



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado

---

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

---

TESIS DE MAESTRÍA

---

Aprendizaje organizacional e innovación: un análisis de la comunidad de práctica de los Asistentes Fiscales en la AFIP (2016-2019)

TESISTA: MARCELA VELASCO LEIVA

DIRECTOR: ALEJANDRO M. ESTÉVEZ, PH.D.

SEPTIEMBRE de 2022

## *Agradecimientos*

*A mi familia por haber alentado con alegría mi tiempo de estudio; a mis colegas y compañeros de trabajo, por las horas compartidas imaginando mejores escenarios, a Alejandro por confiar en mí y acompañarme en todo el proceso de aprendizaje y a los Asistentes Fiscales de la AFIP que aún persiguen la utopía.*

## *Resumen*

La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) es una organización altamente profesionalizada, jerárquica, con vastos conocimientos construidos en forma acumulativa a través de principios y pautas para la práctica. Sin embargo, en 2016, la AFIP implementó el programa Asistente Fiscal de funcionamiento flexible, que se basó en el voluntariado de sus agentes, la coordinación horizontal y la colaboración en red entre pares, con el objetivo de asistir al ciudadano y promover la educación tributaria. Nos encontramos entonces con un ejemplo de cómo los modelos de gestión estatal se superponen en capas, dando como resultado un híbrido organizacional. Desde esta perspectiva, vemos a la organización AFIP que aprende como un oxímoron, es decir, en equilibrio entre las conductas basadas en rutinas y en conductas disruptivas de innovación que se presentan en la yuxtaposición de orden y desorden.

Nuestra tesis se basa en el análisis del aprendizaje de una política pública, el programa Asistente Fiscal, y de sus participantes, a través de las narrativas de los informantes clave, en el período 2016 hasta el 2019. Distinguiremos dos niveles de análisis organizacional: en el nivel jerárquico lo vincularemos a las decisiones y actuaciones de los actores políticos, en el período de su implementación. Por su parte, en el nivel micro, desarrollamos el análisis del aprendizaje en la comunidad de práctica de los Asistentes Fiscales, desde la teoría social del aprendizaje de Wenger.

Las percepciones de los informantes dan cuenta que la participación de los empleados de base en innovaciones organizacionales favoreció el aprendizaje de una política, la conformación de una comunidad de práctica y la identidad organizacional.

El Programa Asistente Fiscal formó parte de la estrategia de educación tributaria interna para afianzar y fortalecer la identidad organizacional de los empleados y adicionalmente, multiplicar los recursos humanos para asistir a los ciudadanos por fuera de las oficinas de la AFIP. En tal aspecto, el programa Asistente Fiscal se identificó como espacio preferencial para favorecer la creatividad de los empleados y las pequeñas innovaciones del quehacer cotidiano

## *Palabras claves*

Aprendizaje de políticas, comunidad de práctica, educación tributaria, múltiples identidades organizacionales, asistente fiscal.

## *Abstract*

The Argentine Tax Administration (AFIP) is a highly professional, hierarchical organization, with vast knowledge built cumulatively through principles and guidelines for practice. However, in 2016, the AFIP implemented the flexible functioning Tax Assistant program, which was based on the volunteering of its agents, horizontal coordination and peer-to-peer network collaboration, with the aim of assisting the citizens and promoting tax education. We then find an example of how state management models overlap in layers, and result in an organizational hybrid. From this perspective, we see the AFIP organization learning as an oxymoron, that is, in balance between behaviours based on routines and disruptive behaviors of innovation that occur in the juxtaposition of order and disorder.

Our thesis is based on the analysis of the learning of a public policy, the Tax Assistant program, through the narratives of the key informants, in the period 2016 to 2019. We will distinguish two levels of organizational analysis: at the hierarchical level we will link it to the decisions and actions of political actors, in the period of its implementation. On the other hand, at the micro level, we are interested in developing the analysis of learning in the community of practice of Tax Assistants, from Wenger's social theory of learning.

The perceptions of the informants show that the participation of base employees in organizational innovations and the articulation of the mezzo and micro levels favoured in its beginning, the learning of a policy, the formation of a community of practice and organizational identity.

The Tax Assistant Program was part of the internal tax education strategy to strengthen and strengthen the organizational identity of employees and additionally, multiply human resources to assist citizens outside the AFIP offices. In this regard, the Tax Assistant Program was identified as a preferential space space to promote the creativity of employees and small innovations in daily work.

## *Keywords*

Policy learning, community of practice, tax education, multiple organizational identities, tax assistant.

## ÍNDICE

---

INTRODUCCIÓN .....	3
PLANTEAMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA.....	5
Objetivo General .....	5
Objetivos Específicos.....	6
Hipótesis.....	6
MARCO TEÓRICO.....	7
Enfoques de Modelos de Gestión en la Administración Pública.....	7
Barreras y Desafíos de la Gobernanza en la Era Digital .....	9
La Educación Tributaria Como Servicios al Ciudadano en la Era Digital .....	11
Aprendizaje Organizacional y Políticas Públicas .....	12
Enfoque según el Nivel de Aprendizaje.....	13
El Aprendizaje en Contexto de Toma de Decisiones.....	15
¿Quién, Qué, Cómo y Cuál?.....	17
Teoría Social del Aprendizaje .....	19
Las Comunidades de Práctica.....	21
La Identidad desde la Teoría Social del Aprendizaje.....	26
METODOLOGÍA.....	32
Caracterización de los Participantes .....	37
DESARROLLO .....	39
Antecedentes Contextuales del Programa Asistente Fiscal .....	39
La Organización .....	39
El Programa de Educación Tributaria .....	40
El Aprendizaje de Políticas en el Contexto del Programa Asistente Fiscal:.....	47
¿Por Qué los Actores Participan en el Aprendizaje de Políticas?.....	47
Aspectos Relevantes del programa Asistente Fiscal .....	50
La AFIP y las Alternativas de Participación de los Empleados.....	51
Características del Aprendizaje que Comparten los Niveles Organizacionales .....	53
Características, Desencadenantes y Obstáculos del Aprendizaje de Políticas en Contexto ....	57
El Aprendizaje en Comunidades de Práctica.....	65
La Práctica Como Significado: La Experiencia de los Asistentes en Barrios Vulnerables .....	66
La Práctica Como Comunidad: Compromiso, Empresa y Repertorio Compartido.....	67
La Práctica Como Aprendizaje.....	71

Identificación con el Programa Asistente Fiscal.....	73
Hacer o No Hacer Forma Parte de la Identidad .....	75
Niveles de Identidad.....	76
CONCLUSIONES .....	79
Dilemas.....	82
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	85
ANEXOS .....	95
Documentos: Disposición de creación de la función especial “Asistente Fiscal” .....	96
Entrevistas a informantes claves acerca del programa Asistente Fiscal.....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>

## INTRODUCCIÓN

---

Los cambios tecnológicos de los últimos años impulsaron la actualización digital de la Administración Pública, generando consecuencias claras en su forma de vincularse con el ciudadano. Así, en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), las prestaciones digitales desplazaron en gran parte a la atención directa, facilitando los trámites para la mayoría de los contribuyentes. Sin embargo, tales herramientas alejaban la inclusión fiscal del ciudadano no alfabetizado digitalmente, en especial de la población más vulnerable. Es sabido que esta población también se encuentra atravesada por las cuestiones tributarias, tanto en derechos como en obligaciones, y que muchas veces no cuenta ni con la conciencia de su situación fiscal, ni con la tecnología para resolverla. Se hacía necesario entonces recurrir a formas menos convencionales, flexibles y más cercanas a la población: una comunicación empática, cierto plus de tiempo dedicado para la atención y la explicación adicional para el uso de las herramientas web de la AFIP.

Simultáneamente, desde el área de recursos humanos de AFIP, a partir del 2016, se plantearon variadas acciones para favorecer la identificación con el empleado público proactivo y participativo. Tras esta premisa, se encauzaron diversos estudios que informaban sobre la valoración positiva de las acciones organizacionales, que mejoran el vínculo de los empleados con el ciudadano.

Del trabajo conjunto entre servicios al contribuyente y recursos humanos de la AFIP, nace el programa Asistente Fiscal. Dicho programa surge como un híbrido organizacional de estructura flexible y de coordinación horizontal. Se basó en una propuesta integral de capacitación y de participación voluntaria, destinada a todos los empleados, sin importar el área de revista, con el fin de participar en tareas de educación tributaria y orientación a la ciudadanía, en espacios no convencionales de atención.

Consideramos que el aprendizaje tiene un carácter estratégico para las organizaciones, pues determina su capacidad para identificar, reaccionar y adaptarse a los cambios en su entorno (Dunlop y Radaelli, 2013).

Entendemos también, siguiendo a Wenger (2001), que la participación es más amplia que el simple compromiso en la práctica. Forma parte de quienes somos, es un componente de nuestras identidades y esa parte puede aparecer en otro entorno. Desde esta perspectiva

decimos que el aprendizaje es el motor de la práctica, y la práctica es la historia de ese aprendizaje.

Dada mi participación como coordinadora del programa Asistente Fiscal, durante el período de su creación en 2016 hasta el inicio de la pandemia a finales del 2019, nos resultó de interés particular analizar el aprendizaje organizacional en el origen de su implementación, así como también el aprendizaje de la comunidad de práctica que se generó en el contexto micro.

Estableceremos para ello, un marco teórico que conecte los diferentes modelos de las organizaciones públicas con la forma que adopta el aprendizaje y la innovación organizacional. A partir de ese contexto, describiremos algunas características del aprendizaje de políticas y su necesaria articulación con los niveles inferiores organizacionales. Asimismo, analizaremos la comunidad de práctica de los Asistentes Fiscales para caracterizar la participación social como un proceso de aprender y conocer, entendiendo las actividades de innovación como procesos colectivos que se traducen en capacidades colectivas organizacionales.

Desde el marco de la teoría social del aprendizaje, asimismo analizaremos el aprendizaje de la comunidad de práctica de los Asistentes Fiscales, en sus aspectos de participación articulados con la formación de identidad

## PLANTEAMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA

---

¿Cómo aprenden los Asistentes Fiscales en el contexto organizacional? Nuestra pregunta de investigación nos lleva a profundizar los conocimientos sobre el aprendizaje organizacional en términos de políticas, para comprender cómo se desencadena y cuáles son los obstáculos para su desarrollo.

El interés sobre los aspectos de aprendizaje de políticas y el aprendizaje en contexto de comunidades de práctica, surge a partir de reconocer la figura del “Asistente Fiscal” de la AFIP, como un caso exitoso de aprendizaje organizacional en el contexto de su implementación entre el 2016 y hasta el 2019.

La AFIP se organiza bajo una burocracia de tipo weberiana, que cumple con los requisitos de profesionalización, racionalidad, centralidad de la ley, entre otros. Sin embargo, cuando tiene que responder a fenómenos actuales en la demanda social de asesoramiento y orientación al público, la organización recurre a formas novedosas y más flexibles, que generan híbridos organizacionales y equilibran lo rutinario con lo innovador. Por otra parte, la flexibilización de las estructuras implica también la generación de nuevos espacios de participación y discusión de ideas.

Desde la perspectiva de los recursos humanos diremos que el aprendizaje de los agentes en la administración pública se reconoce desde lo que han experimentado y realizado concretamente, más que por la capacitación recibida (Gore, 2003). De allí que, siguiendo al autor, podemos decir que hay aprendizaje exitoso cuando se produce transferencia en la gestión real.

Por lo expuesto, nos interesa explorar los aspectos relevantes que inciden en el aprendizaje de políticas y en su permanencia en el tiempo y, asimismo, comprender la función de las comunidades de práctica en la construcción de capacidades colectivas y su vinculación con la formación de identidad organizacional.

### **Objetivo General**

- Comprender, describir y explicar el proceso de aprendizaje del programa Asistente Fiscal de la AFIP y de la comunidad de práctica de los asistentes fiscales, en su contexto organizacional.

### **Objetivos Específicos**

- Comprender y explicar los procesos de aprendizaje de políticas vinculados con el programa Asistente Fiscal, bajo la perspectiva de sus participantes, en el contexto organizacional de la AFIP durante el período 2016 al 2019.
- Identificar y caracterizar el contexto organizacional que dio lugar al nacimiento de la comunidad de práctica de los Asistentes Fiscales como una estrategia asociada a la ejecución de una política pública.
- Comprender, describir y caracterizar el aprendizaje de la comunidad de práctica de los asistentes fiscales en base a la teoría social de Wenger.
- Analizar e interpretar los elementos que pueden favorecer la formación de múltiples identidades, en la comunidad de práctica de los asistentes fiscales y su vinculación con el aprendizaje en los niveles micro y *mezzo* de la organización.

### **Hipótesis**

Una de las formas que tienen las organizaciones de aprender y adaptarse a las nuevas demandas es creando “híbridos” que les permiten integrar modelos organizacionales diferentes, en el tránsito hacia otro modelo superador.

## MARCO TEÓRICO

---

### **Enfoques de Modelos de Gestión en la Administración Pública**

Los procesos de reformas administrativas del Estado, en América Latina adquirieron un lugar central en las diferentes esferas políticas, económicas, administrativas y desde luego ocuparon la atención de las investigaciones académicas (Ghio, 1998; Oszlak, O'Donnell 1976; Schneider, 2001; Estévez, 2001; López, 2002; Heredia y Schneider, 2003; Jiménez, 2005; Estévez y Blutman, 2006; Méndez, 2008; López y Zeller, 2010; Gómez, 2011; Hartley 2005). A grandes rasgos, podemos decir que se han propuesto e implementado tres modelos predominantes de políticas de gestión administrativa: el modelo weberiano, el gerencial y el llamado de gobierno abierto, gobernanza o gobernanza en red. El modelo jerárquico burocrático weberiano de gestión por normas y actividades cobró importancia durante gran parte del siglo XX y surgió como una forma de objetividad e igualdad ante la ley y garantía de los ciudadanos. Por su parte, el modelo gerencial, tiene como objetivo el mejoramiento de la calidad de los servicios producidos por las instituciones públicas. El ciudadano es percibido como un cliente, el mercado reemplaza la categoría política y se promueven los principios organizacionales de la administración privada (Estévez A., 2001). La tercera corriente de pensamiento, denominada más comúnmente de gobierno abierto o gobernanza en red, surge a partir de la masificación de las herramientas Web 2.0, como una nueva filosofía de gobierno y una modalidad de gestión pública más transparente, participativa y colaborativa entre el Estado y la sociedad civil (Peter Evans 2007; Claus Offe, 1994; Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak, 1976; Acuña, 2007; Gómez Cárdenas, 2011).

Las diferentes corrientes muy sucintamente descriptas, corresponden a marcos cognitivos diferenciales (nos referimos a diagnóstico, metas y medidas administrativas a implementarse), que han sufrido avances y retrocesos en el tiempo. La tensión o enfrentamiento particular entre estos marcos cognitivos de reforma, ha traído como resultado su yuxtaposición y por consiguiente la hibridez existente detrás del fenómeno burocrático: “una hibridez del fenómeno empírico que ha provocado nuevos intentos y a la

vez, la inclusión de nuevos actores partícipes del proceso de reforma administrativa del Estado en la región” (Gómez Cárdenas, 2011).

A partir de los marcos de referencia mencionados, se evidencia que en las organizaciones públicas argentinas se mantiene prioritariamente la concepción de organización racional, y que esta a su vez, afecta las motivaciones e intereses del individuo trabajador, dado que para este modelo burocrático el aporte de rasgos personales debiera ser evitado a fin de asegurar ciertas rutinas (Perlo, 2005). En este marco y ya acercándonos a cierta concepción del aprendizaje, podría entenderse que, las organizaciones son “depósitos de conocimiento que se construye acumulativamente” (Schön, 1983; Weick y Wesley, 1996). Bajo esta imagen de organización, el individuo crea conocimiento organizacional a partir del conocimiento organizacional acumulado en forma de principios y pautas para la práctica. Consecuentemente, Schön (1983), sostiene la forma recíproca, es decir, “la estructura organizacional afecta (positiva o negativamente) el aprendizaje individual. En otras palabras, los individuos viven en sistemas organizativos que promueven o inhiben la “reflexión en acción” (Weick y Wesley, 1996).

Por otra parte, la adopción de cada modelo de gestión estatal tiene a su vez, una implicación directa en la forma que adopta y se organiza la innovación en el sector público. En este sentido, podemos observar que el modelo de gestión tradicional constituye un entorno homogéneo y estable, en el que las necesidades son definidas por profesionales y las innovaciones son a gran escala y universales. Por su parte, desde la visión gerencial: más competitiva y atomizada, las necesidades se expresan a través del mercado y las innovaciones se refieren a los cambios organizativos. A pesar de las grandes diferencias existentes entre los modelos de gestión tradicional y el de la gestión managerialista, ambos paradigmas vinculan la innovación con un enfoque de arriba hacia abajo, impulsado internamente y que tiene como objetivo la eficiencia interna (Fuglsang y otros, 2020). Dichos procesos suelen describirse como sistémicos y formalizados y se posicionan en teorías que priorizan los cambios e innovaciones por presión de políticas a las que las organizaciones se adaptan (Avlonitis, Papastathopoulou y Gounaris, 2001). En el modelo de gobernanza en red, por el contrario, la organización se define diversa y en continuo cambio, las necesidades se consideran complejas y volátiles, y la innovación tiene lugar en todos los niveles a través de procesos interactivos y en red que involucran a

variados actores interdependientes en todos los sectores<sup>1</sup>. En este sentido, puede decirse que las actividades intrínsecas de resolución de problemas se traducen en innovaciones (Hartley, 2005). Diversas investigaciones con una perspectiva de gobernanza propician estos procesos de innovación con espacio para la flexibilidad y con base amplia para la creatividad (Zomerdijsk y Voss, 2011; Fuglsang, 2010; 2020; 2021)<sup>2</sup>.

