afectadas. Esto es una falencia que sin embargo puede revertirse con la información disponible y la que se vaya generando con el uso y desarrollo de los instrumentos.

Es difícil a veces cuantificar lo que los cambios en las estructuras generan —ya que a veces son de carácter más subjetivo y tienen que ver con cambios de hábitos y estructuras- considerando como hemos hecho factores tan influyentes como el ciclo económico y los vaivenes políticos de la sociedad en que vivimos, pero aún así es importante tomar conciencia de la necesidad de generar variables que permitan tomar decisiones políticas sustanciales (como todo el plan que se estructuró), y que alerten hacia el futuro cuáles son las variables a controlar o las más relevantes a tener en cuenta.

Considerando los datos disponibles para el período de análisis, hemos estimado que el costo del diseño y la puesta en marcha de la página web en términos de Recursos Humanos y las necesidades de modernización tecnológica, así como los insumos necesarios asciende a \$ 876.886. Aquí tomamos como base del cálculo la cantidad de personas que participaron en el proyecto directamente (aunque no fuera su única misión). Los datos acerca de sus cargos y salarios están en el cuadro que sigue:

Costo del personal afectado a la pagina de INTERNET de la DGR. (Cuadro 8)

Agentes afectados a la pagina de INTERNET

Dirección / Departamento.	Cantidad Agentes	Sueldo Promedio Mensual	Cantidad Meses Insumidas por área	Costo RRHH Por área Pag. WEB DGR
Dirección Comunicación Institucional	6	\$ 2.500,00	6	\$ 90.000,00
Dirección de Sistemas				,
Personal de Sector Servidores	20	\$ 1.200,00	6	\$ 144.000,00
Personal de Sector Software	28	\$ 1.200,00	6	\$ 201.600,00
Personal de Sector Programación	20	\$ 1.200,00	. 6	<u>\$ 144.000,00</u>
Total del costo en RRHH de página WEB			•	\$ 579.600,00

Fuente: Dirección de Sistemas y Departamento Recursos Humanos DGR.

(1) El tiempo aproximado insumido en el diseño y puesta en marcha de la página fue de 6 meses.

A los valores expresados en el cuadro, que refieren estrictamente a los 6 meses que lleva implementar la página web, hay que sumarles los costos de los insumos necesarios para la puesta en marcha del proyecto, que consta de la adquisición de Hardware (computadoras) y Software (licencias), como así también de las licencias correspondientes. Dichos valores se muestran a continuación:

Costo de los insumos necesarios para el desarrollo de la Pag. WEB. A valores en pesos año 2001 (Cuadro 9)

Detalle	Cantidad	Costo de los insumos Valor Nominal	Costo Total Hard y Sofá.
Computadoras Personales	74	\$ 460,00	\$ 34.040,00
Servidores	25	\$ 10.000,00	\$ 250.000;00
Licencias de Software.	74	\$ 179,00	\$ 13.246,00
Costo del Hardware y Software	\$ 297.286,00		

Fuente: Direccion de Sistemas

Sumando los costos de los insumos y los costos de recursos humanos en los 6 meses de preparación, diseño y puesta en marcha de la web, llegamos a la cifra mencionada anteriormente, los \$ 876.886.

Si ahora calculamos cuánto costó mantener la página en funcionamiento, pagando los salarios de los operarios⁵⁷ –que están en función del mantenimiento que requiere la actualización y la revisión constante del sitio- relacionados a esta tarea, llegamos a que entre 2001 y 2004, el gasto total (incluyendo la cifra anterior de puesta en marcha) asciende a los \$ 3.164.972,00

El costo promedio en sueldos para el período 2001-2004 de los operarios que atienden en ventanilla es de \$ 2.023.153.00. Cabe destacar que según nuestras especulaciones de no haberse puesto en marcha la página se necesitarían alrededor de un 20% más de puestos de trabajo 58 (como mínimo) para cubrir con las demandas del público, lo que llevaría el costo de los servicios de atención al público a \$2.427.784.00. Esta cifra se acrecienta si sabemos que además, más allá de que se haya puesto en marcha la página, se necesitan técnicos y operarios del área de

⁵⁷ Aquí tomamos en cuenta los salarios descriptos en el cuadro de costo de personal (Cuadro 8), correspondientes a la Dirección de Sistemas, suponiendo que el salario promedio se mantiene fijo -cosa que sucedió efectivamente- y multiplicando por el período del tiempo de estudio. No incorporamos en este cálculo los salarios de la Dirección de Comunicación Institucional porque entendemos que si bien forman parte de la tarea no están involucrados solamente ésta área. También consideramos que las licencias no vencen, y que el capital en máquinas se amortiza como bien de uso.

sistemas para mantener el funcionamiento interno de las redes de comunicación y la informatización de la información pública, que antes estaba terciarizada. Como señalamos antes fue muy importante recuperar para la Administración las bases de datos de los clientes-contribuyentes y todo lo relacionado al seguimiento de sus operaciones por ser información de vital importancia para la gestión pública, y para mejorar la calidad del servicio contando con elementos claves en el diagnóstico de los caminos por los cuales se pierde la recaudación. Por otra parte, antes de la puesta en marcha de la web, había 50⁵⁸ puestos de ventanilla en la DGR, lo que daría un costo aproximado de \$ 2.408.516 de los servicios de atención por ventanilla.

En términos cuantitativos la diferencia entre los costos antes de la implementación de la página web y después de ella para la administración pública no son muy significativos, como señalamos la puesta en marcha y los salarios correspondientes, dan \$ 3.164.972,00 y de no haberse disminuido el personal en virtud de estos cambios, los costos salariales son \$ 2.408.516; lo que arroja una diferencia de \$ 756.455, que equivale casi a la etapa de diseño y puesta en marcha de la web. Sin embargo, en una tendencia de largo plazo, se entiende que el costo de modernización del sistema se ejecuta una vez y luego sólo se mantiene y amortizan los bienes de uso, como sucedería de todas maneras. Además se adquieren computadoras y softwares que sirven para otras funciones relacionadas a la recaudación que trascienden el hecho puntual de la página.