### *Barreras y Desafíos de la Gobernanza en la Era Digital*

En nuestros días encontramos que el impacto de las tecnologías emergentes sobre la Administración Pública se ha acelerado como consecuencia de la pandemia del coronavirus, y ha generado nuevos interrogantes e investigaciones acerca del papel del Estado en la era exponencial.

Expertos en Administración Pública<sup>3</sup> reconocen que se incorporarán más y nuevas tecnologías de gestión en un futuro no muy lejano, temática que genera amplios debates acerca del papel que la gobernanza debe otorgarles a las tecnologías emergentes, las cuales, no están exentas de amplificar ciertas inequidades y sesgos estructurales a causa de una excesiva reducción de fenómenos sociales complejos. En tal sentido, el Estado como máxima instancia de organización y articulación de relaciones sociales, tiene la función de intervenir para minimizar los riesgos y enfrentar los desafíos que plantea esta aceleración del proceso de transformación actual (Oszlak, 2020).

---

1 En el modelo de gobernanza en red o centrado en el ciudadano, de acuerdo con Hartley (2005), los gestores públicos son exploradores en lugar de empleados y los ciudadanos son coproductores en lugar de clientes. En este enfoque, las innovaciones son apenas radicales o intencionales en el sentido convencional, pero son fenómenos emergentes.

2 Mención aparte merecen la gestión en formas de gobernanza en red para el tratamiento de la innovación pública. Esta se organiza como una práctica de innovación abierta con el objetivo de acercar a los ciudadanos usuarios y partes interesadas externas, al desarrollo de los futuros servicios públicos (Sørensen 2016; De Vries y Col. 2016; Chen y Col. 2019). En este sentido, los "laboratorios vivos" se presentan como entornos experimentales para la innovación pública a fin de permitir dichos procesos de cocreación. Estos laboratorios, originarios del campo de la tecnología de la información y comunicación, se han extendido a diversas áreas de aplicación, entre otros la innovación en áreas de servicios (Niitamo y col. 2006). Los laboratorios vivos se definen como una "plataforma colaborativa para la investigación, el desarrollo y la experimentación en contextos de la vida real, basada en metodologías y herramientas específicas, y se implementa a través de proyectos de innovación específicos y actividades de construcción de comunidad" (Gascó 2017, pag. 91). De allí se puede explicar a los usuarios como co-creadores de innovación (Schuurman y Töenfermera 2017).

3 La Conferencia de Minnowbrook, celebrada en la Universidad de Syracuse en 1968, fue en el terreno del discurso académico, la primera ruptura importante respecto de la Administración Pública Tradicional. Allí surgió lo que se conoce en el campo académico como la "perspectiva de Minnowbrook". Las Conferencias de Minnowbrook se reconocen entre las más prestigiosas en el campo de la administración pública. Desde entonces la conferencia se celebra cada veinte años, previéndose la próxima para 2028. En 2018 se celebró una edición especial para celebrar sus 50 años y en esa circunstancia se dedicó un capítulo especial a la cuestión de la automatización y la inteligencia artificial (Oslack 2020).

Abramson, Chenok y Kamensky (2018), han proyectado posibles escenarios sobre cómo serán los gobiernos en 2040: por un lado, sostienen que las nuevas tecnologías producirán una reasignación de recursos tanto humanos como financieros y estructurales; y por otro, a raíz de estos cambios, se modificará profundamente la forma en que la gente trabaja e interactúa y, como consecuencia, se replanteará también el empleo público incluyendo la prestación de servicios. A partir de esta visión del desarrollo tecnológico, se esperan tres clases de impactos sobre el futuro del gobierno: estará más orientado al ciudadano, estará más basado en redes y verá incrementada la participación voluntaria de los ciudadanos en su gestión. De acuerdo con la corriente denominada *New Practice of Public Problem Solving* (Nueva Práctica de Resolución de Problemas), los principales cambios ya se encuentran a la vista. Estos pueden resumirse en: gestión por problemas específicos (se busca resultados de corto plazo, midiendo impactos. El foco se centra en poblaciones concretas y problemas reales tratando de buscar soluciones rápidas y factibles en interacción con los destinatarios); enfoques abiertos y flexibles (se trata de la búsqueda de soluciones innovadoras dentro y fuera de las instituciones públicas); esquema de trabajo basado en la experimentación, evaluación permanente e iteración (aprendiendo de la experiencia y rediseñando los servicios a partir de una retroalimentación continua por parte del ciudadano) y la búsqueda de impacto a escala (buscando evaluar las condiciones de replicabilidad).

Por otra parte, Oszlak (2020), rescata las propuestas de Suarez y Abdallah (2019), en las que resalta una prospectiva de las modalidades que requiere esta revolución tecnológica: mucho más colaborativas, transversales y experimentales, las que considera deberían sobreponerse a la cultura burocrática de regla y control. Dicha propuesta está planteada en forma de siete imperativos, a saber: promover la confianza y la transparencia; construir partenariados público-privados disruptivos; equilibrar innovación y regulación; adoptar decisiones facilitadas por Big Data; ser Digital; crear “Talento Renacentista”<sup>4</sup> y, por último, crear desempeños holísticos y centrado en el ciudadano en los niveles de gobierno nacional, regional y local. Ante tales discusiones, aun cuando gran parte de estas discusiones se plantean en los países desarrollados, Oszlak (2020), acuerda que el sector

---

4 Por “Talento Renacentista” Oszlak entiende al talento multidisciplinario (digital, industrial, funcional, etc.) para desempeño según lo requieran las necesidades actuales y futuras, y por otra parte que pueda enraizarse el talento para extender la centralidad digital a equipos no digitales.

público en nuestro país requiere comprender el desafío que impone la cuarta revolución industrial.

### *La Educación Tributaria Como Servicios al Ciudadano en la Era Digital*

El cumplimiento fiscal constituye un fenómeno complejo que no se reduce a la existencia de una norma o la consecuencia de la sanción del Estado. En este sentido, Torgler y Schneider (2007), sostienen que la cultura política es central para el cumplimiento fiscal pues, si existe confianza en las instituciones estatales, conformidad con los criterios de asignación del gasto público y valores prodemocráticos, la legitimidad del pacto social aumentará y con ellos la voluntad de sostener el régimen estatal. De ahí que pueda decirse que el cumplimiento impositivo excede el campo de una administración tributaria eficaz. Se requieren varias instituciones, formales e informales, que afecten directamente a la manera en que los impuestos son percibidos por la ciudadanía (Bergman, M.,2007). No obstante, las Administraciones Tributarias latinoamericanas han implementado dos estrategias simultáneas y complementarias para incrementar los niveles de cumplimiento voluntario: el refuerzo de los mecanismos de control contra el fraude fiscal, y la simplificación de los procesos tributarios para favorecer el cumplimiento voluntario de las obligaciones impositivas. (Valdenegro García y Delgado Lobo, 2010). Por lo dicho, vemos que las administraciones tributarias son conscientes de la necesidad de colaboración de la ciudadanía para lograr tanto el cumplimiento voluntario como la formalización e inclusión fiscal de su población y en particular la de mayor vulnerabilidad. Al respecto, Rodríguez Carmona (2021), realizó un estudio en el que señala las barreras que experimentan la población vulnerable para acceder a los servicios de apoyo fiscal. En su análisis identifica cinco tipos de barreras: el primero es el costo económico que significa, por considerar que el cumplimiento fiscal sólo puede ser resuelto por conocimiento experto. La segunda barrera se trata de la dificultad de acceso a los puntos de atención de las administraciones tributarias, que suelen estar situadas en las ciudades con cierto movimiento económico. La tercera es la distancia cultural generada por factores de idioma, etnicidad, ruralidad y nivel educativo, entre otros. La cuarta se refiere a la desconfianza en las instituciones del Estado: la percepción de corrupción por parte de la ciudadanía genera desconfianza en los funcionarios públicos y se descrea del destino de la recaudación hacia los bienes públicos. Por último, Rodríguez Carmona plantea la barrera de la brecha digital como un fenómeno complejo que opera en tres niveles en forma simultánea: la conectividad, el acceso a

equipos y las habilidades digitales (esta última más relacionada con la edad de las personas).

### **Aprendizaje Organizacional y Políticas Públicas**

El aprendizaje tiene un carácter estratégico para las organizaciones, porque determina su capacidad para identificar, reaccionar y adaptarse a los cambios en su entorno (Dunlop y Radaelli, 2013).

Como han señalado Argyris y Schön, (1978), el aprendizaje organizacional no solo implica la detección y corrección de errores que permiten implementar los objetivos y normas organizacionales existentes (aprendizaje de un solo bucle: explotación, adaptación, evolución). El aprendizaje organizacional también se refiere a la modificación de esas normas y objetivos (aprendizaje de doble bucle: descubrimiento, exploración, ruptura, revolución). Incluso, una organización puede mirar episodios pasados de aprendizaje para *aprender a aprender* con éxito (Dunlop y Radaelli, 2013).

Definiremos el aprendizaje organizacional como el proceso interno de la organización a través del cual se crea conocimiento sobre las relaciones entre las acciones y sus resultados, así como sobre los efectos del ambiente en la organización (Gore, 1988). Weick y Wesley (1996), lo plantean como un equilibrio entre las conductas basadas en rutinas y en conductas disruptivas de innovación que se presenta en la yuxtaposición de orden y desorden. Según los autores, la demanda de cambio organizacional provocada por el contexto encierra una paradoja: las organizaciones han sido diseñadas para hacer algo de cierta manera y mediante ciertas rutinas que se mostraron útiles en algún momento. Afirman que organizar y aprender son procesos esencialmente antitéticos “organizar es reducir la variedad, aprender es desordenar e incrementar la variedad” (Weick y Wesley, 1996). En consecuencia, podemos comprender la referencia a la organización que aprende como un *oxímoron*, planteando una paradoja conceptual al sostener que organizar y aprender son procesos opuestos en perfecto equilibrio.

**El Aprendizaje en Políticas Públicas.** Desde otra perspectiva, nos permitimos analizar los procesos de políticas públicas en términos de aprendizaje, fundamentado en

propuestas como las de John Dewey<sup>5</sup> y otros pragmáticos cuya ambición era que la teoría produjera ideas prácticas.

**Aprendizaje de políticas por transferencia internacional de ideas.** El aprendizaje de políticas ha progresado en diferentes subcampos como el estudio de la difusión, la transferencia, el aprendizaje social y otros. Con la intención de comprender el contexto en que surgió el programa Asistente Fiscal, describiremos el fenómeno de aprendizaje por movimiento de ideas y que subyace a determinados cambios que se producen en la administración pública.

Tomaremos como definición de la transferencia de políticas a un proceso en el que los tomadores de decisiones en un entorno institucional “aprenden” de las decisiones políticas tomadas en otro entorno (Dolowitz y Marsh, 2002).

El contenido del aprendizaje puede incluir componentes "duros" de políticas como definiciones de problemas, objetivos o instrumentos, así como aspectos "soft" como ideas, ideologías y conceptos entre redes de pares (Moynon, 2017).

Los estudios de transferencia de políticas públicas han enfatizado, según Gómez Cárdenas (2019), en el elemento intencional como aspecto definitorio del proceso, sustentado en que la transferencia es el resultado de un aprendizaje político y que el país receptor es el actor principal en la adaptación endógena de las nuevas políticas. Cabe destacar que, a pesar de las potencialidades de estos procesos de políticas públicas, son frecuentemente resistidos o rechazados. Por tal y en función de su complejidad, requiere ser vinculado a un proceso de adaptación y de reconocimiento de naturaleza multiactoral, multicultural y multirrelacional, que involucre actores con diferente nivel de autoridad, poder, experiencia y expertise (Gómez Cárdenas, 2019).

### *Enfoque según el Nivel de Aprendizaje*

Con el fin de obtener un marco de análisis para el estudio del aprendizaje de políticas, Moynon, Scholten y Weible (2017), identifican tres categorías de enfoque teóricos, diferenciados según el nivel que opera: niveles micro, *mezzo* y macro.

---

<sup>5</sup> Dewey postulaba que la educación, la política y los públicos están profundamente relacionados. Su clásico de 1927 “*The public and its problems*” (Lo público y sus problemas) trata de involucrar a la ciudadanía desinteresada (temas de actualidad) en los problemas de la política pública con el fin de fortalecer la democracia. Encontramos también otros representantes del pragmatismo como Karl Deutsch, Herbert Simon y Charles Lindblom, quienes ambicionaban que sus teorías produjeran ideas prácticas (Radaelli, 2013).

Los estudios a nivel micro suponen que el aprendizaje ocurre en y entre los individuos dentro de sus entornos sociales. Por otra parte, se observa que los enfoques de aprendizaje social integran el aprendizaje y el poder: Friedmann (1984), afirma que el conocimiento de las políticas está socialmente arraigado y es el resultado de las relaciones de poder entre grupos humanos. Los enfoques de nivel *mezzo* se centran en el aprendizaje organizacional. Una contribución fundamental para este enfoque se le atribuye a Cyert y March (1963), quienes sostienen que a través del aprendizaje organizacional la empresa se adapta a su entorno. Los estudios de nivel *mezzo* analizan el aumento del conocimiento y la inteligencia en las organizaciones y los cambios en su efectividad en la resolución de problemas. Por último, los estudios a nivel macro suelen estar interesados en secuencias en las que se toman decisiones de política en uno o varios sistemas institucionales. Un análisis macro podría estudiar cómo una decisión política tomada en un gobierno puede afectar con el tiempo a otro gobierno, este es el caso de las denominadas transferencias de políticas (Dolowitz y Marsh, 2002).

Estos tres enfoques de niveles de aprendizaje comparten características en forma proporcional. En primer lugar, diremos que los tres prestan atención a la relación sociedad y Estado, cuyas fronteras no son estáticas ni impermeables (Hall, 1993; Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). Las ideas políticas relevantes circulan entre el Estado y los diversos actores políticos, de allí que los estudios de aprendizaje de políticas involucren el uso de conceptos como acción colectiva y cómo las personas se involucran en redes de políticas y otros (Parson, 1995). Como segundo término y resultado de investigaciones de tipo psicológico sobre el aprendizaje de políticas, se ha adoptado el denominado “giro conductual” (Zito y Schout, 2009). En este sentido, se explica que las personas son racionalmente limitadas con conocimientos incompletos, limitadas en sus habilidades para procesar información y constreñidas por su entorno. Estos factores afectan el aprendizaje de políticas. Moyson, Scholten y Weible (2017), lo ejemplifican entendiendo que las relaciones de los actores con su entorno son dinámicas, socialmente construidas y dan forma a los estímulos observados y a su interpretación. Como consecuencia, las actividades cognitivas de los actores políticos, como el aprendizaje de políticas, se ven afectadas por estas dinámicas y construcciones sociales. Finalmente, en tercer término, las teorías de aprendizajes de políticas consideran el proceso a lo largo del tiempo. Nos importa particularmente esta noción porque las ideas en política tienen dos fuerzas contradictorias que influyen en la formulación de políticas: una se trata de la estabilidad relativa al imponerse una idea por

una toma de decisión política, la otra es un dinamismo de ideas sobre cómo se recopilan, seleccionan, organizan y luego se comunican, defienden o abandonan (Radaelli y Dunlop 2013).

### *El Aprendizaje en Contexto de Toma de Decisiones*

El aprendizaje tendrá diferentes características, desencadenantes y obstáculos dependiendo del contexto del proceso político en el que los actores interactúen. Radaelli y Dunlop (2013), han identificado cuatro contextos posibles: la jerarquía, la negociación, la reflexividad y aquella impulsada por expertos o epistémica. Los actores, las interacciones, los problemas, las decisiones pasan por un contexto u otro, en función de la cuestión concreta o en tanto si los actores son percibidos socialmente como legítimos o conoedores<sup>6</sup>.

Vemos entonces que en contextos epistémicos existe alta incertidumbre sobre la tratabilidad del problema, pues los actores necesitan aprender. Por otra parte, estos actores requerirán de las habilidades blandas como la comunicación y el liderazgo, para de mantener la atención de los actores de decisión, quienes deben aceptar o no, sus aportes de evidencia para mitigar la incertidumbre. A su vez, los actores políticos deben estar preparados y listos para aprender, a fin de aceptar los nuevos conocimientos científicos (Dunlop y Radaelli, 2018).

En contextos de reflexión, el aprendizaje requiere de dos factores desencadenantes: predisposición a escuchar lo que los demás tienen que decir y reconsideración de las preferencias propias. Un ejemplo a nivel macro es la utopía de Dewey: la Gran Sociedad convertida en la Gran Comunidad. Cuando la incertidumbre es radical y se carece de un actor predominante, los actores pueden involucrarse en políticas públicas mezclando los fragmentos individuales de evidencia/experiencia incompleta con argumentos y valores

---

<sup>6</sup> En este sentido Dunlop y Radaelli (2018) plantean que a menudo en política las decisiones sobre un mismo tema se gestionan en contextos diferentes dependiendo de la cuestión concreta y la percepción de conocimiento y legitimidad que tengan los actores. Por tanto, importa reconocer dos dimensiones: la incertidumbre o la tratabilidad del problema (Jenkins-Smith, 1990) y la otra se trata de la *certificación de los actores* asociados con el tema (McAdam 2001). En cuanto a la primera dimensión, Dunlop y Radaelli (2018) entienden que la incertidumbre es baja cuando se reconocen soluciones a un problema de política, aunque estas sean costosas, o requieran tiempo, etc. Para otro conjunto de problemas, la incertidumbre es radical, y se requiere de una segunda dimensión que estará dada por expertos, o por la apertura de un debate social. De tal forma, algunos actores son percibidos como competentes (gozan de certificación social) en un momento y sociedad concreta y en tal contexto pueden tomar decisiones.

(Majone, 1989). El aprendizaje se genera así a partir de deliberaciones que identifiquen una amplia gama de actores sociales, de orígenes diversos, que aporten una gama de conocimiento codificado y no codificado. Nos interesa resaltar que, en contextos de reflexividad, aprendemos sobre las normas sociales a través del diálogo abierto (Checkel, 2005). Esta es una forma profunda de aprendizaje donde se redefinen las normas sociales y las identidades vinculadas a ellas. Por esto se lo vincula al aprendizaje doble de Argyris y Schön (1978), y se conecta con los ideales de la deliberación práctica-moral de Dewey (Sanderson, 2006).

Dunlop y Radaelli, (2018) identifican tres desencadenantes del aprendizaje de políticas en contextos reflexivos: el primero es el institucional relacionado al diseño de los espacios deliberativos o coproductivos en las organizaciones: los roles de los miembros, el estilo de las interacciones, etc., tienen efectos causales para la ausencia o presencia del diálogo (Risse y Klein, 2010). El segundo, a nivel individual, opera a partir de la predisposición de los actores a escuchar y cambiar sus preferencias (Schön y Rein, 1994). Un tercer desencadenante encontrado es el que se basa en el “desacoplamiento”. Se trata de la separación entre el marco superior de acuerdos y cuestiones de política de nivel inferior, para lograr un acuerdo “bajo el velo de la vaguedad” (Eberlein y Radaelli, (2010).

El aprendizaje en el contexto de la negociación se vincula con el intercambio, con dar y recibir para llegar a un consenso (Dunlop y Radaelli, 2018). Los temas deben ser manejables, de baja incertidumbre, con un repertorio de soluciones o formas posibles de hacer y de autoridad plural<sup>7</sup>. Los actores plurales que negocian se necesitan mutuamente, son interdependientes y tienen que descubrir dónde se encuentra la frontera de la negociación eficiente. A través de la negociación se aprende sobre las preferencias y los costos de la cooperación.

Por último, el aprendizaje en jerarquías se relaciona con el reconocimiento de que los sistemas basados en reglas pueden ser formales o informales, contenidos en instituciones, o simplemente creídos y confiados por una sociedad. Lo que importa para que la regla tenga poder, es que alguien sea obedecido. Consecuentemente, podemos referirnos en este contexto, al aprendizaje, en tanto que los actores aprenden sobre el alcance de las reglas, su flexibilidad y lo que sucede cuando no se siguen, dando lugar a “la sombra de la jerarquía”,

---

7 Cuando un tema carece de un conjunto de actores previamente acordado, los participantes en las políticas son plurales. Cuán plural sea, dependerá del nivel de manejabilidad del problema. (Dunlop y Radaelli 2018).

o sea, al rango de fenómenos sociales proyectados por la existencia de un sistema de reglas (Dunlop y Radaelli, 2018). En el aprendizaje en contexto de jerarquías, se puede encontrar desencadenantes para el cumplimiento, tanto en la lógica de los intereses (el cumplimiento para evitar la aplicación de sanciones), como en la lógica de las normas (confianza, identidad, creencias). Depende de cómo se componen las constelaciones de interés una vez que se aplica una regla, o cómo se han desarrollado las normas en una sociedad o entorno político determinado (Tyler, 2003; Chayes, 1993). En cuanto a los obstáculos en el contexto de la jerarquía, encontramos aquellos acuerdos que cuentan con muchos actores con poder de veto en la etapa de implementación. Este es un caso en el que se dificulta el cumplimiento, pues los actores aprenden disfuncionalmente a no cumplir por el bajo costo de no hacerlo (Héritier, 2001).

### *¿Quién, Qué, Cómo y Cuál?*

Por otra parte, algunos estudios sobre el aprendizaje y el cambio de políticas plantean cuatro preguntas organizativas: quién aprende, qué aprenden, cómo aprenden y cuál es el efecto de ese aprendizaje (Bennett y Howlett, 1992; Howlett y Cashore, 2009; Dunlop y Radaelli, 2013).

En cuanto a quién aprende, la pregunta está centrada en los actores y sus características: pueden ser actores políticos individuales u organizaciones o sistemas políticos macros. En el proceso político, los actores interactúan para influir en las decisiones políticas en relación con un tema de actualidad a lo largo del tiempo. Los actores políticos incluyen tipos de variado nivel de responsabilidad: involucran a políticos, funcionarios públicos, grupos de presión que actúan como partes interesadas tanto internos como externos, ciudadanos activos, entre otros. Esos actores son los responsables de adquirir, adaptar y difundir nueva información y conocimiento como resultado de sus interacciones y experiencias, así como también, de la acumulación gradual de pruebas sobre problemas y soluciones políticas (Moynon, S. y Scholten, P. 2018).

El qué aprenden, se diferencia según el contexto de análisis: de acuerdo con enfoques macro o *mezzo* enfatizarán el aprendizaje organizacional a través de decisiones y actividades. En cambio, los enfoques a nivel micro centran el aprendizaje en los valores, las normas y las preferencias políticas de las personas (Dunlop y Radaelli, 2013).

La pregunta sobre el cómo aprenden, está vinculada a obtener datos sobre cómo los actores utilizan las fuentes de conocimiento, información o experiencia (Moyson, Scholten y Weible, 2017). En este sentido se distinguen las formas instrumentales (el conocimiento como fuente para la formulación de políticas) y las formas simbólicas (el conocimiento como fuente de legitimación de actores o de objetivos políticos). Dunlop y Radaelli (2013), plantean diferencias importantes en la utilización del conocimiento de acuerdo con el grado de control que los actores políticos tienen sobre los objetivos, fines del aprendizaje y sobre los contenidos y medios de aprendizaje. Cuando los objetivos de las políticas están bien definidos, los actores<sup>8</sup> del aprendizaje apuntan a encontrar la mejor manera para lograr esos objetivos. Si esos objetivos no existen, las preferencias políticas son endógenas al aprendizaje y pueden cambiar por un proceso cognitivo y social. Asimismo, si los actores políticos controlan los medios de aprendizaje, se basan en enfoques y métodos de aprendizaje formales. En cambio, cuando no existe tal control, el proceso está sujeto a interacciones e interrupciones sociales informales.

Por último, Dunlop y otros (2018), explican que, si bien no cabe duda de la importancia del aprendizaje en todos los niveles de la organización, los hallazgos teóricos muestran que los mecanismos de aprendizaje a menudo se encuentran bloqueados o son disfuncionales. Al respecto se describen algunos desencadenantes de este fenómeno: la política adoptada no funciona o funciona diferente a lo esperado o el aprendizaje resulta ineficaz por diversos motivos: porque se persevera en escuchar al maestro equivocado; se aplica la lección equivocada o también porque se aplica la lección correcta en el contexto equivocado (Dunlop, Radaelli y Trein, 2017).

---

<sup>8</sup> Nos interesa señalar la importancia de los factores psicológicos del aprendizaje de políticas a fin de aportar a comprender su relación con el cambio de políticas. Existen estudios que sugieren que los actores políticos que adquieren más conocimientos sobre un problema de políticas están más abiertos a considerar nuevas soluciones para resolverlos (Leach y ot, 2014). Por otra parte, diremos que el aprendizaje también tiene un carácter estratégico, ya que puede ayudar a los participantes a promover sus respectivos intereses y valores políticos (Real, Dato, 2009).

## Teoría Social del Aprendizaje

En este apartado profundizaremos algunos conceptos de la teoría social del aprendizaje de acuerdo con la mirada de E. Wenger, con el fin de analizar y comprender, cómo aprende la comunidad de práctica de los Asistentes Fiscales en el contexto organizacional.

Wenger (2001), parte de cuatro premisas: somos seres sociales; el conocimiento es cuestión de competencia en relación con ciertas empresas valoradas (cantar afinando); conocer es cuestión de participar en la consecución de estas empresas, comprometidos de una manera activa y finalmente; el significado, (nuestra capacidad de experimentar el mundo y nuestro compromiso con él como algo significativo) es lo que produce el aprendizaje. En consecuencia, para que la participación social se pueda comprender como un proceso de aprender y conocer, deben presentarse, asimismo, cuatro componentes profundamente interconectados y que se definen mutuamente. Dichos componentes son: el significado, la práctica, la comunidad y la identidad.

Cuadro N°1: Aprendizaje según cada componente

<b>Componentes de la teoría social del aprendizaje</b>	<b>Características</b>	<b>Formas de aprendizaje</b>
Comunidad	La persecución de la empresa es definida como valiosa y la participación se reconoce como competencia	Aprendizaje como afiliación
Práctica	Marcos de referencia y las perspectivas compartidas que sustentan el compromiso mutuo en la acción. Conocer es cuestión de participación activa (comprometida)	Aprendizaje como hacer
Significado	Capacidad de experimentar el mundo y el compromiso con él	Aprendizaje como experiencia

	como algo significativo	
Identidad	Producto del aprendizaje. Cambios en quienes somos y de cómo crea historias personales en un continuo, en contexto de comunidad.	Aprendizaje como devenir

Elaboración propia de Wenger 2001

Desde este marco, Wenger desarrolla su interés por el aprendizaje como participación social (definida como proceso de aprender y de conocer). En este sentido se trata de participar de una manera activa en las prácticas de las comunidades sociales y en construir identidades en relación con estas comunidades.

Cuadro N°2: Implicancias de la participación como centro para el aprendizaje según nivel de análisis

<b>Niveles</b>	<b>Aprendizaje es...</b>
Individuos	Participar y contribuir a las prácticas de la comunidad
Comunidades	Refinar las prácticas y garantizar nuevas generaciones de miembros
Organizaciones	Sostener interconectadas las comunidades de práctica (para saber lo que se sabe) y sea eficaz y valiosa como organización

Elaboración propia, adaptado de Wenger 2001

En base a esta teoría, Wenger desarrolla el concepto “comunidad de práctica”.

## *Las Comunidades de Práctica*

**La Práctica Como Significado.** Wenger plantea el concepto de práctica como un proceso por el que podemos experimentar el mundo y nuestro compromiso con él como algo significativo. Para comprometernos en una práctica, es necesario actuar e interactuar. Se refiere a significado como experiencia en la vida cotidiana (no como la relación entre un signo y su referente, ni tampoco como problema filosófico). Al considerarlo como experiencia, aborda las cuestiones sobre dónde se sitúa y cómo se constituye. Por lo tanto, para Wenger, resulta esencial reconocer que el significado se sitúa en un proceso que denomina negociación de significado, que esta negociación supone la interacción de dos procesos constitutivos que llama participación y cosificación; y que estos desempeñan un papel fundamental en la experiencia humana del significado y, en consecuencia, en la naturaleza de la práctica. Así, puede comprenderse que la negociación de significado transmite la idea de proceso productivo, de una interacción continua de logro gradual. El significado es negociado en un tiempo histórico, dinámico, contextual y único. En este proceso, negociar significado supone al mismo tiempo interpretación y acción “el significado no existe en nosotros ni en el mundo, sino en la relación dinámica de vivir en el mundo” (Wenger, 2001).

La negociación de significado implica dos procesos: La participación y la cosificación. La participación se refiere al proceso de cada uno al tomar parte de una cosa, compartiendo este proceso con alguien (es acción y conexión) al que se lo reconoce. En esta experiencia de mutualidad, la participación es una fuente de identidad. Al reconocer la mutualidad de nuestra participación, pasamos a formar parte unos de otros.

Vale aclarar que la participación es más amplia que el simple compromiso en la práctica. Va más allá de la participación directa en unas actividades específicas con unas personas concretas. Forma parte de quienes somos y esa parte puede aparecer en otro entorno. Es un componente de nuestras identidades. Así, la negociación de significado puede leerse en el contexto más amplio de nuestra forma de afiliación a otras comunidades. Luego, más adelante, retomaremos el análisis de la identidad.

Por otra parte, Wenger se refiere al término “cosificación” para referirse al proceso de dar forma a nuestra experiencia produciendo objetos que la plasman en una “cosa”. Así, por ejemplo, un formulario cosifica en su forma, una compleja red de acuerdos, expectativas u obligaciones y los procesa de una manera determinada: se solidifican en formas fijas

ciertos aspectos de la experiencia y de la práctica humana y se les da la condición de objeto. Cabe aclarar, que los productos de la cosificación no son simples objetos concretos, sino el reflejo de la experiencia y prácticas humanas.

La participación y la cosificación no se pueden considerar por separado, forman una unidad en su dualidad. Para posibilitar una es necesario posibilitar la otra. Pero, además, deben mantener una relación y una proporción que compense sus respectivas limitaciones.

**La Práctica Como Comunidad.** Wenger utiliza la asociación práctica-comunidad, para definir un tipo especial de comunidad: la comunidad de práctica. Ambos términos se encuentran estrechamente vinculados a través de tres dimensiones de la relación, mediante la cual, la práctica se convierte en la fuente de coherencia de una comunidad: un compromiso mutuo, una empresa conjunta y un repertorio compartido. Las tres dimensiones mencionadas no se necesitan mutuamente para crear un contexto para la negociación de significados.

Compromiso mutuo: La práctica reside en una comunidad de personas y en relaciones de participación mutua por medio de las cuales pueden hacer lo que hacen. Por tanto, la afiliación a una comunidad de práctica es una cuestión de compromiso mutuo. Aquello que sea necesario para hacer posible el compromiso mutuo, será un componente esencial de cualquier práctica de una comunidad. Cada participante encuentra su lugar único y adquiere una identidad propia que se va integrando y definiendo por medio del compromiso con la práctica. De allí, que las relaciones mutuas de compromiso pueden producir por igual diferenciación y homogeneización. Por otra parte, las interrelaciones surgen del compromiso con la práctica y no de una imagen idealizada de cómo debe ser una comunidad<sup>9</sup>. El compromiso mutuo no sólo supone nuestra competencia, sino también la de los demás. Se basa entonces en lo que sabemos y hacemos y también, en nuestra capacidad de relacionarnos significativamente con lo que no hacemos y no sabemos. Esta relación se refiere a las contribuciones del conocimiento complementario de los demás, qué en el contexto de una práctica compartida puede ser tanto un recurso como una limitación. Otra característica del compromiso mutuo es que crea relaciones entre las

---

<sup>9</sup> Wenger reconoce que el término comunidad puede tener estar asociado a connotaciones positivas, por lo que advierte que no se presupone la coexistencia pacífica, apoyo mutuo o lealtad interpersonal. En consecuencia, la paz y la armonía no son propiedades necesarias de una comunidad de práctica, sino que afirma que la mayoría de las situaciones que suponen un compromiso interpersonal sostenido generan sus propias tensiones y conflictos.

personas. Cuando se mantiene, conecta a los participantes y puede ser más profundo llegando a convertirse en un núcleo firme de relaciones interpersonales.

La dimensión “empresa conjunta” es la segunda característica de la práctica como fuente de coherencia de una comunidad. Wenger observa que la empresa es resultado de un proceso colectivo de negociación que refleja toda la complejidad del compromiso mutuo; es complejo porque incluye los aspectos instrumentales, personales e interpersonales de nuestra vida. La empresa la definen los participantes en el proceso mismo de emprenderla, mediante su compromiso mutuo en la práctica negociada a su situación, a pesar de todas las fuerzas e influencias que escapan a su control. Cabe reconocer que las comunidades de práctica no son entidades independientes, se desarrollan en contextos históricos, sociales, culturales, institucionales con recursos y límites concretos. Así entonces, la empresa no es una simple meta establecida, sino que crea entre los participantes unas relaciones de responsabilidad mutua, que se convierten en una parte integral de la práctica. Estas relaciones de responsabilidad incluyen lo que importa y lo que no, qué hacer y qué no hacer, a qué prestar atención y a qué no, de qué hablar y de qué no, qué justificar y qué dar por descontado, qué mostrar y qué ocultar, cuándo unas acciones o unos artefactos son lo bastante buenos y cuándo se deben mejorar o refinar. El régimen común de responsabilidad compartida mutua desempeña un papel fundamental en la definición de las circunstancias en las que los miembros se sienten comprometidos o no (como comunidad y como individuos), con lo que están haciendo y con su efecto y bajo las cuales intentan o no, comprender lo que ocurre y buscar nuevos significados. Particularmente nos interesa esta conceptualización como una descripción posible para comprender por qué los asistentes fiscales participan del programa a pesar de las tensiones que enfrentan tanto desde su propia área de trabajo como desde su percepción de la tarea en la organización ampliada.

La tercera dimensión se trata del “repertorio compartido”. Con el tiempo, la actuación conjunta encaminada a la consecución de una empresa crea recursos para negociar significados. Wenger denomina repertorio al conjunto de recursos compartidos para destacar su carácter ensayado por un lado y su disponibilidad para el posterior compromiso con la práctica, por el otro. El repertorio de una práctica refleja una historia de compromiso mutuo. Estas historias crean puntos de referencia compartidos, pero no imponen significado. Palabras, artefactos, gestos y rutinas son reconocibles en su relación con una historia de compromiso mutuo y por otra parte sirven para aplicarse a nuevas situaciones.

Se aplica por igual a elementos lingüísticos como no lingüísticos: a las palabras, a las risas, a formularios o a sillas. Los elementos de un repertorio pueden ser muy heterogéneos: no obtienen su coherencia por sí mismos, sino por pertenecer a la práctica de una comunidad empeñada en una empresa.

Este repertorio compartido es una combinación de aspectos cosificadores y de participación, incluye rutinas, palabras, instrumentos, pero también relatos, estilos y discursos por el que los miembros de la comunidad crean afirmaciones significativas sobre el mundo.

**La Práctica Como Aprendizaje.** La negociación de significado es un proceso temporal, por tanto, la práctica debe ser comprendida en su dimensión temporal. Las comunidades de práctica pueden durar siglos o tener una vida muy corta, pero con tal intensidad que puede transformar las identidades de sus miembros. Es el compromiso mutuo que se mantiene en una empresa para compartir algún aprendizaje significativo lo que define la comunidad de práctica. De allí que Wenger describa las comunidades de práctica como “historias compartidas de aprendizaje”.