Si se proyecta en el tiempo el costo de mantener el servicio de la web interactiva versus mantener las operaciones por ventanillas encontraríamos que anualmente –suponiendo el salario del año 2004- se ahorran \$ 217.639⁵⁹, lo que representaría un 33,26% del total. (Cuadro 11 del Anexo)

Ahora bien, como se señalo en varias oportunidades, no sólo está el objetivo de disminuir los costos de la AT sino también mejorar la calidad del servicio y que los usuarios/contribuyentes sientan también el beneficio en términos de sus costos de transacción. Hemos calculado que si un contribuyente tiene que realizar la consulta e imprimir la boleta con el personal en ventanilla, el tiempo promedio de atención por puesto es de 10 minutos por operación⁶⁰. El costo por hora del operario en ventanilla

⁵⁸ Eran 50 operarios en la DGR, a los que si no se implementaba la pagina para compensar esa herramienta tecnológica, se deberían agregar 2 operarios por CPG y 10 en la DGR.

⁵⁹ Se consideraron los empleados de software con los de ventanilla, ya que los otros operarios vinculados cumplen otras funciones y tareas aparte de la página WEB.

⁶⁰ Fuente: Mediciones realizadas en el lugar por el tesista

según los salarios mencionados (Cuadro 12 del Anexo) es de \$6,62 en promedio para el período de estudio.

Según los datos de las visitas a la página web del siguiente cuadro disponibles para el año 2006 vemos que alrededor de 4.490.800 operaciones han sido realizadas desde este portal. Si se hubiesen realizado por ventanilla al tiempo promedio calculado, nos arroja unas 515.133 horas que se hubiesen necesitado para satisfacer esta demanda, y al costo del salario del operario unos \$ 3.410.182 anuales, que deberían sumarse a los costos de las operaciones que se mantienen habilitadas en los CGP y DGR. Claramente esto muestra una mayor capacidad de cobranza y atención, un claro aumento en la interacción fisco contribuyente, y un importante aumento en flujo de información del organismo recaudador hacia los vecinos de la ciudad en general y a los contribuyentes en particular.

Cantidad y tipo de consultas

Herramienta Tecnológica	Cantidad de operaciones	Tipo de Operación
Info Rentas	20800	Consultas
Pagina WEB	. 1400000	Visitas
	1900000	Consulta de Saldo
•	1170000	Impresión Boletas
Total operaciones Año 2006	4490800	

Fuente: Dirección Comunicación Institucional

El otro aspecto a considerar son los beneficios que obtienen los contribuyentes, por la puesta en funcionamiento de esta herramienta de gobierno electrónico.

El más notorio y al cual podemos valorizar medianamente de forma aceptable es el tiempo que se ahorran los contribuyentes; el tiempo un recurso escaso y que en una ciudad como Buenos Aires, se hace cada día mas valioso.

⁶¹ No contamos con fuentes certeras del período de estudio, con lo cual tomamos el año 2006 como referencia y entendemos que sirve a los fines de nuestra estimación como medida, ya que año a año se va incorporando la costumbre del uso de este instrumento y expandiendo su utilización.

los recursos humanos, como por las estructuras organizacionales. Sin embargo entendemos que es muy difícil medir de una manera efectiva el impacto de ellas. Los indicadores sugeridos no incorporan toda la dimensión del problema subjetivo, de los costos de aprendizaje, de las modificaciones en la capacitación, de las nuevas potencias que adquieren los recursos humanos en virtud de los programas aplicados. Como planteábamos antes, a veces el resultado financiero no nos permite ver todo el proceso de cambio que se vive por detrás, y confunde las apreciaciones que uno puede realizar.

4.5 – Las potencialidades de la Dirección de Comunicación Institucional

En términos de la estructura propia de la DCI se observa que ésta no posee suficientes medios materiales y humanos para sacar todo el provecho que sus potencias manifiestan. Hay realmente muy poca información para trabajar este punto y sacar conclusiones contundentes, al tiempo que no está muy claro de qué manera debería participar el personal en la puesta en marcha de estas medidas de transformación.

Según datos la Dirección de Administración de la DGR, en el período bajo análisis nos encontramos que en las funciones especificas de *comunicación* hay 6 empleados, lo que representa un 0,54% del personal de la DGR afectado específicamente al área de comunicación. Como asistentes de éstos hay 20 agentes que se encuentran afectados a la función de servidor de comunicaciones, representando un 1,8% de la planta de personal de la DGR. En el área de sistemas cumpliendo funciones de *técnicos en sistemas informativos* hay 48 agentes, que representan el 4,31% de la planta. Éstos últimos son los que eventualmente asisten al personal de comunicaciones en temas vinculados al **un sistema interactivo de servicios remotos de los contribuyentes** y los sistemas operativos internos de *INTRANET*.

Es claro que las dimensiones que posee al DCI están muy por debajo de lo que podemos considerar apropiado para que las funciones del personal sean acordes a los objetivos propuestos de brindar un servicio de calidad, sobre todo pensando en la potencialidad de dichas herramientas como modo de operar consultas, demandas y un sistema interactivo eficiente hacia los contribuyentes. Analizando el peso relativo de la cantidad de agentes vinculados directa o indirectamente a la DCI notamos que si

Un contribuyente para realizar un trámite en la DGR tarda aproximadamente de 1 a 3 horas, desde que sale de su domicilio hasta que regresa al mismo luego de realizar su trámite, si bien en tiempo neto de atención para el tipo de operaciones contempladas en la página WEB es de 10 minutos; el lucro cesante que provoca al contribuyente la pérdida de tiempo, podría igualarse a una mañana de trabajo. La cual a valores estandarizados es igual a 5 por 4,33 semanas, obtenemos 20,66 días laborables por mes., que dividido el salario mensual arroja el costo diario de no trabajar para los contribuyentes, para dirigirse a la DGR a realizar un tramite.

Ahora bien, para calcularlo, es necesario verificar el salario mínimo vital y móvil, que en los años de estudio rondo los \$850.

Por lo que el calculo sería. $\underline{SMVM} = \underline{\$850.00} = \$39.26$ por día. 21.65 d lab/men 21.65 d lab/men

Es decir, que el contribuyente se ahorraría aproximadamente \$19.63, a esto hay que agregarle \$2.00 de movilidad en transporte público, eso da un total de \$21.63 (como mínimo), si esto lo multiplicamos por el número de consultas realizadas, es decir, 4490800, por lo que, valorizado el beneficio de los contribuyentes por el ahorro de tiempo sería de \$88.154.404.00 por año.