El aprendizaje entonces se concibe como una característica de la práctica. Las prácticas evolucionan como historias compartidas de aprendizaje. En términos de significado estas historias se traducen en una combinación de participación y cosificación entrelazadas a lo largo del tiempo. El aprendizaje en la práctica, por lo antes dicho, incluye procesos de desarrollo de formas de compromiso mutuo (descubrir cómo participar, desarrollar relaciones mutuas, definir identidades, establecer quien es bueno haciendo que, etc.); comprender su empresa y ajustarla (alinear su compromiso con ella y aprender a ser responsable de ella en el plano individual y colectivo, conciliar las interpretaciones contrapuestas de la naturaleza de la empresa, etc.), desarrollar su repertorio, sus estilos y sus discursos (renegociar el significado de diversos elementos, producir o adoptar instrumentos, artefactos, crear y romper rutinas, etc.). Este aprendizaje no es solo la adquisición de recuerdos, hábitos y capacidades, sino la formación de una identidad. Creamos maneras de participar en una práctica en el proceso mismo de contribuir a hacer que esa práctica sea como es. Con el tiempo esas historias crean discontinuidades entre quienes han participado y quienes no. Estas discontinuidades son reveladas por el aprendizaje implicado en cruzarlas.

Para Wenger la comunidad de práctica es una “estructura emergente” que no es intrínsecamente estable, ni aleatoriamente variable. El aprendizaje es el motor de la práctica y la práctica es la historia de ese aprendizaje. Por consiguiente, las comunidades tienen ciclos de vida que reflejan ese proceso y por tal, a diferencia de otros tipos más formales de estructura organizativa, no tiene fecha cierta de inicio o de caducidad. Al estar más basadas en el aprendizaje conjunto que en unas tareas cosificadas que empiezan y acaban, las comunidades de práctica tardan tiempo en constituirse, y se pueden mantener mucho tiempo después de haberse disuelto como grupo oficial. Así el aprendizaje da origen a las comunidades de práctica por lo que se puede decir que el aprendizaje es fuente de estructura social, pero como no es un objeto que exista por sí mismo, ni puede separarse del objeto que lo origina Wenger lo plantea como una estructura emergente. Como estructura emergente, la práctica es muy perturbable y elástica al mismo tiempo. Esta combinación de perturbabilidad y elasticidad es una característica de la capacidad de adaptación. Así, la continuidad de una estructura emergente no se deriva de su estabilidad, sino de su capacidad de adaptación. Sintetizando la idea diremos que el cambio y el aprendizaje se encuentran en la naturaleza misma de la práctica.

Otro aspecto de nuestro interés en relación con la práctica y al aprendizaje es el tema del límite. Como venimos diciendo, las comunidades de práctica no pueden considerarse separadas ni independientes de otras prácticas. Sus empresas están relacionadas, sus miembros y sus artefactos no son exclusivamente suyos. Wenger denomina “correduría” al uso de la multifiliación que vincula comunidades diferentes para transferir un elemento de una práctica a otra. Dentro de las organizaciones, las personas que se encargan de proyectos especiales que abarcan varias unidades funcionales con frecuencia se encuentran desempeñando funciones de correduría. También suele ser parte de las actividades de los directivos. La correduría suele conllevar unas relaciones de multifiliación ambivalentes. Tanto la participación como la cosificación permiten crear conexiones entre límites, pero ofrecen distintos canales de conexión.

A medida que las comunidades de práctica se diferencian y se entrelazan mutuamente, constituyen un complejo panorama social de prácticas compartidas, límites, periferias, superposiciones, conexiones y encuentros. Como las comunidades de práctica se definen a sí mismas mediante el compromiso en la práctica, son esencialmente informales. En este sentido, el panorama de la práctica no es congruente con las estructuras cosificadas de las

afiliaciones, las divisiones y los límites institucionales. No es independiente de estas estructuras institucionales, pero tampoco se puede reducir a ellas. De allí que los límites de las comunidades de práctica no coincidan necesariamente con los límites institucionales, porque la afiliación no está definida por categorías institucionales. Quién es miembro y quién no, cómo se definen los límites y qué tipos de periferia están abiertos, son cuestiones de compromiso en la práctica.

### **La Identidad desde la Teoría Social del Aprendizaje**

Las cuestiones relacionadas con la identidad conforman un aspecto clave de la teoría social del aprendizaje de Wenger. En este sentido, el autor concibe que la construcción de identidad consiste en negociar los significados de las experiencias de afiliación, a comunidades sociales.

Las identidades pueden tener una estructura profunda, cuando se relacionan con valores, preferencias y pertenencias a colectivos, por lo que son más estables, o pueden ser identidades situadas, cuando son contingentes a las características de un contexto dado (Rousseau, 1989).

Desde otra perspectiva, Alcover (2016), explica los procesos implicados en las identidades múltiples organizacionales. De acuerdo a la teoría de la identidad social (Tajfel y Turner, 1979; Turner, 1985) y la teoría de la auto-categorización del Yo (Turner, Hogg, Oakes, Reicher y Wetherell, 1987), las personas poseen diversas identidades en función de los grupos a los que pertenecen o con los que se identifican e incluyen como parte de su auto-concepto (Riketta, Dick, 2005). Estas identidades sirven para reducir la incertidumbre y aumentar la autoestima.

Siguiendo a Alcover (2016), referiremos como identidades múltiples individuales a aquellas que puede experimentar un/a trabajador/a como resultado de sus identificaciones y auto-categorizaciones (Miscenko y Day, 2016; Alcover, 2016). Mientras que hablaremos de diversidad de identidades organizacionales, para referirnos a esas otras que pueden coexistir en función de las diferencias otorgadas por sus miembros acerca de lo que es definitorio, central y distintivo de la organización (Pratt y Foreman, 2000).

Las múltiples identidades pueden relacionarse con la organización como un todo, con entidades sociales dentro de la organización, como el equipo de trabajo al que se pertenece,

o con las relaciones interpersonales que se mantienen en el contexto de trabajo (Alcover, 2016). Estas identidades también se relacionan con otras ajenas a la organización, aunque vinculadas con la actividad laboral, como la profesión (Ashforth, Harrison y Corley, 2008; Ashforth y Johnson, 2001), o con otras identidades resultantes de las identificaciones o pertenencias a otros grupos sociales.

En el contexto de las identidades laborales, algunas identidades están jerarquizadas o anidadas unas dentro de otras en una cadena de medios y fines, como las asociadas a grupos de trabajo (departamento, división, organización), mientras que otras identidades son transversales a esta jerarquización, como ocurre en los equipos de trabajo interdisciplinarios. (Ellemers y Rink, 2005).

La emergencia de las identidades en el trabajo genera diferentes pautas de identificación y se produce en distintos niveles: el individual (yo soy), el grupal (nosotros somos), y el organizacional (identidad institucionalizada: la organización es) (Ashforth, 2016). Esto puede obligar al individuo a negociar la tensión entre la identidad personal y las identidades sociales salientes o emergentes en el contexto laboral-organizacional, con el objetivo de alcanzar un balance óptimo entre el “yo” y el “nosotros” (Kreiner, Hollensbe y Sheep, 2006).

Cuadro N°3: emergencia de identidades

Niveles de identidad	Pauta de identificación
Individual	Yo soy
Grupal	Nosotros somos
Organizacional	La organización es

En otro estudio relevante, se comprobó que, cuando la identidad organizacional era más saliente se asociaba con mayores niveles de comportamientos extra-rol, como las conductas de ciudadanía organizacional, iniciadas voluntariamente por el empleado y que benefician a los objetivos de la organización (Van Dick, Wagner, Stellmacher y Christ, 2005). Asimismo, los efectos interactivos de la identificación múltiple con el equipo de trabajo y la organización tienen relaciones positivas con la satisfacción laboral y con las conductas extra-rol (Van Dick, Van Knippenberg, Kerschreiter, Hertel y Wieseke, 2008).

La identidad organizacional también se encuentra relacionada con la “imagen organizacional”, concepto que alude al modo en que los miembros de la organización creen que los demás la perciben (Dutton y Dukerich, 1991), o “imagen externa interpretada” (Dutton, Dukerich y Harquail, 1994). A partir de ambos constructos, Gioia, Schultz y Corley (2000), propusieron el concepto de “inestabilidad adaptativa” para referirse a un proceso de construcción social de la identidad organizacional. Inicialmente, la identidad representa la base para el desarrollo y la proyección de imágenes organizacionales, las cuales son recibidas por los agentes externos, quienes las interpretan y las modifican, devolviéndolas modificadas a la organización. Esta retroalimentación afecta a las percepciones de los miembros acerca de su propia identidad organizacional, convirtiéndola en un elemento mutable que la dota de consistencia dinámica. El resultado se traduce en que la inestabilidad de la identidad organizacional potencia la adaptabilidad de la organización. En consecuencia, las interacciones continuas entre la identidad y las imágenes generan un proceso de construcción social, interno y externo a la organización, cuyo resultado es la “identidad fluida” (Gioia y otros, 2000). En definitiva, esta perspectiva socio-constructivista enriquece la comprensión de las identidades múltiples organizacionales, puesto que las imágenes organizacionales que se proyectan son el resultado de la diversidad de percepciones intra-organizacionales, devueltas a su vez por

múltiples agentes externos y adoptadas como identidades organizacionales por sus miembros.

Otro proceso de interés es el modo en que los miembros de organizaciones con múltiples identidades organizacionales construyen sus identidades organizacionales individuales. Según Foreman y Whetten (2002), la identificación organizacional de los miembros se conceptualiza en términos de un proceso de comparación cognitiva entre sus percepciones y sus expectativas de identidad, es decir, una comparación cognitiva entre lo que un miembro percibe y lo que cree que debería ser. Estos autores encontraron que la congruencia de identidad influye significativamente en el nivel de compromiso organizacional de los miembros.

Alcover (2016), por su parte, encuentra una implicancia relativa al fomento de las identidades múltiples compatibles, relacionadas con la pertenencia o colaboración con otras unidades o equipos de trabajo dentro de la misma organización, con otras organizaciones o dentro del ámbito profesional. Esto puede facilitar la cooperación y el establecimiento de redes intra e inter-organizacionales. De acuerdo con (Riketta y Nienaber, 2017), este punto tiene especial relevancia en el trabajo interdisciplinar y en contextos de investigación, innovación y desarrollo, al tiempo que la compatibilidad de identidades incrementa la motivación para trabajar en la red o equipo interdisciplinar. Asimismo, se resalta que la estrategia de fomentar las identidades múltiples puede ser eficaz si los miembros asumen que sus identidades se encuentran anidadas -es decir que su pertenencia al equipo interdisciplinar requiere de la pertenencia a la organización o a la profesión (Ellemers y Rink, 2005), de modo que los múltiples focos no solo son compatibles, sino complementarios para la definición de la persona como trabajadora o profesional.

Cuadro N°4: Investigaciones sobre identidades múltiples

Focos de identidades múltiples	Emergencia de identidad	Hallazgos
Identidad con Organización en que se trabaja	Fuerte	Comportamientos extra-rol. Conductas de ciudadanía organizacional voluntarias en beneficio de la organización: Van Dick, Wagner, Stellmacher y Christ, (2005)
Identidades múltiples en interacción: equipo de trabajo articulando con la organización	Fuerte	Relación positiva con la satisfacción laboral y con las conductas extra-rol: Van Dick, Van Knippenberg, Kerschreiter, Hertel y Wieseke, (2008)
Identidad organizacional articulando con la imagen organizacional	Fuerte	Imagen organizacional: Dutton y Dukerich, (1991)  Imagen externa interpretada: Dutton, Dukerich y Harquail, (1994)  Inestabilidad adaptativa e identidad fluida: Gioia, Schultz y Corley (2000)
Construcción de las identidades organizacionales individuales	Fuerte	Proceso de comparación cognitiva entre las percepciones y las expectativas de identidad Foreman y Whetten, (2002)
Fomento de las identidades múltiples compatibles, relacionadas con la pertenencia o colaboración con otras unidades o equipos	Fuerte	compatibilidad de identidades incrementa la motivación para trabajar en la red o equipo interdisciplinar: Ellemers y Rink, (2005); Riketta y Nienaber, (2017)

Fuente: elaboración propia a partir de Alcover (2016)

Las identidades múltiples desempeñan un papel fundamental en el caso de la pertenencia simultánea a múltiples equipos de trabajo (O’Leary, Mortensen y Woolley, 2011). Por una parte, es cierto que la pertenencia a varios equipos en la misma organización puede generar competencia intergrupal y, en consecuencia, tensiones y conflictos asociados con la identidad de los miembros (Fiol, Pratt y O’Connor, 2009). Pero, por otra parte, la pertenencia múltiple también puede generar sinergias entre equipos, y si las identidades múltiples son compatibles, los miembros pueden contar con mayores niveles de apoyo social y de capital social y facilitar la participación en redes capaces de potenciar la colaboración.

## METODOLOGÍA

---

Nuestra tesis fue realizada como un estudio cualitativo, de tipo descriptivo y explicativo, de abordaje holístico y contextual, con el fin de captar la complejidad propia de la vida social. Hemos elegido un diseño de investigación, bajo el enfoque interpretativo que expresan Rhodes y Bevir (2006, 2015, 2022). Estos autores se encuentran entre los principales exponentes de esta corriente en la administración pública de Gran Bretaña. Desde su postura se considera que el conocedor y lo conocido son inseparables e interactúan influenciándose mutuamente, lo que lleva a las interpretaciones compartidas (Lincoln y Guba, 1985). Rhodes y Bevir plantean que un enfoque interpretativo en la administración pública desplaza el análisis de las instituciones, funciones y roles, hacia las acciones y prácticas de redes de actores. Para poder comprender dichas acciones y prácticas, se necesita captar los significados relevantes; las creencias y las preferencias de las personas involucradas. Este enfoque, por lo tanto, requiere desmarcarse del límite de una ciencia basada en la verificación, para pasar a otra, la hermenéutica, que estudia los significados intersubjetivos y comunes incrustados en la realidad social (Taylor, 1971, Rhodes, 2019).

Un enfoque interpretativo busca comprender las redes de significado que las personas tejen para sí mismas. Se centra en la construcción social de una práctica a través de la capacidad de los individuos para crear significados y actuar sobre ellos. Los individuos están situados en redes de creencias transmitidas como tradiciones y estas creencias y prácticas asociadas se modifican por los dilemas que enfrentan las personas. El objetivo, nos dice Rhodes, es proporcionar una "descripción densa" o narraciones en las que el investigador escribe su interpretación, de la interpretación del sujeto, de lo que el sujeto está haciendo (Rhodes 2019, adaptado de Geertz 1993).

Para entender una institución y sus procesos, debemos entender las creencias y prácticas de sus miembros y las tradiciones que informan esas creencias y prácticas. Por tal, la tarea del investigador interpretativista, es desentrañar las creencias y prácticas dispares y contingentes de los individuos a través de las cuales construyen su mundo; e identificar los patrones recurrentes de acciones y creencias relacionadas. La narrativa resultante proporciona una

explicación de la especificidad compleja en el contexto. No es sólo una historia cronológica. Más bien, la narrativa se refiere a la forma de explicación que separa creencias y acciones para explicar la vida humana.

Por otra parte, Rhodes entiende que las narrativas son la forma que toman las teorías en las ciencias humanas y explican las acciones en referencia a las creencias y deseos de los actores. Las personas actúan por razones, conscientes e inconscientes e históricamente contingente.

La noción de tradición es fundamental para comprender el contexto de la acción. Explica por qué la gente llega a creer lo que cree. Las personas entienden sus experiencias usando teorías que han heredado. Esta herencia social es el trasfondo necesario de las creencias que adoptan las personas y de las acciones que realizan. La tradición es un punto de partida, no un destino. Las tradiciones no determinan las creencias que las personas adoptarán o las acciones que realizarán. Es nuestra capacidad de agencia lo que hace de la tradición un concepto más satisfactorio que términos rivales como estructura, paradigma y episteme. La tradición sugiere que una herencia social llega a los individuos que, a través de su agencia, pueden ajustar y transformar esta herencia incluso cuando la transmiten a otros. Los individuos usan el razonamiento local consciente e inconscientemente para reflexionar sobre su herencia contingente y modificarla; son agentes situados (Bevir y Rhodes 2006: 4-5 y 7-9). En el enfoque interpretativo encontramos así, los siguientes conceptos esenciales en lo que se funda:

**Descentrar** es desentrañar prácticas como creencias y acciones contingentes de individuos, desafiando la idea de que fuerzas inexorables o impersonales impulsan la política.

**Las narrativas** son una forma de explicación que funciona relacionando acciones con creencias y deseos individuales que las producen. Esto nos permite capturar cómo sucedieron los eventos en el pasado o están sucediendo hoy.

**Agencia situada**, se entiende que los individuos están situados en redes más amplias de creencias (tradiciones), que en gran medida dan forma a sus creencias. Sin embargo, mantienen una capacidad de agencia en el sentido de que responden a las tradiciones, creencias y dilemas de formas novedosas, de manera que transformen los contextos que los influyen. La agencia siempre está situada en contextos particulares.

**Creencias**, son la unidad básica de análisis, en tanto son las interpretaciones de los individuos sobre su mundo y su entorno.

**Tradiciones**, son “redes de creencias” y forman el trasfondo de las ideas en las que se encuentran los agentes. Los agentes adoptarán creencias de las tradiciones como punto de partida, pero pueden modificarlas.

**Dilema**, es una idea que está en contradicción con otras creencias, planteando un problema. Los dilemas se resuelven acomodando la nueva creencia en la actual red de creencias o reemplazando las viejas creencias por nuevas creencias.

**Prácticas**, es un conjunto de acciones que a menudo exhibe un patrón estable a lo largo del tiempo. Las prácticas son las formas en que las creencias y tradiciones se manifiestan en la vida cotidiana.