A todo lo expuesto hay que agregarle el costo potencial, que es de mayor dificultad de valorización, pero no por ello menos importante, de que los contribuyentes sufran sanciones por multas en caso de no poder contar con las boletas a término.

Otro aspecto beneficioso es la cantidad de errores de liquidación del Impuesto Sobre los Ingresos Brutos que se evitan, al poder los contribuyentes tener la posibilidad de consultas en línea (on line).

Asimismo la ventaja de poder acceder el contribuyente a toda la información acerca de los requisitos necesarios para realizar los distintos trámites desde su casa y en caso de tener que concurrir a la DGR, ir con toda la documentación requerida, evitando de esta forma tener que volver a concurrir por no haber estado bien informado.

Es muy importante, en adición, a todos los beneficios mencionados, la modernización que implica esta herramienta y los cambios y avances en términos de cambios culturales, en la capacitación y educación fiscal que obtienen los contribuyentes y la mayor información de la que disponen los contribuyentes tanto de los tributos como del organismo recaudador, los cuales, aumentan tanto la eficiencia como la transparencia de la DGR a la ciudadanía.

Es importante aclarar que los números expresados, arrojan tendencias, pero que de ningún modo son definitivos, pero la intención de esta parte es mostrar la necesidad de valorizar esto para tener parámetros que le permitan a la organización mejorar los estándares de atención, de calidad en términos de gestión pública.

CAPITULO 5. Acerca de las potencialidades de la mejora en los servicios a los contribuyentes a través del un sistema interactivo de servicios remotos de los contribuyentes. El caso del Presupuesto Participativo

5.1 – El proyecto de Presupuesto Participativo y su relación con las mejoras en la relación Dirección General de Rentas-contribuyentes

En el período de análisis se inaugura en cierta forma una nueva forma de relación entre el organismo y los contribuyentes.

El presupuesto público es una herramienta de gestión y programación económica y social del gobierno. En él se plasman los "planes" y metas que se plantea el sector público para cada período cuantificando los recursos de los que se debe nutrir para lograrlos. En sus orígenes el presupuesto surge de las "revoluciones burguesas" en donde la sociedad civil empieza a exigir a sus monarcas cierta participación en las decisiones sobre qué hacer con los recursos "públicos". Esto está claramente vinculado al surgimiento de los estados modernos parlamentarios, donde el "poder legislativo" se vincula con la actividad económica del Estado a través de la aprobación de los gastos y recursos para cada momento del tiempo. En el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se utiliza lo que se conoce como "presupuesto por programas". Esto consiste en un plan anual de actividades gubernamentales y metas a lograr. No sólo se trata de autorizar gastos, sino que también se busca cómo lograrlos, y se atribuyen responsabilidades para el cumplimiento de dichas metas. Es decir, los recursos se asignan en función de determinados objetivos de política.

En teoría este tipo de presupuesto nos debería permitir vincular las variables financieras con las reales, es decir, articular las demandas y necesidades de la sociedad con lo que produce el Estado, además debería permitirnos medir en cierta forma el costo de la gestión pública.

⁶² Históricamente podemos situar dichas "revoluciones burguesas" hacia fines del siglo XVII en Inglaterra, como primeros antecedentes y más adelante en el siglo XVIII propiamente en la Revolución Francesa.

En la actualidad la DGR se maneja de manera autárquica⁶³. La autarquía es una forma jurídica que el Estado adopta para determinadas instituciones dentro de su órbita con el fin de dotarlas de una autonomía mayor en cuanto al manejo o resolución de determinados temas que, sin ella, deberían ser evaluados previamente por la Legislatura de la Ciudad. La autarquía es acompañada por la creación de agencias gubernamentales con poder de decisión sobre temas de presupuesto operativo vinculados a un porcentaje de la recaudación en lugar de estar supeditado a la aprobación por parte de la legislatura de la ciudad. Otra función importante es la libre disponibilidad de los recursos de la organización, ya sean recursos humanos o materiales, y todos los aspectos que contempla la administración pública en los organismos de la ciudad. La agencia, y su administrador gubernamental dependen directamente del jefe de gobierno porteño. A nivel de la gestión, la autarquía posibilita al administrador gubernamental a enfocar las políticas recaudatorias sin el corset que supone lograr la aprobación por parte del cuerpo colegiado de la Ciudad. Esto por un lado permite mayor rapidez en la implementación de políticas y direccionamiento de recursos; pero como contrapartida, se reducen los controles en el manejo de recursos y en los procesos de licitación. Sin embargo en el período de estudio involucrado en este trabajo, la DGR no era parte de una agencia (esta forma jurídica es creada con la administración de Mauricio Macri), por lo cual no tenía libre disponibilidad sobre su presupuesto y sobre la asignación de las distintas áreas de los recursos humanos de la DGR.

Evidentemente la forma en que se administran los recursos presupuestarios es una cuestión que ha sido central para los gobiernos. De ahí el paso a la forma autárquica, como una nueva manera de encarar las cuestiones administrativas. Sin embargo en esta forma no se vislumbra muy fácilmente cómo se incluyen o acercan a los ciudadanos en las decisiones estatales. No es nuestra intensión cuestionar la autarquía, ya que además no es parte de nuestro período de análisis, pero sí nos interesa remarcar que una de las grandes virtudes que encontramos en el desarrollo del sistema interactivo de servicios remotos de los contribuyentes al que nos hemos referido en el presente trabajo, es la de generar un nuevo espacio de interacción entre Estado y sociedad civil, que nos abre el camino a poder estructurar otro tipo de relación entre ellos. Como hemos mostrado, la creación de este portal ha sido una herramienta de comunicación que ha facilitado muchísimo la comunicación

⁶³ En realidad la DGR pasa a integrar la Administración Gubernamental de Ingresos Públicos, a partir de la Ley N° 2603 /2007. No es objeto de nuestro trabajo profundizar sobre esta cuestión, lo hemos mencionado porque se vincula algunas de las cuestiones delineadas aquí.

de la organización con los ciudadanos, y además, ha sido un canal para no sólo para información sino también para el planteo de demandas y necesidades por parte de los ciudadanos. Sin embargo, que exista el canal no nos asegura que esas demandas puedan ser satisfechas. Para esto es necesario que tengan un lugar en la agenda política del gobierno, y para esto pensamos que es necesario avanzar con la idea de la implementación de un **Presupuesto Participativo.**

El concepto de este tipo de presupuesto se relaciona con el concepto que hemos trabajado en esta tesina, es decir, lograr una mejor relación entre la DGR y el contribuyente, en nuestro caso específico, a través de una mejor calidad de los servicios que ofrece la organización, y mayor transparencia y acceso a la información pertinente. A veces la rigidez que caracteriza a las instituciones democráticas tradicionales dificulta satisfacer nuevas demandas y su falta de adaptación a los nuevos tiempos redunda en su descrédito. Hemos insistido bastante sobre la necesidad de una mayor calidad democrática y para ello es necesaria una profundización de todos los mecanismos e instancias de participación.

En el caso más general del Presupuesto Participativo, también se concibe al contribuyente como un individuo no sólo *cliente* del Estado, sino como *participante activo* del mismo. Su implementación permitiría tomar decisiones más descentralizadas y más ajustadas a las necesidades propias de cada una de las Comunas en que está dividida la Ciudad. Es una instancia que buscaría "flexibilizar" esta estructura rígida presupuestaria y también acercar al contribuyente a una mayor participación en el control o destino de sus aportes tributarios.

En la Constitución de la Ciudad se establecen varios mecanismos para la intervención de los ciudadanos en las decisiones políticas del gobierno, como ser por ejemplo en el artículo 52 que estipula "Se establece el carácter participativo del presupuesto. La ley debe fijar los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos." Aquí se manifiesta el espíritu, por decirlo de algún modo, de involucrar a la sociedad en los asuntos públicos. Pero como hemos señalado varias veces, esto depende de la confianza que los ciudadanos depositen en sus gobernantes, y por supuesto, necesita como base una educación acerca de los derechos y obligaciones mucho más profunda de la que tenemos en nuestros días.

⁶⁴ Constitución de la ciudad http://www.legislatura.gov.ar/1legisla/constcba.htm#_Toc405121834

En la práctica podemos citar dos experiencias exitosas de su implementación: la ciudad argentina de Rosario, y la ciudad brasilera de Porto Alegre. Según la página del gobierno de Rosario, desde su implementación en 2002, se han elaborado más de 2.000 proyectos de los cuales 846 fueron electos en las jornadas anuales de votación que se realizan para decidir los temas referentes al manejo del porcentaje de presupuesto que participa con más de 50.000 participantes. A través del Presupuesto Participativo se han realizado significativos proyectos y obras para la ciudad entre los que mencionan: pavimentación de 400 cuadras y apertura de calles en distintas zonas de la ciudad; incorporación de 51 semáforos nuevos; 1000 luminarias; remodelación y ampliación de 13 Centros de Salud, 2 Hospitales, un Centro de Día para Mayores, varios Centros CRECER y 14 Centros de Iniciación Deportiva; 500 cursos de capacitación en oficio, 40 intervenciones en espacios verdes, la construcción de una pileta en barrio Cristalería; la compra de una ambulancia, un ecógrafo y un senógrafo; la capacitación en oficios; el fortalecimiento de Bibliotecas y la creación de una Biblioteca Ambulante. Esto nos muestra que en cierta manera hay necesidades que son específicas de un barrio, zona, jurisdicción, comuna, como sea que se delimite cada espacio. Estas necesidades no siempre son atendidas con focalización necesaria, y se pierden en los lineamientos generales del presupuesto.

Porto Alegre es un caso más significativo aún, ya que constituye la primera experiencia real en el año 1989. Esta ciudad, capital del Estado de Río Grande do Sul, cuenta con una población aproximada de 1.300.000 habitantes, situada en el centro de una región metropolitana que con 27 municipios alcanza a los 3,5 millones de habitantes aproximadamente. Su Producto Bruto Interno asciende a los U\$S 8000 millones y su presupuesto a U\$S 592 millones (obteniendo el 52,3% del mismo a través de recursos propios). El 50% del presupuesto se aplica a gastos de personal, y entre el 15 y el 25 % del presupuesto de Porto Alegre se asigna según el modelo participativo. Las decisiones se toman en Asambleas zonales y temáticas, se discuten luego en Foros y Consejos hasta que son aprobadas. Todo el proceso requiere de una gran participación y según los datos oficiales, ésta ha ido creciendo a lo largo del tiempo, como resultado del aprendizaje de los ciudadanos.

Los resultados de la implementación de esta modalidad fueron tan favorables que el Presupuesto Participativo de Porto Alegre fue seleccionado por el Programa de Gestión Urbana de la ONU - Sección para América Latina - como una de las veinte mejores prácticas de gestión pública. Además de ser considerada como una de las 42 mejores prácticas de gestión urbana del mundo. Su aplicación permitió mejorar las

obras de saneamiento básicas como el incremento del suministro de agua, entre 1990 y 1995, de 400.000 a 465.000 familias, y para 1996 el abastecimiento de agua aprovisionaba al 98% de las familias de la ciudad. Respecto al alcantarillado el incremento en el sistema pasó de alcanzar al 46% de las familias en 1989 al 85% en 1996. Otras importantes mejoras son el asfaltado de 25 a 30 km por año, se duplicó el número de estudiantes entre 1989 y 1996, y también se lograron grandes avances en alumbrado público, urbanización de zonas, regularización de títulos de propiedad, educación y viviendas⁶⁵.

Volviendo a nuestro eje, ¿Qué relación guarda el sistema interactivo de servicios remotos de los contribuyentes con el Presupuesto Participativo? La experiencia de este sistema interactivo de servicios remotos de los contribuyentes no sólo facilita la realización de trámites que anteriormente podrían demandar mucho tiempo para los contribuyentes, o disminuye los costos de la administración; sino que mucho más relevante desde nuestro punto de vista (aunque menos observable) es que brinda de una manera muy accesible la información necesaria para realizar sus trámites, permite acceder a información presupuestaria y proyectos; realizar consultas, incluso hasta denunciar evasores o problemas particulares, etc. Es decir, genera un vínculo nuevo de participación totalmente novedoso y con grandes potencias en el futuro en una sociedad que ha incorporado la Internet en su vida cotidiana, desde su vida social a sus compromisos legales. Como se dijo más arriba, para una verdadera participación ciudadana, se necesitan instrumentos por donde canalizar las demandas. y los controles de los contribuyentes. Se entiende que la combinación de ambos elementos - el sistema interactivo de servicios remotos de los contribuyentes y el Presupuesto Participativo- podrían ser uno de los puntos importantes de los próximos años en la agenda del Estado, en el marco de profundizar las reformas realizadas y siguiendo los criterios de la nueva gestión.