El enfoque interpretativo reconoce la importancia de los métodos cualitativos de recolección de datos provenientes de diversas técnicas, pero establece que deben tratarse de manera consistente con la tarea de interpretar las interpretaciones, es decir, como evidencia de los significados o creencias incrustadas en las acciones. Lo que requiere el enfoque interpretativo es, en definitiva, un tratamiento de los datos con “sensibilidad etnográfica”, independientemente del método utilizado (entrevistas, encuestas semiestructuradas, método etnográfico, historias de vida, etc.).

Nuestra unidad de análisis es la comunidad de práctica de los Asistentes Fiscales. El eje de la investigación será el aprendizaje en el contexto de la Administración Federal de Ingresos Públicos. Analizaremos el aprendizaje de políticas a nivel organizacional en función de cinco dimensiones: características estratégicas, contexto de aprendizaje, fuentes, desencadenantes y obstáculos. A nivel micro, analizaremos las características distintivas de las comunidades de práctica y su articulación con conceptos tales como comunidad, práctica, significado e identidad.

Con relación al marco teórico, nos hemos basado en la teoría de aprendizaje de políticas de Dunlop y Radaelli, en tanto que el nivel micro, lo hemos analizado dentro de la teoría social del aprendizaje de Wenger. Este autor nos abre el camino para investigar el aprendizaje como participación social en contextos de comunidad de práctica. En este sentido, hemos analizado el aprendizaje de los Asistentes fiscales en el contexto organizacional principalmente desde la perspectiva de los trabajadores.

En cuanto a las fuentes de información, fueron esencialmente tres: entrevistas, bibliografía experta y documentación oficial.

Como fuente de información primaria hemos realizado entrevistas a informantes clave con reconocida experiencia y conocimiento de la temática utilizando cuestionarios semiestructurados. Esta estrategia está basada en la selección de informantes expertos que, gracias a sus posiciones en la organización, son capaces de brindar una perspectiva interna más detallada del contexto donde se desarrolla la interacción (Marshall, 1996). A su vez, el cuestionario semiestructurado implica “una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener más información” (Hernández, Fernández y Baptista, 2014). Por tratarse de una situación pasada, nos basamos en las historias contemporáneas narradas por los asistentes fiscales.

Detallamos el cuestionario semiestructurado que hemos aplicado:

1. ¿Cuáles eran los objetivos del programa Asistente Fiscal?
2. ¿Consideras que el programa de Asistentes Fiscales funcionaba? ¿Por qué?
3. ¿Consideras que la red de Asistentes Fiscales funcionaba? ¿Por qué?
4. ¿Consideras que las jerarquías más altas alentaron la implementación del programa Asistente Fiscal? ¿Por qué?
5. En tu opinión. ¿Qué pensás que necesita un programa novedoso para poder establecerse y permanecer en el tiempo? ¿Pensás que algunos de estos elementos se tomaron en cuenta en el programa Asistente Fiscal? ¿Cuáles?
6. ¿Percibiste en esa época (2016|19) en el organismo la intención de incentivar la creatividad en los agentes?
7. ¿Te sentís identificado por algún aspecto del programa Asistente Fiscal? a. ¿Cuáles? b. Si esos aspectos fueran logros o fracasos, ¿cuáles nombrarías en cada caso?
8. ¿Quiénes te parece, que no podrían ser parte de la Red de Asistentes Fiscales? ¿Por qué?
9. ¿Qué aprendiste dentro del programa Asistente Fiscal?
10. Elegí una actividad en la que haya participado: a. ¿Qué situaciones inesperadas recordás durante la tarea y cómo la solucionaste?
11. ¿Te toco ser parte de una dupla de asistentes fiscales? ¿Qué papel jugó el acompañante experimentado en estos casos?
12. En tu opinión ¿Qué elementos fundamentales debería contemplar el programa Asistente Fiscal para lograr su continuidad?

13. Ya finalizando y más metafórico...con respecto a la organización en general: a. Con cuál/cuáles palabras identificarías a la AFIP? b. Con cuál/cuáles palabras identificaría tu rol como agente de la AFIP? c. Con cual/cuáles palabras identificarías el Programa Asistente Fiscal?

14. ¿Hay algo que quiera señalar que no se lo hayamos preguntado?

La selección de los informantes clave se realizó según las indicaciones de Marshall (1996): el rol que ocupa en la comunidad estudiada; conocimientos relevantes para la investigación; voluntad de comunicar y cooperar en la investigación; capacidad de transmitir y hacerse entender. De allí, que podemos decir con Cutcliffe (2000), que el “buen informante” es aquel que tiene los conocimientos y la experiencia requerida por la investigación, pero también tiene la capacidad de reflejarlos y cuenta con la voluntad y tiempo para participar en el estudio.

El trabajo de campo consistió en ocho entrevistas a informantes clave que han tenido una duración entre 45 a 90 minutos cada una. Siete de ellos acreditaron su condición de Asistentes Fiscales con experiencia en participación en eventos de asistencia al ciudadano y educación tributaria. Entre ellos, uno contaba con información de primera mano por su pertenencia a la estructura del programa y otro fue participante de las actividades desde el inicio de la propuesta. Un octavo informante clave, fue elegido por cumplir un rol jerárquico en el área de recursos humanos en el período analizado, entendiendo que este aspecto complementaría las narrativas de los demás informantes.

En esta investigación, analizamos las percepciones de nuestros informantes clave como si fueran un texto. Grabamos y luego sistematizamos las entrevistas para nuestra interpretación. Debemos decir que dichas entrevistas fueron una fuente de información fundamental para el desarrollo de nuestro estudio. Por temas de ética de la investigación se ofreció a los entrevistados la garantía del secreto de su identidad. Este punto resultó de fundamental importancia para acceder a conocimientos y testimonios en términos de análisis y percepciones brindadas (Hernández-Sampieri, 2018). En el anexo, se detalla la desgrabación de las entrevistas.

### *Caracterización de los Participantes*

<b>Informante Clave</b>	<b>Edad</b>	<b>Área Desempeño</b>	<b>Desarrollo</b>
Informante 1	37	Servicios al contribuyente	Con experiencia y conocimiento profesional. técnico impositivo. Asistente Fiscal.
Informante 2	37	Planeamiento institucional	Con conocimiento profesional técnico impositivo. Asistente Fiscal.
Informante 3	40	Aduana	Experiencia y conocimiento profesional legal. Asistente Fiscal.
Informante 4	53	Recursos Humanos	Experiencia y conocimiento jerárquico en RRHH.
Informante 5	52	Planeamiento Institucional/áreas centrales	Con conocimiento profesional técnico impositivo y en recursos humanos. Asistente Fiscal.
Informante 6	59	Aduana	Experiencia y conocimiento en Seguridad Social. Asistente Fiscal
Informante 7	53	Áreas técnicas	Conocimiento por experiencia técnica-impositiva.
Informante 8	57	Recursos Humanos	Experiencia en recursos humanos. Asistente Fiscal

Por otra parte, resulta de importancia considerar mi situación como investigadora y el rol que he cumplido en diferentes momentos de la investigación. Según una perspectiva metodológica interpretativa, la lógica interpretativa de la indagación tiene como objetivo principal comprender la creación de significado de los participantes de la investigación en sus propios entornos, sin controles artificiales. Asimismo, el investigador ingresa a estos entornos de campo entendiendo que tales participantes, constituyen el instrumento principal para acceder y dar sentido a estos procesos de creación de significado individuales y comunitarios. Es entonces que esta perspectiva se cuestiona la posibilidad de investigación incorpórea, como si los investigadores fueran intercambiables y pudieran realizar la investigación sin interactuar con los participantes situacionales y que esas interacciones afecten sus interpretaciones y la generación de conocimiento (Schwartz-Shea y Yanow, D., 2013). Dicho esto, cabe mencionar que he sido observadora participante durante todo el proceso que se analizará y que me desempeñé en la AFIP coordinando el Programa Asistente Fiscal desde su etapa embrionaria hasta el 2019. En todo el período analizado he mantenido la presencia física y un compromiso intelectual y afectivo con los miembros del escenario estudiado. Por otro lado, estuve en contacto cotidiano con gran parte de los documentos internos del Programa, situación que me facilitó la construcción

de sentido. Este aspecto, por otra parte, resulta relevante para fundamentar el acceso amplio a fuentes secundarias de análisis, tales como encuestas realizadas en diferentes momentos del proceso, documentación interna del área de recursos humanos (informes de focus groups, clima laboral, entrevistas a jóvenes profesionales, entre otros) además de la respectiva que surgió del Departamento de Educación Tributaria de la AFIP.

Por tal, el desarrollo de mi tesis está fundado en mi observación participante del proceso de constitución del programa Asistente Fiscal, en la bibliografía que desarrollo y en el análisis interpretativo de los datos recogidos desde la encuesta semiestructurada.

Cabe señalar que desde la perspectiva interpretativista, la idea de que los investigadores son incapaces de reconocer sesgos y prejuicios es metodológicamente inconsistente con sus premisas fenomenológicas y hermenéuticas que la sustentan. Presumir que los humanos no pueden ser conscientes de sus sesgos, sostienen sus representantes, es rechazar la consciencia humana, la posibilidad de autoconciencia y reflexividad y la capacidad de aprender. En este sentido, los investigadores interpretativos buscan comprender los conceptos y la creación de significado de aquellos que son “nativos” del contexto que están estudiando, pero no se sigue que son simples intermediarios de los conceptos de los participantes. Los investigadores son forzosamente creadores de sentido. De allí que un enfoque metodológico interpretativo entiende los textos de los investigadores como “formas de hacer mundos” (Goodman 1978), no simplemente describiendo los mundos sociales y políticos que presentan, sino creándolos para el lector, a partir de la selección juiciosa de palabras y frases (Clifford y Marcus 1986, Golden-Biddle y Locke 1993, 1997, Gusfiel, 1976).

### **Antecedentes Contextuales del Programa Asistente Fiscal**

#### *La Organización*

La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) creada en 1997, es el organismo encargado en Argentina de aplicar, fiscalizar y recaudar los impuestos nacionales, los tributos aduaneros, los recursos de la seguridad social y controlar el comercio exterior. La conducción del organismo es realizada por un Administrador Federal y tres directores generales que, según su incumbencia, se corresponden a las áreas de la Dirección General Impositiva, la Dirección General de Seguridad Social y la Dirección General de Aduana. Diremos también que la AFIP es percibida por los expertos en Administración Pública como una organización altamente profesionalizada, estructurada e informatizada.

En América Latina, y concretamente en Argentina existen un alto índice de evasión y contrabando que la población ha naturalizado sin considerarlos como un problema de ciudadanía, pues la percepción de ser un buen ciudadano no necesariamente implica ser un contribuyente responsable (Estévez, 2008). El comportamiento del contribuyente ya fue analizado extensamente y si bien las explicaciones clásicas atribuyen el cumplimiento tributario al temor a ser castigado por el Estado, existen una multiplicidad de factores culturales que inciden en él.

En los primeros años de la creación de la AFIP como organismo unificado de recaudación, las cuestiones relativas a la moral tributaria de la población eran consideradas una variable significativa de su conciencia cívica. En respuesta, se impulsaron acciones culturales y educativas para incidir en la conciencia cívica y facilitar el cambio en la cultura fiscal de la población. Durante 2006, la AFIP creó el Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros y de los Recursos de Seguridad Social, con el propósito de “la realización de investigaciones y de actividades de cooperación, la especialización profesional, el intercambio de experiencias, y la publicación de nuevos aportes sobre la cultura tributaria”<sup>10</sup>. (Estévez et al, 2010).

---

<sup>10</sup> Extraído de la Revista del Instituto IR01 junio 2007.

Simultáneamente, la atención al ciudadano cobró especial relevancia llegando a posicionarse dentro de los principales objetivos organizacionales de aquel momento. El interés por facilitar las obligaciones tributarias formaba parte de la estrategia de acompañamiento a la implementación de las nuevas tecnologías, que cambiaron el paradigma de atención al ciudadano-contribuyente. El desafío que fundamentaba estas acciones era dejar atrás un enfoque únicamente coactivo para centrarse en la construcción de una articulación mayor entre el Estado y los ciudadanos basada en la colaboración y la reciprocidad.

### *El Programa de Educación Tributaria*

A partir del 2002 el programa de educación tributaria vigente desde 1999<sup>11</sup> tuvo un fuerte apoyo del Administrador Federal. En dicho momento consiguió una estructura jerárquica de mayor nivel y un presupuesto más amplio, logrando así, multiplicar las acciones educativas y de divulgación tanto en el ámbito de la educación formal como en espacios de educación no convencionales. En particular, los esfuerzos se centraron en la incorporación de la temática fiscal vinculada con la moral cívico-tributaria en la currícula escolar de los niveles primario y secundario. Dicho objetivo se logró cumplir durante los primeros cinco años de vida del Programa, en las 23 provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El Ministerio de Educación de la Nación, por su parte, emitió recomendaciones oficiales a las provincias para incentivar su tratamiento en las aulas.

Fuera del ámbito escolar, se desplegó un amplio abanico de acciones destinadas a llamar la atención de los niños y jóvenes. Entre las más ilustrativas mencionaremos los stands temáticos en ferias del libro de todo el país, que contaban con dispositivos lúdicos educativos móviles. Asimismo, se inició una política de integración con diversos actores tanto públicos como privados. En tal sentido, se destacaron los acuerdos para instalar espacios educativos-recreativos dentro de propuestas de grandes circuitos de juego, como lo son el Museo del Abasto en Ciudad de Buenos Aires, la Isla de los Inventos en Rosario, la República de los Niños en La Plata y el oceanario Mundo Marino en San Clemente del Tuyú, entre los más destacados. En cada uno se recrearon a través de juegos, conceptos acerca del sentido social de los impuestos, el bien común, la solidaridad dentro de la

---

11 El Banco Interamericano de Desarrollo apoyó a la AFIP en el financiamiento y la implementación de un programa de educación tributaria a fin de incidir en la inclusión de contenidos cívicos tributarios en las currículas escolares de los diferentes niveles de enseñanza.

comunidad y el sostenimiento de los servicios públicos. En cuanto a los materiales didácticos producidos mencionaremos algunos destacados, por ejemplo: historietas para ser incluidas en publicaciones infantiles (Revista Billiken y otras regionales); folletería; juegos de mesa; software lúdicos-educativos y materiales con actividades áulicas, para docente y escolares.

El programa de educación tributaria, por otra parte, facilitó la participación a los empleados de la AFIP, en actividades educativas dentro del ámbito escolar. A los fines de nuestro análisis, nos interesa resaltar la identidad organizacional resultante de aquel precedente de nuestra comunidad de investigación. Los empleados interesados en participar, voluntariamente se postulaban y capacitaban para coordinar un taller didáctico en alguna escuela de su entorno familiar y explicar a los niños o jóvenes la función social que cumplían como empleados de la AFIP. Vemos aquí un ejemplo en donde la práctica comprometida, la comprensión sobre qué se está haciendo y para qué, el desarrollo de un estilo y una narrativa conjunta, tal como explica Wenger implica un aprendizaje no solo de adquisición de recuerdos, hábitos y capacidades, sino de la formación de una identidad.

Aquella primera experiencia innovadora de educación tributaria requería el apoyo jerárquico para afianzar su funcionamiento y crecimiento, en una organización que hasta entonces no contemplaba objetivos culturales ni educativos. Mientras tanto, por fuera del contexto de los programas culturales y educativos de la organización, se erguían partidarios y detractores de estas estrategias *soft* que se estaban posicionando. Los argumentos en tensión se podrían dividir entre aquellos que veían la cuestión cultural como de importancia estratégica y aquellos otros, quienes la denostaban por carecer de significado en un organismo técnico cuya función primordial era la recaudación tributaria, aduanera y de seguridad social y la persecución a los evasores sin miramientos de ninguna naturaleza. Podemos ver aquí la tradición más técnica del organismo, que reglamenta, fiscaliza y sanciona en pugna con las formas que apoyaban una transformación cultural en materia de ciudadanía fiscal y de imagen organizacional, a través de acciones de acercamiento al ciudadano.

Hacia el 2008, con los cambios de gestión sobrevinieron cambios en la orientación estratégica. En esa nueva coyuntura los temas culturales y educativos perdieron su posicionamiento en la organización. En poco tiempo el programa de educación tributaria vio reducida su estructura y funciones, sosteniéndose algunas tareas ya rutinizadas tales

como la capacitación docente y los talleres didácticos para alumnos de todos los niveles educativos.

**El Aprendizaje en Contexto Internacional: La Transferencia de Ideas.** El Programa de educación tributaria en Argentina generó las bases para la creación de la Red de Educación Fiscal de Latinoamérica. A partir de un seminario internacional organizado en 2007 en Buenos Aires, se inició un intercambio fluido entre los expertos en el tema de los Ministerios de Hacienda de la región. En este sentido, el programa *EUROsociAL*<sup>12</sup> a través del sector fiscalidad, actuó como nexo y apoyo económico para la colaboración y cooperación en la transferencia de experiencias valiosas entre países.

Entre 2007 y 2011 la Argentina participó activamente en la Red transfiriendo conocimiento y experiencia en materia de educación tributaria a El Salvador y Costa Rica. Dichos países adaptaron a sus contextos las experiencias de educación tributaria argentina, los materiales didácticos y dispositivos lúdicos. En pocos años, estos países consolidaron estos lineamientos en su estructura organizacional, y continuaron con la transferencia a otros integrantes de la Red (tal fue el caso del Salvador con la República Dominicana).

Posteriormente, Brasil presentó a los miembros de la Red, su práctica colaborativa junto a las universidades de orientación contable, para prestar un servicio de asesoramiento fiscal a las personas más vulnerables. La orientación fiscal se desarrollaba en centros de asistencia denominados Núcleos de Asistencia Fiscal (NAF), en las Universidades de contabilidad y comercio, con el fin de orientar en materia tributaria a la población. Este programa que se inició en el 2001 formaba parte de la formación universitaria y recibía el apoyo técnico e institucional de la administración tributaria, quien actuaba en la formación académica. Estos Núcleos se implementaron a través de acuerdos de cooperación con diferente grado de formalidad y en general con escaso contenido jurídico. En la práctica, se presentan sobre la base de un programa donde todas las partes recibían algún tipo de beneficio: los alumnos, por contar con contenido en materia fiscal actualizado; la universidad, al fortalecer los lazos con la comunidad y ofrecer actividades de extensión universitaria y responsabilidad social; la comunidad, con la resolución de sus preguntas más básicas en

---

12 El *EUROsociAL* es un programa regional de cooperación de la Unión Europea con América Latina. Su objetivo es "contribuir a aumentar el grado de cohesión social, reducir las desigualdades, y favorecer el fortalecimiento institucional". Actúa en 19 países latinoamericanos mediante el apoyo a sus procesos de diseño, reforma e implementación de políticas públicas, focalizando su acción en las áreas de igualdad de género, gobernanza democrática y políticas sociales. <https://eurosoci.al.eu/historia/>

materia fiscal y por último la *Receita Federal*, al cumplimentar la formación en materia cívica y tributaria y proporcionar apoyo a los más desfavorecidos (OCDE, 2019).

Hacia el 2014, *EUROSociAL* convocó en Lima a los miembros de la Red donde se acordó la suscripción a la carta de intención para crear una Red Regional de NAF en el marco de la Red de Educación Fiscal de Latinoamérica. Desde entonces se impulsa la transferencia de estas nuevas prácticas entre las Administraciones Tributarias de la región<sup>13</sup>.

**La Nueva Agenda.** Las prestaciones de la AFIP al ciudadano se fueron modificando simultáneamente a los avances de las tecnologías digitales: la información a través de redes sociales, los tutoriales en *youtube* y la creación de aplicaciones celulares fueron parte de las herramientas digitales que la AFIP incorporó en su modelo comunicacional. Esta transformación creó una nueva necesidad: el acercamiento al ciudadano no alfabetizado digitalmente a fin de facilitarle su inclusión fiscal frente a las demandas tecnológicas cambiantes en materia de servicios.

El programa de educación tributaria, tras más de quince años de su nacimiento, había logrado establecer una rutina laboral legitimada en la organización, reteniendo para sí, las tareas de capacitación docentes en los temas tributarios. El objetivo de la educación tributaria se encontraba fundamentalmente asociado a la concientización sobre el sentido social de los impuestos en la población escolar. Hacia 2015, acorde al contexto, las metas daban prioridad al fortalecimiento de los lazos entre el Estado y la sociedad. La necesidad por minimizar la exclusión que enfrentaban los sectores más vulnerables se agravó por la expansión digital de los servicios al ciudadano. Consecuentemente, los actores de decisión política de la AFIP encontraron en las prácticas de los NAF, un nuevo rumbo para la educación tributaria en Argentina e iniciaron la transferencia de estas ideas, con el apoyo de la *Receita Federal* de Brasil y el programa *EUROSociAL*, sector fiscalidad.

Paralelamente, el Programa Asistente Fiscal, surgía como una innovación organizacional consistente en un programa integral y de participación voluntaria de los empleados, para cumplir tareas de educación tributaria y orientación a la ciudadanía favoreciendo la fiscalidad inclusiva.

---

13. En "Construyendo una nueva cultura fiscal" de Borja Díaz Rivilla. Boletín N°3 de Finanzas Públicas. Octubre de 2015.

Anterior al 2015, las “agencias móviles” constituían la forma más innovadora de orientación al ciudadano. La atención se efectuaba en horarios extendidos, dentro o fuera de camionetas equipadas con tecnología que permitía realizar trámites sencillos que no requerían un sellado. Este dispositivo sumaba la ventaja de la movilidad vehicular, que posibilitaba su instalación en espacios temporales de alta afluencia de público, como son los eventos masivos o puntos de turismo. Sin embargo, no resolvía la dificultad de contar con el recurso humano capacitado para la atención al ciudadano, en particular en las zonas alejadas de las grandes ciudades.

A la par, en el área de Recursos Humanos de la AFIP se desarrollaban estudios<sup>14</sup> diversos que indagaban en las motivaciones de su personal y se informaba del interés por participar en tareas esporádicas por fuera del sector de pertenencia al organismo y que los conecte con el propósito de su tarea en el Estado. Dichos informes se sumaron a las novedades que llegaban de las experiencias de atención en los NAF en América Latina. El trabajo conjunto de las áreas posibilitó un beneficio mutuo: la orientación al ciudadano y la educación tributaria de la población podía ser una oferta laboral que ciertos trabajadores de AFIP estarían interesados en realizar esporádicamente. Producto del aprendizaje surgido por el intercambio entre las áreas, los actores políticos de decisión (Subdirección de Recursos Humanos, Subdirección Servicios al Contribuyente, Depto. de Educación Tributaria, Depto. de Comunicación, entre los principales), idearon, implementaron y difundieron un programa de participación voluntaria llamado “Asistente Fiscal”. Se trataba de una convocatoria abierta a todos los empleados sin distinción de área de desempeño, para realizar tareas de orientación y educación tributaria al ciudadano en espacios no convencionales. Los interesados deberían cumplimentar una capacitación cuya aprobación otorgaba la certificación de “Asistente Fiscal” que habilitaba a postularse en convocatorias específicas según tipo de evento, y de ser seleccionado, a participar temporalmente en la actividad laboral de orientación y educación tributaria. Las tareas que bajo esta función se

---

14 En mayo de 2016 un área de Recursos Humanos realizó un relevamiento de opiniones de los agentes de AFIP a pedido de la Dirección de Personal acerca del significado de “beneficio” para los participantes; que indicaban que las acciones de educación tributaria destinadas al público interno eran valoradas y percibidas como una acción motivacional, favorable a la fidelización de los empleados. Se contaba por otra parte con otras mediciones que también valoraron positivamente las oportunidades de contribución a otras áreas del organismo (encuestas de clima laboral); la participación en acciones de educación tributaria y la percepción positiva de sentirse implicados en la consecución de los objetivos organizacionales.

desarrollaren en horario laboral, debían ser autorizadas por la jefatura de base de cada asistente, situación que más adelante sería parte de las tensiones que debería afrontar el programa.

Esta figura se presentaba como una alternativa tanto para afianzar los vínculos internos del binomio empleado-AFIP, como para favorecer también el acercamiento de la AFIP-Estado con el ciudadano. De esta manera, el programa se presentaba como un potencial multiplicador de los recursos humanos para dar respuestas efectivas a la ciudadanía. Desde el punto de vista organizacional, por su parte, se dio origen a un espacio cuyo funcionamiento no requería de vínculos jerárquicos, sino que se basaba en intercambios horizontales, coordinación en red y colaboración entre pares, con un objetivo específico de asistencia y educación al ciudadano.

La adopción del programa Asistente Fiscal favoreció la integración entre áreas estratégicas de la AFIP: servicios al contribuyente y recursos humanos. El área de recursos humanos se responsabilizó de la capacitación, acreditación y selección de los agentes y, por otra parte, el área de servicios al contribuyente era quien disponía de la logística para brindar a los agentes una vasta oferta de espacios de participación. Asimismo, el área de “comunicación estratégica” lo sostenía con la comunicación interna a todo el personal.

La capacitación formal se dispuso en dos etapas: la primera se diseñó en un formato presencial y se dictó en cada región provincial de AFIP en comisiones de no más de veinte personas. Los contenidos se trabajaron en módulos, con temas de educación tributaria, modelos de atención, conocimientos técnicos básicos de los principales impuestos y herramientas web que utiliza el ciudadano para la autogestión. La capacitación formal tuvo una duración de 44 horas presenciales, divididas en 36 horas de cursada; 2 horas de evaluación escrita y de aprobación obligatoria, y 6 horas de pasantía en agencia. A partir del 2018, toda la capacitación se brindó en un formato virtual, desde la plataforma de capacitación del organismo. Hacia finales del 2019, algo más de 600 empleados voluntariamente habían cumplimentado la capacitación y acreditado en sus legajos la función especial “Asistente Fiscal” que les permitía participar en actividades de orientación al ciudadano o educación tributaria durante el horario laboral o extra-laboral<sup>15</sup>.

---

15 En las actividades fuera del horario laboral se contaba con un plus económico por hora trabajada.

El Programa de Asistentes Fiscales<sup>16</sup> formaba parte de la estrategia de educación tributaria interna<sup>17</sup> para afianzar y fortalecer la identidad organizacional de los empleados y adicionalmente, multiplicar los recursos humanos para asistir a los ciudadanos por fuera de las oficinas de la AFIP. En este punto, nos interesa enfatizar que la posibilidad real de participación debía ser autorizada por el jefe directo del empleado-postulante-voluntario.

Ambos programas NAF y AF se dirigían preferentemente a la población más desfavorecida y que se encontraba fuera del sistema. Mientras que los NAF, permitirían lograr la orientación a la población<sup>18</sup> a través de los estudiantes universitarios, el programa Asistente Fiscal, apuntaba a multiplicar la atención a través de los agentes de la AFIP. Del trabajo conjunto surge que los asistentes fiscales actuaran también como parte del equipo capacitador de los estudiantes universitarios participantes en los NAF.

Los NAF y AF propiciaban un entorno más cercano a la población más vulnerable, que el que ofrece la agencia tributaria. Es sabido que esta población también se encuentra atravesada por las cuestiones tributarias, tanto en derechos como en obligaciones, y muchas veces no cuenta ni con la conciencia de su situación fiscal ni con la tecnología para resolverla. Era necesario entonces, recurrir a formas menos convencionales y más cercanas a la población: el tipo de comunicación empática, el plus de tiempo de dedicación para la atención y la explicación para el uso de las herramientas tecnológicas con las que se manejaba la administración digitalizada, se consideraban los elementos indispensables para el logro de su inclusión fiscal.

---

16 La Disposición 405/16 crea la función especial "Asistente Fiscal" para desempeño educativo y de servicios en ámbitos no convencionales con las siguientes características: (1) Se establece como objetivo de la función la promoción de la función social de la Administración Tributaria brindando un servicio de calidad al ciudadano, orientándolo y facilitando la realización de trámites en espacios de atención de atención y educación no convencionales; (2) el desempeño de la "función especial" se ejerce sin perjuicio de las funciones habituales y no es de dedicación exclusiva; (3) los agentes mantienen su dependencia de revista y sólo se reportan al área de Servicios al Contribuyente en lo concerniente al cumplimiento de su función como Asistentes Fiscales

17 Se referencia a la educación tributaria interna a las estrategias motivacionales dirigidas a los agentes, que conectan con el propósito de su trabajo en AFIP y en última instancia, en el Estado. Un ejemplo clásico fue el programa llamado "los papás de AFIP van a la escuela": se invitaba a los empleados a recibir capacitación y acompañamiento s para realizar una charla en las escuelas de sus hijos o familiar cercano para concientizar de la importancia de su trabajo en el sostenimiento de los bienes y servicios públicos. De esta manera, se homologaba la importancia del trabajo del empleado AFIP, con la de aquellos otros trabajadores que realizan una tarea estimada por la sociedad (médicos, científicos, etc.).

18 La experiencia de los NAF en América Latina ha sido sistematizada por Rodríguez Carmona (2019). Nos interesa traer su descripción del perfil de usuario de los NAF que coincide, con el público objetivo del Programa Asistente Fiscal, caracterizándolo como personas microempendedoras que gestionan micronegocios, con diferentes grados de formalización y que se ven sometidos a elevados grados de vulnerabilidad económica y desprotección social ([https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2021/03/2\\_18\\_EL-POTENCIAL\\_NAF\\_DOCUMENTO-FINAL-PARA-LA-WEB\\_compressed.pdf](https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2021/03/2_18_EL-POTENCIAL_NAF_DOCUMENTO-FINAL-PARA-LA-WEB_compressed.pdf)).

En el contexto de la orientación a la población vulnerable durante el período 2016-2019<sup>19</sup> se obtuvieron acuerdos con otros programas públicos nacionales: con presidencia, se logró la participación en el programa “El Estado en el Barrio” que reunía a varios organismos públicos en un mismo espacio para la atención conjunta del ciudadano. Funcionaba en Tecnópolis<sup>20</sup> en provincia de Buenos Aires y en Tecnópolis Federal que se montó como feria de eventos culturales y atención itinerante en diferentes localidades del país.

Asimismo, en conjunto con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, se implementó en el Barrio 31, un espacio de atención integral al ciudadano entre AFIP y la Administración Gubernamental de Ingresos Públicos (AGIP), que se coordinaba en conjunto con el Centro de Desarrollo Emprendedor y Laboral del Gob. de la Ciudad (CEDEL). En esta sede de atención conjunta el Programa Asistente Fiscal convocaba a los empleados para la orientación al ciudadano, tres veces por semana en horario laboral, en forma sostenida.

El programa de Asistentes Fiscales en aquellos años consiguió gran difusión y apoyo de tal manera, que, en su primera convocatoria, se postularon más de 1300 empleados, y lograron su certificación 600 de ellos. A nivel organizacional fue presentado dentro del Plan estratégico e incluido en el Plan Nacional Anticorrupción 2019-2023<sup>21</sup> de la gestión presidencial 2015-2019.

### **El Aprendizaje de Políticas en el Contexto del Programa Asistente Fiscal:**

#### *¿Por Qué los Actores Participan en el Aprendizaje de Políticas?*

En este apartado analizaremos las motivaciones e intereses de los Asistentes Fiscales desde la interpretación de sus narrativas.

El informante N°1 plantea así, sus propias motivaciones y percepciones sobre sus compañeros:

---

19 De acuerdo con los documentos internos de la AFIP, la sección Asistente Fiscal fue creada en mayo 2019, (sin embargo, el programa había iniciado tareas de capacitación y participación partir de febrero de 2017). A septiembre de 2019, había acreditados 570 asistentes fiscales, realizados 106 eventos de participación voluntaria, y atendido a 18.196 ciudadanos. Se observaron datos de participaciones en: Tecnópolis Federal Misiones, Santa Fe, Jujuy, La Rioja, Villa Martelli, Arte BA encuentro de cooperadores escolares, Pymes, Centros de Jubilados, Ferias Regionales, Barrio 31, Feria de empleo, Puntos Digitales, club de emprendedores, talleres de inserción laboral juvenil en colegios secundarios, talleres NAF en universidades, talleres en secundarios para adultos), tareas en operativos de educación preventiva, entre otros.

20 Tecnópolis es un espacio público de ciencia, tecnología, industria y arte, con sede en Argentina.

21 De acuerdo con el Decreto publicado en el Boletín Oficial del 11/04/19, en Anexo-punto Iniciativas Sectoriales, el punto 179 se refiere al Programa Asistente Fiscal en estos términos: *Se potenciará la figura de “Asistente Fiscal”, con el objetivo de continuar facilitando a los ciudadanos la realización de trámites en espacios de atención y educación no convencionales, previendo alcanzar a 15 mil ciudadanos por año en acciones del Programa.*

“...los asistentes estaban muy motivados y tenía muchas energías en poder dar una mano al ciudadano, sobre todo, particularmente lo que fue barrio 31, que es mi mayor experiencia y creo que fue muy muy cercano, y tal vez fue un ideal de la asistencia fiscal: poder estar donde está la gente físicamente.... Yo me sentía muy contento de sentirme parte de un grupo que tenía ganas de hacer las cosas bien, de dar una mano, de ayudar a la gente y eso está bueno, cuando encontrás gente que está en la misma que vos, que tiene los mismos fines, los mismo objetivos, es muy lindo compartirlo....(sobre la Red de Asistentes) buena creación, digamos del programa, que ese vínculo entre los asistentes creo que de alguna manera pudo unir, sintetizar la energía nuestros compañeros que tenían estas ganas de poder dar algo más; sentirse parte de la asistencia a la sociedad y eso también hace que haya una muy buena camaradería, muy buen compañerismo, que haya mucha interrelación de conocimiento, de consultas que hasta el día de hoy sigue ocurriendo” ...

El informante describe la importancia del encuentro entre empleados específicamente para la atención al ciudadano, con quienes se identifica por sus deseos e intereses en desarrollar un servicio de asesoramiento y de calidad a la ciudadanía más vulnerable. Si bien existe la creencia en la organización de que la atención al público es una tarea agobiante, que se rechaza o al menos no se elige, el informante explica que el programa Asistente Fiscal convocó a una parte de empleados dispuestos, capacitados o con interés en la atención al público en forma temporal.

El informante N°2 describe sus intereses y se identifica con otros empleados con una metáfora:

“...los propios asistentes queríamos salir para dar batalla, estar en la calle, hablar con la gente...”

Las metáforas tienen el potencial de resaltar u ocultar ciertos aspectos de la conceptualización de los fenómenos, y por tal, nos dice mucho sobre las creencias y valores compartidos (Charteris Black, 2004, 2006; Goatly, 2007). La metáfora de la batalla ofrece un modo de pensamiento basado en el enemigo/conflicto del que hay que defenderse o de un tesoro que se aspira. En la AFIP es usada naturalmente para referirse a la “lucha contra la evasión y el contrabando”. Aunque estas pueden ser conceptualizaciones negativas si se realiza en términos de conflicto y confrontación, en esta “batalla” vemos una conceptualización asociada a emociones positivas como la fuerza, el coraje y la determinación (Charteris Black, 2004).

Los intereses y motivaciones se encuentran también relacionados con la creencia que la atención tradicional en la agencia es distante y ajena a las necesidades de los ciudadanos. El informante N°2 abre la idea y la completa el informante N°3.