⁶⁵ Todos estos datos los hemos obtenido de la página del Instituto Brasilero de Geografía y Estadística http://www.ibge.gov.br/espanhol/

CONCLUSIONES

El hilo conductor del análisis ha sido la relación a través de los servicios que se genera entre gestión y contribuyente. Hemos usado como caso concreto el desarrollo y la puesta en marcha del **sistema interactivo de servicios remotos de los contribuyentes** de la DGR, ya que se considera que reúne una amplia gama de servicios que alimentan esta relación. Por el tipo de análisis que nos hemos planteado y, que como adelantamos desde el primer momento, tiene un carácter *cualitativo*, hemos hecho interactuar la teoría con el contexto en el cual se canalizan un conjunto de medidas tendientes a acercar al contribuyente a la DGR del GCBA. Como así también se brindaron fundamentos cuantitativos, susceptibles de medición que refuerzan la conclusión de este trabajo.

La hipótesis sostenida fue que esta herramienta tecnológica ha sido exitosa y goza de amplias potencias para profundizar el vínculo Estado y ciudadano. Esta herramienta es sólo parte de un conjunto de medidas tendientes a transformar la estructura organizacional, en virtud de la identificación de problemas no sólo de recaudación en términos de magnitud, sino también de eficiencia en la gestión y principalmente en torno al vínculo entre el Estado y la sociedad.

Es importante, mencionar que las medidas tendientes a acercar al contribuyente a la DGR del GCBA, han sido marcadas por el factor tecnológico, y su máxima expresión es el sistema interactivo de servicios remotos de los contribuyentes. Esto definió casi explícitamente, que la dirección mas vinculada al diseño, desarrollo, implementaron y puesta en marcha de la misma fuese la Dirección de Sistemas, ya que sólo la barrera en cuanto al *lenguaje técnico* de los sistemas de programación hacen casi imposible que cualquier persona que se desempeñe en la Dirección de Comunicación Institucional posea las capacidades mínimas para desarrollar un sistema complejo como es el sistema interactivo de servicios remotos de los contribuyentes. Por lo tanto además hubo una redefinición del perfil de las capacidades laborales necesarias dentro de la organización para adaptarse, asimilar y potenciar el cambio.

Por todo lo expresado anteriormente se afirma que la DCI, se ha desempeñado en el desarrollo de estas herramientas de e-goverment con éxito. Cumpliendo las

funciones por para las cuales ha sido creada; ahora bien, no se puede dejar de considerar bajo una mirada critica que han quedado puntos a desarrollar y que si bien se ha incrementado en un porcentaje apreciablemente sensible la comunicación del Organismo Recaudador con el Contribuyente, queda claro hubiese sido imposible sin la interacción de otras áreas ajenas a la DCI.

En este sentido, fue la decisión política de parte de la Dirección General de potenciar a nivel de estructura, recursos materiales y recursos humanos a la DCI, que posibilitara llevar adelante estos proyectos de modernización del organismo recaudador; lo cual sucedió con relativa facilidad, ya que como mencionamos en capítulos anteriores la DGR es una organización de tipo cerrada, piramidalmente vertical y jerárquica. Pero esta decisión quedo limitada por restricciones presupuestarias, directamente vinculadas al periodo en que se implementaron estas medidas; razón por la cual en su lugar se optó por crearla, dotándola de una estructura limitada, mas enfocada a la coordinación que al cumplimiento de funciones de comunicación en el sentido mas tradicional, a modo de una dirección que tendría a su cargo la coordinación de todas las áreas que integraron el desarrollo del sistema interactivo de servicios remotos de los contribuyentes.

Nuestra critica, esta dirigida a la potencialidad que se podría haber alcanzado con el desarrollo organizacional de la DCI y al cual nunca se llegó por las razones explicadas. Hemos hecho mucho énfasis justamente en que a pesar de que ha sido exitosa, no se han aprovechado sus potencias.

Así también, encontramos que esta Dirección se encuentra subvalorada dentro del organigrama del Organismo Recaudador, y si bien se encuentra a nivel de Dirección, sin su interacción con otras áreas le seria imposible cumplir sus funciones fundamentales; esta afirmación esta claramente puesta en evidencia, en la pequeña cantidad de personal afectado a la DCI y a que no se encuentra definida estructura a niveles inferiores.

Ahora bien, por otro lado, es importante tener en cuenta los logros obtenidos en la mejora de la relación con el contribuyente, pero aquí debemos enfocarnos en la DGR como un todo, y no en sus partes como si fueran compartimentos estancos. Podemos decir, que la implementación del sistema interactivo de servicios remotos de los contribuyentes fue un éxito, en varios niveles:

- A nivel tecnológico, porque se logró un portal de acceso rápido, de sencilla interfase y con funciones útiles que tanto acercaron al contribuyente como también facilitaron un serie de trámites que antes de esto no eran posibles de realizar sin tener que dirigirse a la DGR, lo cual significaba en la mayoría de las veces realizar colas, con sus pérdidas de tiempo correspondientes y el consiguiente malestar que eso le provoca a los individuos. Es decir, los servicios que brinda la página web son realmente necesarios, mejoran la eficiencia del organismo, alientan e incentívan el cumplimiento de las obligaciones tributarias a través de la facilitación de los trámites y la accesibilidad a la información relevante acerca de las últimas novedades en normas, modificaciones, vencimientos, hechos políticos, variables económicas, etc.
- A nivel institucional, logró catapultar a la DGR a los primeros puestos en la AT a nivel Nacional, por ser el segundo ente recaudador en el país (luego de la AFIP) en generar un sistema interactivo de servicios remotos de los contribuyentes inteligente y de fines prácticos, y no sólo una página a nivel informativo. Es importante, resaltar que fue una Gestión, que se enfocó en forma de agenda integral del organismo recaudador, y no fueron medidas, aisladas, sino que el concepto fue modernizar tanto a nivel tecnológico, como a nivel de capacitación del personal y modernización de la estructura física del organismo; es decir; evolucionar hacia el concepto de AT moderna.
- A nivel económico, porque facilitando la obtención de las boletas correspondientes a todos los tributos que se recaudan, brindó un servicio imprescindible para mejorar la recaudación, disminuyendo los costos tanto para el organismo como para los contribuyentes (en términos de tiempos por ejemplo para éstos). Permitiendo además que cada contribuyente conozca su situación financiera con respecto al organismo y acceda a la información actualizada y en el momento en que lo precise, de manera cómoda y segura. Todo esto como hemos evaluado incentiva el pago voluntario y a término, y redunda en un achicamiento de la brecha señalada en torno a la recaudación real y potencial.
- Y por último, en la relación entre el ciudadano y el Estado, ya que como sostuvimos a lo largo del presente trabajo, cuando una gestión brinda la información completa de manera clara y accesible, es percibida de una manera