Informante N°2:

“Me parece que era abrir la información en la ciudadanía, acercar a la institución a la ciudadanía y poder, que ellos nos encuentren, como decía que la normativa, en ámbitos no convencionales. Desestructurarnos un poco y salir al encuentro nosotros. Me daba esa sensación”

El informante N°3 completa la idea de la burocracia:

“Creo que los objetivos del programa eran llegar principalmente a los ciudadanos; a los pequeños contribuyentes, que muchas veces, quizás se ven dificultados en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, no por falta de intención, sino porque se pierden en la cantidad de normativa, de aplicativos y herramientas que hay que saber utilizar para poder cumplir. Por ejemplo, lo que se buscaba era llegar a ese público, a esas personas, desde un lugar en que la figura de la AFIP tuviera también una imagen más amable quizás, que la percepción social que pueda haber de un inspector que siempre está, más bien, realizando tareas de fiscalización y en este caso, eran tareas, sobre todo, de asesoramiento y de ayuda para que aquel que quisiera cumplir pudiera hacerlo en forma espontánea”.

En la narrativa del informante N°2 aparecen algunas prácticas tradicionales del ámbito burocrático en contraposición con las prácticas novedosas que proponía el programa Asistente Fiscal. Pero la estructura burocrática requiere homogeneidad que se traduce en la atención impersonalizada y en tiempo acotado por la duración de un turno. Desestructurarse y tener un trato más cercano parece posible sólo si se sale de la agencia no para fiscalizar, sino para orientar al ciudadano.

Las narrativas también dan cuenta del deseo de los empleados en desafiar la inercia burocrática.

El informante N°7

“Creo que fue voluntad de los participantes y del grupo que dio origen al proyecto.”

El informante 5 coincide en la interpretación anterior

“Mi percepción es que fue creciendo de abajo hacia arriba. De hecho, mi recuerdo es que las normas salieron como muy tarde y con mucha pelea y mucho empuje, no al revés. No era que nosotros veníamos detrás de lo que las autoridades superiores sugerían, sino que se peleaba todo el tiempo y por las normativas que no estaban había muchas cosas que era difícil hacer. y ahí empezó todo el tema a pulmón que terminó siendo agotador”

Esta interpretación alude a posicionar al empleado como protagonista de los cambios organizacionales. Se infiere que el aprendizaje se produjo por la tracción de abajo hacia arriba, en un momento específico y permeable de la organización jerárquica.

El informante N°8 decía:

“Si funcionaba porque era un grupo de gente que tenía ganas de enseñar, educar y de armar algo distinto. Yo creo que eso era la base de asistente fiscales, por eso funcionó.”

De estos textos se explica el éxito de la convocatoria al Programa. Entre los empleados existía el deseo previo de encontrarse y compartir intereses y experiencias laborales similares, dentro de esta organización que abarca todo el país. Los Asistentes se encontraron a partir de un objetivo común de participación, un propósito: modificar las creencias sobre su rol como empleado público y acercarse a la población desde la asistencia al contribuyente, asumiendo el rol de servidor público, objetivo que da lugar a su aprendizaje. Es desde su condición de agencia que resuelven el dilema de “Estado alejado”, con un empleado público dispuesto a ayudar y cercano.

### *Aspectos Relevantes del programa Asistente Fiscal*

Para una mejor visualización, hemos sistematizado en el cuadro N°5 las principales causas de participación de los empleados de AFIP en el programa Asistente Fiscal; qué actores políticos participaron y cuáles fueron las fuentes de conocimiento que le dieron origen. Tal información surge tanto de las entrevistas a los informantes clave, como también de la documentación interna de la AFIP a la que se tuvo acceso (Informes de RRHH y del Departamento de Educación Tributaria, documentos interna de la sección Asistente Fiscal “por qué me postulo”), sumándose, además, los patrones encontrados desde el análisis interpretativo como observadora participante del proceso de implementación del programa de educación tributaria y del programa Asistente Fiscal.

En el cuestionario semiestructurado hemos preguntado acerca de las percepciones sobre quiénes serían los actores imprescindibles para el programa. Nos interesaba analizar

creencias y consideraciones críticas sobre el proceso llevado a cabo. Se reconoció así, la ausencia del gremio como actor político legitimado e influyente, quien hubiera facilitado la etapa de implementación organizacional.

Cuadro N°5: Aspectos relevantes del proceso de aprendizaje del programa Asistente Fiscal

<b>Procesos de Aprendizajes de Políticas Asistente Fiscal</b>	<b>Aspectos Relevantes</b>
¿Por qué los actores participan en el programa Asistente Fiscal?	<b>Intereses y motivaciones:</b> ayudar a que los ciudadanos vean “la parte buena” del organismo; compromiso con el rol social de la función; acercar la organización a la ciudadanía; trabajar en un lugar donde se establezca una mejor relación entre nosotros (servidores públicos) y la gente que concurre a la AFIP; vocación de servicio y docencia; valoración positiva de la tarea de servidor público; porque es la tarea del organismo, todos deberías hacer el curso; para conocer otras áreas del organismo; para desempeño eventual en otras áreas del organismo; por capacitación continua y crecimiento laboral. Condición de voluntariado
¿Quiénes son los actores clave involucrados en el proceso de aprendizaje de políticas?	Administrador Federal, <i>EUROSociAL</i> , Red de Educación Tributaria Internacional, Subdirección de RRHH y Servicios al Contribuyente, Área de comunicación institucional, Depto. de educación tributaria, empleados de base, otros organismos (Universidades, Centro de Desarrollo Emprendedor y Laboral del Gob. de la Ciudad, Programa educación tributaria AGIP, secretaria de jefatura de gabinete de Nación-programa Estado en el Barrio, otros), ciudadanos destinatarios.
¿Cuáles son las fuentes de conocimiento?	Experiencia internacional de NAF, experiencia local: informes de recursos humanos (focus groups, clima laboral, entrevistas a jóvenes profesionales); experiencia de las agencias móviles. Necesidades detectadas en grupos vulnerables. Herramientas web AFIP.

### *La AFIP y las Alternativas de Participación de los Empleados*

Los informantes coinciden que la creatividad y la innovación no son temas abiertos a las bases de la estructura organizacional. Sin embargo, entre los años 2016 y 2018 desde diversas áreas de la AFIP, se propuso a los empleados, formas de participación voluntaria

para aportar sus aspectos creativos e innovadores. Bajo la mirada de la mayoría de los informantes clave, estas iniciativas no resultaron muy significativas. Aun así, mencionaron cinco propuestas organizacionales: convocatoria a los empleados expertos en ciertos temas, para participar como tutores de cursos; invitación a presentar propuestas de innovación; implementación de una casilla de correo para enviar propuestas; las Charlas Ted AFIP a cargo de empleados, y una acción participativa de planeamiento institucional. Por su parte el programa Asistente Fiscal fue destacado como un ámbito de participación comprometida y creativa para los agentes y una innovación de gran utilidad para los ciudadanos.

El informante N°1 describe el trabajo cotidiano como una rutina impersonal, sin intervención creativa del empleado.

“No veo la creatividad como un punto esencial de los programas que están en el organismo. Si tal vez indirectamente porque, sacan de la rutina al empleado. El que está en su oficina sentado frente a su escritorio, el hacer una actividad nueva, es inevitable que te estimule la creatividad porque es algo nuevo. Por ejemplo, yo participé en otros programas como el curso para instructores, teníamos un curso para poder dar capacitaciones y demás y ahí también a pesar de todo lo que se aprendió ahí también uno tuvo que poner su impronta y es inevitable.”

El informante N°2 reafirma que sólo a través de búsquedas personales se podía participar en innovaciones organizacionales.

“En esa época, creo que había empezado incluso un poquito antes, había una casilla de correo que habían creado, que si tenías alguna idea para que envíes tu propuesta y después a partir del 2016, crearon el centro de innovación, y me parece que en el contexto actual y en ese momento hasta hoy, en donde los cambios son tan dinámicos y tan acelerados y demás, creo que sí o sí tenemos que estar en los temas novedosos y en los temas que se vienen y creo que el centro de innovación ayudaba un montón en ese sentido: te invitaban a salir de la tarea diaria y pensar un poco más allá. Pero todo eso era una actividad excepcional, salía de uno la participación en este centro de innovación y era por fuera de las tareas cotidianas.”

El informante N°6, por su parte, define al programa Asistente Fiscal con intención motivacional al personal.

“No, no creo que pueda decir que en ese período en particular hubo una intención de estimular a los agentes. Creo que el programa de asistentes que nació en el 2016 si tenía ese

objetivo. Luego no podría decir que eso fue una cuestión generalizada en todas las dependencias en el organismo en ese período, ni en este...”

El informante N°4, en cambio, generaliza la intención de fomento de la participación durante 2016-2018, enmarcando el programa Asistente Fiscal en tal contexto. Al respecto relata:

“Yo creo que fue una época no sé si todo el tiempo, pero en algunos de esos años, en donde la iniciativa de abajo hacia arriba también fue promovida. O sea, todo lo que eran innovaciones, el pensamiento o las ideas de gente que no necesariamente estuvieran en la conducción, se trataba de que sea recibido, y de lograr cierta participación, identificación, sumarse a lo que se estaba haciendo. Algunas personas o áreas rechazaban esto, porque bueno, rompía con los esquemas existentes, pero creo que había bastante voluntad de escuchar novedades y de hacer programas y proyectos diferentes. Este fue uno de esos que tuvo bastante apoyo en una etapa y después no tanta en otras, pero creo que era valioso en ese sentido e innovador”.

Si bien entre los empleados de base hubo acuerdo acerca de las escasas propuestas de participación organizacional, no coincidieron con la visión de los directivos. De la indagación sólo surgieron unas propuestas muy puntuales y aisladas en sectores específicos.

### *Características del Aprendizaje que Comparten los Niveles Organizacionales*

En este apartado describiremos las percepciones de los informantes clave acerca de las características compartidas en los diferentes niveles de aprendizaje de políticas, según nuestro marco teórico: la relación Estado-sociedad, el giro conductual y el proceso a lo largo del tiempo.

**Relación Estado-Sociedad.** A causa del momento de pandemia en que se realizó esta tesis, debimos resignar la indagación a los ciudadanos acerca del programa Asistente Fiscal y por tal profundizamos en el análisis del aprendizaje entre los actores internos de la AFIP. Observaremos entonces, algunas interpretaciones de los informantes clave sobre la articulación del programa con el resto de la sociedad.

A partir de sus experiencias de participación, el informante N°2 valora la interacción con actores externos a la AFIP:

“tal vez esta cuestión que quedó un poco al margen: el vínculo con otros organismos, creo que también es algo muy positivo del programa. Lo ato un poco, no solo en el programa más amplio del Estado en el Barrio en donde interactuamos, sino que lo digo por los núcleos de asistentes fiscales vinculados con las universidades y también con otras universidades fuera del país.”

Nos interesa resaltar en este relato, cómo una experiencia colaborativa con otros actores públicos rompe las fronteras organizacionales y permite la circulación de las ideas libremente.

Con otro enfoque, el informante N°5, relata su visión acerca de la concepción de funcionario público que trasciende a la organización de pertenencia:

“Aprender, aprendí muchísimo. Vamos a ponerlo en contexto de fundamentos. Lo primero que aprendí y es una lección que me llevo para toda la vida, es que un funcionario público, cuando se encuentra con una persona, para la persona representa al Estado. No solo representa, por supuesto habrá salvedades y cada uno tendrá su modelo mental, me refiero a que, como funcionario público, en el voluntariado o en lo que sea, el que está escuchando del otro lado escucha al Estado y esto es lo primero, somos servidores públicos, no servidores de la AFIP, servidores públicos. Recuerdo en el barrio 31, estábamos dando una charla con otros compañeros de monotributo, creo que vino la gente de Rentas de la Ciudad también, me hicieron una pregunta sobre el cableado eléctrico del barrio 31. Por supuesto no tenía ni idea ni respuesta, pero puso en perspectiva que, desde la mirada de la necesidad del Estado, ellos nos ven a nosotros como todo el Estado, como una posibilidad de pedir. Entonces nuestra preparación tiene que ser por supuesto la *expertise* de la organización y acá de donde entra en curso nuestros *skills* de competencias y habilidades, pero también tenemos que estar preparados para entendernos como funcionarios de un Estado que es más grande que nuestra silla en nuestro puesto, más grande que nuestra área y más grande que nuestra organización.”

Este texto nos habla del concepto de servidor público con el que se identificaba el programa Asistente Fiscal. En aquel contexto, tanto desde las comunicaciones internas al personal a través de publicaciones en la intranet como desde la propia capacitación<sup>22</sup> del

---

22 La propia convocatoria al Programa invitaba a sumarse a un equipo para transformar la cultura tributaria. Incluso, la capacitación propia de los Asistentes contaba con un módulo inicial específico acerca del rol del servidor público en el que se tematizaba la mirada del ciudadano sobre la burocracia y la imagen negativa frente al empleado burocrático que traba los trámites en vez de facilitarlos. (ver youtube).

programa, existía una clara identificación del asistente fiscal con un servidor público proactivo para resolver los trámites de los ciudadanos. La valoración positiva de los informantes clave acerca del servidor público, trasciende el límite de la organización AFIP. Ellos entienden que su rol y compromiso es para con el Estado, que este es uno y que las organizaciones son nodos de un Estado mayor. Asimismo, el informante apunta a distinguir a un ciudadano que no fragmenta el Estado en organizaciones, sino que demanda integralidad en las soluciones a sus reclamos.

**El Giro Conductual.** Entendemos desde la perspectiva de aprendizaje de políticas que los actores políticos son racionalmente limitados y con conocimientos incompletos. El informante N°1 nos da un ejemplo y atribuye el decaimiento del programa posterior al 2019, al desconocimiento de los nuevos actores de decisión y por ende se infiere que, en el contexto actual, no se percibe el aprendizaje organizacional respecto del programa Asistente Fiscal:

“Sí se hubiese demostrado que eso sirvió, que esta actividad sirvió para tal cosa y se difundieran tales objetivos, eso también hubiera levantado bastante el programa. Pero el desconocimiento y la falta de demostración de resultados, que sí había, pero tal vez no les llegaban a todos, creo que eso hacía que el programa perdiera fuerza. y que se piense que “esto que es algo voluntario saquémoslo porque es algo que no sabemos qué es y qué resultado nos da, tal vez fue eso...”

En este ejemplo, la percepción del informante clave, deja entrever que el aprendizaje de políticas se vio afectado<sup>23</sup> por los conocimientos incompletos de los actores políticos y por las relaciones dinámicas del nuevo entorno del programa Asistente Fiscal.

---

23 Si bien el período actual se encuentra fuera de nuestro análisis, utilizamos este párrafo de la entrevista para ejemplificar una característica del aprendizaje de políticas que fue remarcada por gran parte de los informantes.

**El Proceso a lo Largo del Tiempo.** Nos importa particularmente esta noción porque las ideas en política tienen dos fuerzas contradictorias que influyen en su formulación: una se trata de la estabilidad relativa al imponerse una idea por una toma de decisión, la otra es un dinamismo de ideas sobre cómo se recopilan, seleccionan, organizan y luego se comunican, defienden o abandonan (Dunlop, 2013). Al respecto el informante N°4 expresaba:

“Yo creo que tuvo una primera etapa en la que, si funcionaba la red. Había una especie de identificación entre los que, desde las distintas unidades participan como miembros de la red. Esto había que potenciarlo, mantenerlo, desarrollarlo. Siempre es más fácil dar el puntapié inicial y que la gente se sienta identificada con una oportunidad, pero después, si no se la mantiene y no se le dan mayores inserciones y se la van renovando, empieza a decaer. Creo que el hecho que haya decaído fue por acción propia del AFIP o sea que la AFIP no siguió adelante con lo que había que hacer para potenciarla. Creo que los cambios de autoridades fueron minando un poco la posibilidad de mantenerla y renovarla. Pero inicialmente a mí me parece que sí, que llegó a tener cierta presencia institucional, que había gente de distintos lugares, y todavía creo que tenía mucho más potencial del que el que efectivamente se vio”.

Y luego siguió:

“Yo creo que sí, que tuvo apoyo inicial pero no el suficiente y no el suficiente tiempo. Después empezó a tener algunas desvirtuaciones... Inicialmente tuvo el apoyo de las máximas autoridades, quizás no en la misma medida de todas, pero lo tuvo y después, en la medida en que fueron pasando cosas, como quien dice, eso no se vio tan claro y se fue desvirtuando un poco. Creo que en algún momento estuvo en un buen camino hacia instalarse”.

En este último relato, el informante N°4 da cuenta de la estabilidad relativa de las ideas al imponerse el programa Asistente Fiscal en un momento determinado (2016), en contraposición con su estado actual, fruto de la dinámica del devenir.

### *Características, Desencadenantes y Obstáculos del Aprendizaje de Políticas en Contexto*

**Características.** La implementación del programa se consideraba posible y de bajo costo, es decir de tratabilidad alta e incertidumbre baja. En el nivel mezzzo, por un lado, la decisión jerárquica de implementar el programa Asistente Fiscal alude a la factibilidad del asesoramiento fiscal de la población vulnerable por parte de agentes de diferentes áreas de la organización, capacitados *ad hoc* y seleccionados según la complejidad de la actividad y perfil técnico del empleado. Este punto requeriría un tiempo y logística específica, pero de poca complejidad para su logro. Se afianzaba, por otra parte, en la conformidad de los empleados al postularse voluntariamente a participar del programa para realización de tal tarea.