más transparente y logra que los ciudadanos presten más atención a cuáles son los destinos de sus tributos. Esto es fundamental para el ejercicio de la democracia, y por eso hemos sugerido también que la página web abre un nuevo canal de comunicación con grandes potencias a futuro si se saben aprovechar sus cualidades.

A pesar que hemos recortado nuestro período de estudio entre los años 2000 y 2004, nos resulta necesario hacer mención a lo que actualmente esta sucediendo en la DGR del GCBA.

En los primeros días del año 2008, con la administración del Jefe de Gobierno Mauricio Macri, la Legislatura de la CABA sancionó una ley que creaba la AGIP que se encontraba integrada por tres Direcciones Generales -la más importante de ellas la DGR- convirtiendo a esta nueva Agencia en un ente Autárquico, que se financia con un porcentaje de la recaudación, dejando de depender de la Legislatura para la aprobación de su presupuesto interno. Queda por verse, y el tiempo lo dirá, si esta medida fue tomada, como continuación del plan de modernización de la AT iniciado con la administración Ibarra, o sólo se debe al cumplimiento de uno de los requisitos de los organismos de crédito internacionales para que la Ciudad pueda endeudarse en el exterior. A esto hemos opuesto en cierta forma la experiencia del Presupuesto Participativo.

A favor de la actual gestión podemos decir que, en general, las medidas que, fueron estudiadas en este trabajo e implementadas en el periodo 2000-2004, por la Administración Ibarra, fueron continuadas por la Administración Macri, y en el caso particular del un sistema interactivo de servicios remotos de los contribuyentes ha sido profundizado y potenciado; así como también la redimensión de la Dirección de Grandes Contribuyentes, y la continuación de los planes de Capacitación del personal de la DGR. El hecho de que hayan sido continuadas por gobiernos de distinto signo político y motivaciones ideológicas es también un síntoma de que era realmente necesario un proceso de modernización de la AT, y si bien este sería un tema para un estudio posterior y que nos espera en el futuro próximo, es claro que en puntos específicos de AT que mejoran la recaudación y la capacidad de los organismos recaudatorios, la ideología queda de lado, para dar paso al pragmatismo de los resultados.

6 - REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Argyris, Chris: Being Human and being organized, Warren G. Bennis (comp.), American Bureaucracy, Aldine, Hawtorne, Nueva York, 1970.
- Bobbio, Norberto, Matteucci, Incola y Pasquino Gianfranco: "Diccionario de Política". México, Siglo XXI Editores, 1994 (1981-1982).
- Boland, L., "The Foundations of Economic Method", Allen & Unwin, London, 1982.
- Botta, Mirta.: "Tesis, monografías e informes. Nuevas normas y técnicas de investigación y redacción". Buenos Aires, Edit. Biblos, 2002.
- Burton, C. Y Michael, N.: "Guía práctica para la gestión por proyecto", Buenos Aires, Paídos, 1995.
- Buchanan, James M. y Tullock, Gordon: The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitucional Democracy, University of Michigan Press, 1962.
- CIAT Resolución de la 33 Asamblea General: "La administración tributaria como organización enfocada al servicio del cliente", San Salvador, El Salvador, 1999.
- CIAT Resolución de la 36 Asamblea General, Quebec, Cánada, 2002
- CIAT Conferencia Técnica, "La gerencia de la administración tributaria, la evaluación del desempeño y las nuevas tecnologías. Presentación del sistema de indicadores de gestión". París, 2002
- CIAT Resolución de la 39 Asamblea General, Buenos Aires, Argentina, 2005
- CIAT "La Recaudacion potencial como meta de la administración tributaria". CIAT Florianopolis, Estado de Santa Catarina, Brasil, 2006.
- CIAT Resolución de la 40 Asamblea General, Florianópolis, Estado de Santa Catarina, Brasil, 2006

- CIAT Resolución de la 41 Asamblea General de la CIAT, Bridgetown, Barbados,
 2007
- Grupo de Trabajo CIAT/DGI Francia Indicadores de Gestión Anteproyecto (en www.ciat.org)
- Copi, Irving y Carl Cohen: "Introducción a la Lógica" 8° Edición del ingles. México, LIMUSA, 1995.
- Fleury, Sonia, "Reforma del Estado", en la Revista Instituciones y Desarrollo Nº 14-15 Institut Internacional de Governabilitat deCatalunya, Barcelona, España.2003.
- Harmon, Michael M. y Mayer, Richard T.: Teoría de la Organización para Administración Pública México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Hintze, Jorge: ""Control y evaluación de gestión y resultados": Buenos Aires, Documentos TOP sobre la Gestión Pública, 1999.
- Hintze, Jorge: "Administración de estructuras organizativas". Buenos Aires, Documentos TOP sobre la Gestión Pública, 1999.
- ILPES: "Guía para la presentación de proyectos". Siglo XXI ed., México, 1977.
- Lukes, S.; "Reconsideración del individualismo metodológico" en Ryan, A. (comp.),
 La filosofía de la explicación social, México, FCE, 1976.
- O'Donell Guillermo, "Apuntes para una teoría de Estado en Teoría de la burocracia estatal", en O. Oszlak Teoría de la Burocracia Estatal Buenos Aires, Buenos Aires, Paidós, 1984.
- Oström, Vincent: The intellectual Crisis in American Public Administration, University of Alabama Press, 1974.
- Otero, A; Rosello A; y Costa, A.: "La eficiencia en la Administración tributaria y la medición del desempeño: el caso de la DGR del GCBA". Criterios Tributarios, Buenos Aires, 2004.

- Otero, A. "La Administración tributaria en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (Apuntes al pie de una experiencia)", Política y Administración Tributaria. Banco de la Nación Argentina, Buenos Aires.
- Otero, A. "La gestión tributaria en la Ciudad de Buenos Aires", entrevista al Director General de Rentas Dr. Alejandro Otero, publicada en "El periódico de los Administradores Federales de Ingresos Público", 2003
- Oszlak, Oscar, "La formación del Estado argentino", Buenos Aires, Ariel, 2004.
- Pastor, Manuel: "Fundamentos de Ciencia Política". Madrid, McGraw-Hill, 1994.
- Powell, Walter W. y DiMaggio, Paul J.: El nuevo institucionalismo en el Análisis Organizacional, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Popper, K. "La sociedad abierta y sus enemigos", Paidós, Barcelona, 1981.
- Reinhard Bendix: Max Weber, an Intellectual Portrait, UCLA Press, BC, 1960.

Fuentes estadísticas:

- Dirección General de Rentas del G.C.B.A
- INDEC
- Ministerio de Economía

Páginas web consultadas:

- http://www.top.org.ar
- http://www.buenosaires.gov.ar
- http://www.gobiernoelectronico.org/node/5046
- http://www.ibge.gov.br/espanhol/
- http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/14/internet_09_06.pdf

- http://www.CIAT.org
- http://www.CLAD.org.ve

ANEXOS

Cuadro 1 - Presupuesto del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Esquema de Ahorro - Inversión - Financiamiento. Consolidado general. Años 1998 / 2004.

Concepto	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
(Millones de pesos)		,		•			
1) Ingresos Corrientes	3.203,80	3.195,20	3.219,10	2.927,30	2.880,00	3.992,40	5.138,70
Ingresos Tributarios	2.951,80	2.928,40	2.898,30	2.650,50	2.609,60	3.618,40	4.190,80
Ingresos No Tributarios	· 167,2	168,8	197,2	175,6	183,1	191,2	225,4
Venta de Bienes y Servicios	48,6	38,1	36,4	35,2	29,9	24,2	38,4
Rentas de la Propiedad	-	-	-	13,8	-	14,8	14,3
Transferencias Corrientes	36,1	59,9	87,3	52,2	57,4	143,8	669,8
2) Gastos Corrientes	2.636;90	2.799,80	2.912,10	2.933,00	2.878,00	3.188,50	3:724,00
Remuneraciones	1.656,60	1.734,00	1.802,80	1.825,70	1.776,50	1.798,30	
Gastos de Consumo	638,9	671,3	709,3	725,4	736	916,2	1.110,90
Bienes de Consumo	80,1	98,7	104,5	95,3	119,7	212,7	233,2
Servicios no Personales	558,8	572,6	604,8	630	616,2	703,6	877,7
Intereses de la Deuda	101,4	114,1	88,7	69,4	. 41	136	126,5
Transferencias Corrientes	240	280,4	311,2	312,5	324,6	338	450,4
Otros	•	-	-	-	-	-	-
3) Resultado económico (1-2)	566,9	395,4	307	-5,6	2	803,9	1.414,60
4) Recursos de Capital	0,3	0,3	0,3	0,3	54,5	13,5	5,8
Rec. Propios de Capital	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,5	0,4
Transferencias de Capítal	-	-	-	-	54,3	12,1	-
Disminución de la Inv. Financiera	-	-	-	-	•	0,9	5,5
5) Gastos de Capital	219,4	314,1	236,6	244,9	144,9	321,6	554,9
Inversión Real	214,6	301,2	222	219,2	137,5	266,8	385,9
Transferencias de Capital	4,7	12,8	14,6	25,2	5,6	51	129,8
Inversión Financiera	-	-	-	0,5	1,7	3,8	39,3
6) Ingresos Totales (1+4)	3.204,00	3.195,50	3.219,30	2.927,60	2.934,50	4.005,80	5.144,50
7) Gastos Totales (2+5)	2.856,30	3.113,80	3.148,70	3.177,90	3.022,90	3.510,10	4.279,00
8) Resultado financiero (6-7)	347,8	81,7	70,7	-250,3	-88,4	495,8	865, 5
9) Fuentes financieras	38,6	106,2	116	613,3	695,3	342,7	507,2
10) Aplicaciones financieras	386,3	187,8	186,7	363	606,9	838,4	1.372,80

Fuente: OGEPU. Cuentas de Inversión 1995-2006 y Sistema de Ejecución 2004.

Cuadro 2 - Participación del Impuesto sobre los Ingresos Brutos sobre el total de la Recaudación

Año	Total Recaudación Impositiva	Impuesto sobre ingresos brutos	Participación IB/total (%)
1991	1.317.077.179	738.614.471	56,1
1992	1.814.043.908	1.228.518.903	67,7
1993	2.349.876.543	1.484.404.799	63,2
1994	2.303.753.617	1.425.156.974	61,9
1995	2.164.461.595	1.347.468.942	62,3
1996	2.282.519.764	1.429.280.192	62,6
1997	2.429.420.672	1.606.067.720	66,1
1998	2.764.010.820	1.883.723.463	68,2
1999	2.733.452.213	1.833.612.849	67,1
2000	2.703.905.201	1.818.802.977	67,3
2001	2.481.333.874	1.648.349.181	66,4
2002	2.425.325.640	1.638.955.423	67,6
2003	3.229.963.276	2.175.953.120	67,4
2004	4.144.861.914	2.801.513.465	67,6 ·
2005	4.955.446.487	3.514.292.266	70,9
2006	6.117.832.928	4.446.680.180	72,7

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Dirección General de Rentas (G.C.B.A.).

Cuadro 3 - Recaudación impositiva por tipo de impuesto. Valores corrientes. Ciudad de Buenos Aires. Años 1991 / 2006

Año	Total	Impuesto sobre ingresos brutos	Contribución por publicidad	Alumbrado, barrido y limpieza	Patentes de vehículos	Ley de sellos	Planes de facilidades y grav. varios
1991	1.317.077.179	738.614.471	3.591.733	327.294.786	176.512.497		71.063.692
1992	1.814.043.908	1.228.518.903	2.993.302	359.004.909	219.836.592	-	3.690.202
1993	2.349.876.543	1.484.404.799	6.219.978	380.038.191	273.806.802	-	205.406.773
1994	2.303.753.617	1.425.156.974	7.066.742	417.855.239	297.473.301	_	156.201.361
1995	2.164.461.595	1.347.468.942	7.558.763	400.981.898	284.356.832	-	124.095.161
1996	2.282.519.764	1.429.280.192	7.652.096	428.792.674	263.026.692	-	153.768.111
1997	2.429.420.672	1.606.067.720	10.485.669	466.082.279	281.138.341	-	65.646.665
1998	2.764.010.820	1.883.723.463	7.639.575	527.949.695	299.738.965	-	44.959.122
1999	2.733.452.213	1.833.612.849	10.661.590	503.923.188	281.672.670	-	103.581.916
2000	2.703.905.201	1.818.802.977	11.584.122	494.940.824	260.428.759	-	118.148.518
2001	2.481.333.874	1.648.349.181	10.542.043	474.576.647	226.594.804	_	121.213.811
2002	2.425.325.640	1.638.955.423	7.630.451	447.885.489	191.218.839	.	139.635.441
2003	3.229.963.276	2.175.953.120	8.620.757	546.977.665	298.337.501	21.380.854	178.693.380
2004	4.144.861.914	2.801.513.465	11.340.646	621.888.540	330.980.408	78.542.908	300.595.947
2005	4.955.446.487	3.514.292.266	13.111.474	636.533.923	376.621.543	148.634.163	266.253.119
2006	6.117.832.928	4.446.680.180	14.635.788	626.427.257	486.306.860	202.225.715	341.557.128

Fuente: Dirección General de Rentas (G.C.B.A.).

Cuadro 4 - Porcentaje de variación del Impueso Sobre los Ingresos Brutos sobre el total

Año	Total Recaudación	Impuesto sobre ingresos brutos (IB)	Variación total IB	Participación IB sobre el total (%)	Variacion sobre el total de IB (%)	Variación de la recaudación total	Variación de la recaudación total (%)
1998	2.764.010.820	1.883.723.463	-	68,15	-	334.590.148	-
1999	2.733.452.213	1.833.612.849	-50.110.614	67,08	-2,73	-30.558.607	-1,12
2000	2.703.905.201	1.818.802.977	-14.809.872	67,27	-0,81	-29.547.012	-1,09
2001	2.481.333.874	1.648.349.181	-170.453.796	66,43	-10,34	-222.571.327	-8,97
2002	2.425.325.640	1.638.955.423	-9.393.758	67,58	-0,57	-56.008.234	-2,31
2003	3.229.963.276	2.175.953.120	536.997.697	67,37	24,68	804.637.636	24,91
2004	4.144.861.914	2.801.513.465	625.560.345	67,59	22,33	914.898.638	22,07
2005	4.955.446.487	3.514.292.266	712.778.801	70,92	20,28	810.584.573	16,36
2006	6.117.832.928	4.446.680.180	932.387.914	72,68	20,97	1.162.386.441	19,00

Fuente: Elaboración propia en base a la información de la DGR

Cuadro 5 - Evolución de Indicadores de Costos de la DGR

Año	Pesos Recaudados por	Incidencia de los Costos de
	cada peso de gasto de la	la DGR en la Recaudación
	DGR	
1997	11.41	8.76%
2000	27.21	3.68%
2003	47.35	2.11%

Fuente: Otero-Rosello-Costa; "La eficiencia en AT y la medicion de desempeño: el caso de la DGR del GCABA

Cuadro 6 – Principales variables macroeconómicas de la Argentina

	PBI tasa de variación %	Saldo Cta Cte	Exportaciones	Importaciones c.i.f.	Saldo Cta Financiera	IED	Variación de reservas	Tipo de Cambio Real Multilateral 1998 =
f	anual	mill u\$s	mill u\$s	mill u\$s	mill u\$s	mill u\$s	mill u\$s	100
1991	11%	_	_	-	-		<u>-</u>	_
1992	10%	5.626	12.399	14.982	9.060	1.896	3.274	-
1993	5%	8.193	13.269	16.872	13.488	1.440	4.250	
1994	6%	11.098	16.023	21.675	12.660	3.397	682	
1995	-3%	5.173	21.162	20.200	7.225	3.984	102	
1996	.6%	6.824	24.043	23.855	12.321	6.053	3.882	-
1997	8%	12.240	26.431	30.450	16.714	7.483	3.273	- .
1998	4%	- 14.527	26.434	31.377	18.281	5.888	3.438	÷ 100,1
1999	-3%	- 11.983	23.309	25.508	13.623	19.293	1.201	90,1
2000	-1%	9.015	26.341	25.281	8.631	9.999	• 439	90,7
2001	-4%	3.336	26.543	20.320	5.595	2.302	12.083	85,6
2002	-11%	8.668	25.651	8.473	11.810	2.157	4.515	201,7
2003	9%	8.019	29.939	13.134	3.246	1.405	3.581	180,8
2004	9%	3.332	34.550	21.311	1.825	4.116	5.320	190,3

Fuente: Ministerio de Economía

Cuadro 7 - Evolucion de Indicadores de Costos de la DGR

Año	Pesos Recaudados por	Incidencia de los Costos			
	cada peso de gasto de la	de la DGR en la			
	DGR	Recaudación			
1997	11.41	8.76%			
2000	27.21	3.68%			
2003	47.35	2.11%			

Fuente: Otero-Rosello-Costa; "La eficiencia en AT y la medicion de desempeño: el caso de la DGR del GCABA

Cuadro 10 – Sueldos promedio de un operario de ventanilla en la DGR periodo 2001-2004

Periodo	Promedio de Cargo y Cat.	Salario Mensual En \$	Nro. de	Nro. de oper por CGP	Aumento Operarios en DGR	Costo salarial Anual (x13 meses)
Año 2001	E 3	\$ 847,65	16	2	10	\$ 462.816,90
Año 2002	E 3	\$ 903,61	16	2	10	\$ 493.371,06
Año 2003	E 3	\$ 947,32	16	2	10	\$ 517.236,72
Año 2004	E 3	\$ 1.006,83	16	2	10	\$ 549.729,18
					total 20% más	\$ 2.023.153,86 \$ 404.630,77

Fuente Departamento Recursos Humanos DGR