El informante N°4 lo describía ampliamente:

“A mi juicio el programa asistente fiscal tenía objetivos en dos direcciones: en una dirección el objetivo era hacia el contribuyente, o sea acercar facilidades, acercar la AFIP al contribuyente, impactar en lo que es el servicio de modo que todo sea más fácil, mejor explicado, facilitado. Esa era una de las direcciones que tenía como objetivo del proyecto. El otro tenía que ver hacia adentro, hacia el personal de la AFIP, que de alguna manera era darle a todo el personal que componía el organismo y que no necesariamente tenía roles específicos relativos con la fiscalización o la recaudación o con la atención; darles roles en donde también pudieran identificarse y compenetrarse en los objetivos del organismo. Entonces, gente que tenía otros roles en el organismo, cualquiera fuera esos, podía aprender contenidos y abordar acciones que le acercasen al contribuyente y lo pusiese en una situación de servicio a la gente. Pero además de eso, el impacto era en su propia identificación o participación en los objetivos de la AFIP”.

Por otra parte, los informantes valoraron positivamente la heterogeneidad de experiencias de los asistentes, percibida como un componente esencial para llevar adelante la actividad. Cabe la aclaración pues, si bien se contaba con actores certificados para las actividades más técnicas, la horizontalidad en los vínculos favorecía el aprendizaje de todos los participantes.

Al respecto, el informante N°1 así lo describía:

“... estuve en pareja con varios compañeros haciendo actividades. Sí pasa que, tras haber estado años en atención al contribuyente, me permitió tal vez ser yo quien asista más al

compañero o que explique cosas. También me ha pasado al revés que me tocó ir con gente de agencias y que sabían un montón de temas. La verdad que la mejor... en ese sentido fue un intercambio de conocimientos de diez... el vínculo con todos fue hermoso. Aprendí con todos un montón y la verdad que sí, con mis acompañantes, la mejor experiencia”.

El voluntariado es una característica del programa de los Asistentes Fiscales muy apreciada y se la asocia con el espacio de la organización que posibilita el ejercicio de la capacidad de agencia de los empleados. El informante N°1 considera que el voluntariado temporal atrae a los recursos humanos más comprometidos con el organismo:

“Un poco con relación a la pregunta anterior, creo que el hecho de tener este personal muy abocado y con muchas ganas de poder participar de esto también, eso me parece que es una fortaleza que tiene el programa, que tiende a permanecer, porque siempre vas a encontrar a alguien que de manera voluntaria lo va a querer hacer. ...Y eso de los voluntarios que hablamos siempre, me parece que eso hace que se sostenga en el tiempo; siempre hay alguien predispuesto para para estar en el programa, o para las actividades...”

En todas las encuestas realizadas, se encuentran datos de confianza en el propio aprendizaje y en la participación conjunta con pares. Los Asistentes creían en la capacidad técnica del equipo interdisciplinar al que pertenecían y se entregaban comprometidos para realizar la tarea de asistencia al ciudadano. En ese sentido, diremos que la tarea se consideraba de alta tratabilidad dentro del contexto reflexivo que se originaba en el funcionamiento de la red de Asistentes Fiscales.

**Desencadenantes del Aprendizaje en Contexto Jerárquico.** Una parte de los informantes consideró que, en el inicio, fue visible el apoyo jerárquico para la conformación y la implementación de la primera fase del programa Asistente Fiscal: El informante N°7 así lo manifestaba:

“Con relación a las jerarquías si apoyaban este proyecto... creería que sí, que le dieron impulso, ritmo y que hicieron que la red se conformara. Pero la verdad que las cosas que son buenas para algunas conducciones no son apoyadas por las continuadoras ...”

El informante N°1 coincide en la apreciación y amplía el análisis:

“Yo creo que parte de la jerarquía de las autoridades, si apoyaba y estaba muy interesada que se implemente y alentaron a la implementación del programa. También hubo una parte que no, tal vez esa parte que no era porque desconocían los objetivos, e incluso los objetivos de la Subdirección General o del organismo en sí. Creo que la inexperiencia hace

que tal vez, no logres conocer los objetivos del organismo no de tu área y te lleve a no fomentar planes que tal vez pueden ser muy útiles para la sociedad en general. Pero tal vez en su momento, en su época de apogeo si fue acompañado por las autoridades, porque la verdad que se hizo bastante y creo que eso de la nada no se hace”.

Desde otra perspectiva, diremos también que estos relatos dan cuenta del proceso de aprendizaje a lo largo del tiempo. Así, las narrativas indican recurrentemente la emergencia de las fuerzas contradictorias que inciden en la formulación de políticas: al imponerse una idea se da una estabilidad relativa, pero en el dinamismo del proceso deben recopilarse, organizarse, comunicarse, defenderse y en ese camino, pueden abandonarse.

**Desencadenantes del Aprendizaje en Contexto Micro.** Aquí resulta relevante la participación en la Red de Asistentes Fiscales que fue impulsada desde la coordinación del programa a través del *WhatsApp*. No todos los Asistentes Fiscales estaban en ella, sino aquellos que voluntariamente se adherían para estar informados y participar activa y cooperativamente, dando y recibiendo respuestas a consultas de los empleados que requerían soluciones para la atención eficaz al ciudadano.

El informante N°5 lo narraba de esta forma:

“Sí, precisamente. Creo que la red era lo mejor que tenía. De todas las cosas que había, lo mejor que había era que la AFIP transversalmente estaba interconectada. Así que podría decirte que en aquello que se apalancó el sistema de asistente fiscales fue en la red. Creo que sin la red no se hubiese logrado. Así que te diría que ese fue uno de los criterios bien pensados y mejor implementados y el resultado estaba ahí; de ahí se daba la motivación y de ahí se daban resultados extraordinarios en todos lados”.

El informante N°1 agregaba:

“Sí, eso estuvo muy bueno, fue una muy buena creación, digamos del programa, que ese vínculo entre los asistentes creo que de alguna manera pudo unir, sintetizar la energía nuestros compañeros que tenían estas ganas de poder dar algo más; sentirse parte de la asistencia a la sociedad y eso también hace que haya una muy buena camaradería, muy buen compañerismo, que haya mucha interrelación de conocimiento, de consultas que hasta el día de hoy sigue ocurriendo. Esta cuestión heterogénea de todo el país es muy enriquecedora. Sí totalmente, yo como como asistente también me sentí muy acompañado por mis pares, por mis compañeros y cualquier consulta que yo podía necesitar, hasta incluso fuera del programa, era muy bien recibida por los demás y enseguida se notaba esa buena onda, esa buena predisposición para con los asistentes unos con otros”.

**Obstáculos.** En cuanto a los obstáculos para el aprendizaje, se perciben desacoples entre el impulso pretendido desde las jerarquías más altas y las omisiones en la comunicación al personal que sucedían por debajo de esa línea jerárquica. Desde el planteo del informante N°2:

“A nivel Dirección Regional y no hubo un fomento por lo menos. No me pusieron una traba, pero no hubo una charla, un mail... algo que te invite a participar.”

El informante N°6 hacía una relación directa entre la falta de comunicación y el rechazo de los jefes de revista a conceder autorizaciones de participación:

“Entonces había mucha gente, ... cuando teníamos que ir a un lugar y teníamos que pedir autorización, esa autorización nos era negada, porque para ellos, para nuestros superiores, no era importante, no hacíamos nada. Entonces hubiera estado bueno, que, entre los acuerdos, sería que la bajada de línea fuera que: asistentes es importante y se necesita. Se necesita que la gente tenga acceso y pueda saber. Entonces eso es un compromiso, un compromiso desde AFIP y bajado en línea, o sea que nadie pueda decir: no es importante”.

Interpretamos tal desacople como un dilema en el contexto jerárquico que no logró acomodar las nuevas creencias ni reemplazar prácticas burocráticas que inhiben la gobernanza más flexible.

El informante N°8, refería la falta de acompañamiento de las autoridades intermedias, al carácter híbrido del programa, por fuera de los objetivos de cada sector. Desde esta narrativa se explica que la burocracia sectorizada tan fuertemente, con objetivos que no contemplan acciones integradas de la organización, no tenga lugar para aportar sus recursos humanos en las innovaciones horizontales y transversales.

“No, las jerarquías no ayudaron ni alentaron al programa, te estoy hablando del área donde yo trabajaba. Porque era difícil de coordinar con el trabajo diario de todos los días y hacer algo distinto que no lo tenían como plan estratégico dentro del organismo, entonces siempre había trabas para que acompañes y también la logística no ayudaba mucho.... Porque .... pero bueno, uno tenía voluntad y lo quería hacer”.

La yuxtaposición de los contextos jerárquicos organizacionales de las áreas de revista de los asistentes y el contexto reflexivo y horizontal propio de los asistentes fiscales participativos fue el punto de inflexión, el dilema a resolver en palabras de Rhodes, para acomodar las creencias acerca de las formas posibles de trabajo dentro de la organización.

Los Asistentes fiscales, en su ámbito micro y ejerciendo su agencia, lo resolvieron creando un contexto de negociación permanente con sus jefes directos. Vemos que existió la voluntad los empleados de base de sostener el programa, pero la expectativa era que la organización se acomode, lo adopte y facilite una participación que redunde en objetivos compartidos

Por otra parte, entendemos que, aun cuando los jefes no ejercían el poder de veto, los empleados aprendieron el sentido del poder de “la sombra de la jerarquía” que obstaculizaba la participación voluntaria. La existencia de esta forma de descalificación da por resultado que parte de los asistentes fiscales desistan de participar en innovaciones legitimadas por la organización, por temor a consecuencias en el trabajo cotidiano, perdiendo la posibilidad de explorar el aprendizaje de otras maneras.

*La Sombra De La Jerarquía.* El aprendizaje en contexto de jerarquía otorga a los actores un conocimiento sobre el alcance de las reglas, su flexibilidad y lo que sucede cuando no se siguen, este punto último da lugar a la sombra de la jerarquía. El informante N°3 lo explicaba:

“Si y es como que.... después de un poco te hacen dudar.... En la primera vez que yo lo solicité no hubo problema. En la segunda, yo fui el fin de semana, ... tampoco. Ahora, ya cuando eran días de semana, ahí había un poco más de rispidez. Entonces, la siguiente no lo consultas... y bueno .... me fijo que día es. Si es fin de semana puedo colaborar para no entorpecer la tarea diaria. En mi caso particular no apoyaban. Incluso en otro momento me habían llamado para participar en otras estas cuestiones y un poco mi jefe directo (la Jefatura de División) me reprochaba *...pero vos siempre te anotas en todas esas cosas ...*”

En este mismo ejemplo se evidencia el aprendizaje sobre las preferencias y los puntos de ruptura de los actores (Dunlop y Radaelli, 2018). Encontramos al informante manejándose en la frontera de la negociación para obtener un éxito relativo y poder participar fuera del horario laboral. Del mismo modo, interpretamos que las jefaturas también aprenden sobre sus costos para llegar a acuerdos con todos los actores intervinientes, en tanto su decisión afecta: la situación del empleado que quiere ampliar su visión global desde el cumplimiento de otra tarea temporal, del propio equipo a quien debe recargar con trabajo frente a la merma temporal de sus recursos humanos y del programa asistente fiscal que se impulsaba desde la jerarquía de la organización AFIP.

*Actores Con Poder De Veto.* El funcionamiento ágil del programa requería el apoyo mancomunado de todas las áreas de la organización. Pero tal aspecto, debía contemplar que el jefe de revista de cada asistente fiscal posee la libertad de autorizar o no a su empleado, para participar en los eventos del programa. En este contexto surgieron las mayores tensiones.

El informante N°2 lo narraba de esta manera:

“...la cuestión jerárquica y tal vez administrativa: por supuesto muchas veces las jefaturas necesitan que termines esta tarea o esta otra y después vemos si te doy permiso... creo que adentro todavía se daba esa fricción”.

El informante N°5 clarifica las tensiones en pugna: los intereses de las jefaturas de base por alcanzar las metas de su propio sector frente a los intereses motivacionales de los empleados y los propósitos que no se alinean con las de la propia área de revista.

“...Funcionaba para el resto de la organización? O sea, me refiero a las jefaturas de las personas que iban... ahí no sé. Creo que la mirada normal era que perdían un recurso, por determinada cantidad de tiempo... y bue. en algunos casos cedían, en otros no ...o se resistían dentro de lo posible y me parece que precisamente este punto, de resistencia de la organización no estaba tan socializada con la motivación... es por ahí lo que lentificó la mayor potencia de este proyecto”.

La intervención del informante N°5 da cuenta de una patología del aprendizaje en el contexto jerárquico del programa AF, que sofoca la motivación, las posibilidades innovadoras de los empleados de base y por ende al aprendizaje de doble bucle.

El informante N°7 expresa la creencia de los jefes de base sobre el comportamiento esperado de los empleados. La participación en actividades externas del área no es aceptada por falta de articulación con sus intereses. Así, la segmentación de la mirada organizacional afecta tanto al empleado participante como a las innovaciones de tipo flexible que se busca implementar.

“Que sea una tarea reconocida por las jefaturas... aunque parece que cuando vas a hacer algo así, es porque te querés ir... y no es así: a poca gente le gusta atención al público o enseñar”.

Encontramos entonces, desde el inicio, desacoples entre los intereses de cada jefatura para cumplir sus objetivos con una dotación muchas veces escasa, y la postulación voluntaria de

los agentes para participar en tareas de servicios al contribuyente en horario laboral o fuera de él.

Cuadro N°6: Sistematización del aprendizaje de políticas del Programa Asistente Fiscal

APRENDIZAJE	<i>Mezzo</i>	Articulación entre niveles	Micro
Características estratégicas	Alta tratabilidad del tema Incertidumbre baja Certificación de actores	Voluntariado Selección de participantes	Alta Tratabilidad del tema Incertidumbre baja Pluralidad de actores Horizontalidad en las relaciones
Contexto	Jerárquico	Negociación	Reflexivo
Qué se aprende	Sistema basado en reglas formales o informales	Preferencias y costos de las decisiones	Normas sociales y las identidades vinculadas a ellas (nuevos consensos-nuevas definiciones) Aprendizaje de doble bucle
Desencadenantes	Lógica de intereses. Lógica de las normas	Barreras bajas Circulación de la información Transparencia Desacoplamiento de nivel superior a nivel inferior. Acuerdo bajo el “velo de la vaguedad.	Diálogo en base a una arquitectura predefinida. Apoyo a la socialización. Actores predispuestos a escuchar. Herramientas tecnológicas de participación. (Red)
Obstáculos	Falta de derrame comunicacional en la cadena jerárquica de arriba hacia abajo Elevado número de actores de veto. Bloqueo por autoridades de diferentes niveles	Sombra de la jerarquía Dogmas tecnocráticos	Desmotivación por falta de autorizaciones para participar en eventos de atención al ciudadano, durante el horario laboral

**El Aprendizaje Como Utilización de Conocimiento:** Desde las narrativas se valora el aprendizaje a partir de las prácticas en el territorio. El informante N°1 lo relata así:

“Bueno, yo creo que el acercamiento ha sido un logro, porque de hecho estábamos ahí: estábamos en Tecnópolis, estamos en el barrio 31... y creo que eso ha resuelto trámites y consultas a un montón de personas, que en definitiva están queriendo cumplir. Ahí está nuestra visión, eso lo veo como súper positivo. Creo que la cercanía se dio y se vivió”.

El informante N°5 sintetiza la función de la Red como circulación de conocimiento y generación de capacidades colectivas:

“...La red de apoyo fue impresionante y en varias circunstancias yo participé haciendo mis aportaciones para que le sea más fácil al que estaba. De hecho, había algunas personas que tenían muchísimo conocimiento y otras no tanto y así se armó la red. Creo que eso es lo poderoso que tenía, que el conocimiento de uno era el conocimiento de todos, entonces éramos una suma de conocimiento. Fue una experiencia extraordinaria.”

El informante N°6 explicaba su aprendizaje como nueva apertura y empatía con los más necesitados:

“Asistente nos abrió la cabeza en un montón de cosas. a mí personalmente me abrió la cabeza en muchas cosas. Me enseñó un montón de cosas que yo no sabía, tanto de lo que se hacía, como de cosas que nunca había tocado en mi vida y no sabía qué se podía hacer. Entonces desde asistentes fiscales impresionante la creatividad, el hacer todas las presentaciones que teníamos que hacer, darnos cuenta de que a cada persona lo teníamos que ver desde el lado que ellos podían entender; enseñarles de la forma más sencilla lo que ellos debían hacer sin poner preconceptos.”

Cabe mencionar, que, según los documentos internos del área, se asesoraban más de 15000 personas por año por fuera de la agencia. La frecuencia de oportunidades de participación voluntaria consideradas útiles y cercanas a la ciudadanía, repercutió en las identidades de los asistentes fiscales.

En el cuadro N°7 sintetizamos los principales aspectos que intervinieron en el aprendizaje y pueden visualizarse en las formas novedosas en que repercute en la práctica.

Cuadro N°7

Procesos de aprendizaje	Nivel <i>mezzo</i>	Nivel <i>micro</i>
El aprendizaje como utilización de conocimiento	<p>forma simbólica: Movilidad temporal de los recursos humanos; necesidad de nuevos consensos para toma de decisión de participación.</p> <p>Forma instrumental: Atención a la ciudadanía dentro y fuera del horario laboral y del área de revista.</p>	<p>Objetivos predefinidos: Empatía frente a las necesidades específicas de atención de la población vulnerable.</p> <p>Aprendizajes horizontales y transversales. Participación en comunidad de práctica en temas de atención al contribuyente a través de una red nacional.</p>
Tipos de cambio. Evaluación	<p>Agentes de AFIP con comportamientos extra-rol: competencia para la orientación ciudadana.</p> <p>Cercanía a sectores excluidos del sistema.</p> <p>Nuevos vínculos con actores interesados (ej. Barrio 31: Gob. de la Ciudad y organismos dependientes; Programa El Estado en el Barrio).</p>	<p>Fortalecimiento de las Identidades sociales de representación estatal, empoderamiento de los agentes, ampliación de la visión global y de los objetivos organizacionales.</p> <p>Autopercepción de los agentes de empoderamiento para transformación. Nuevos contactos fuera del área de revista.</p> <p>Ciudadanía organizacional.</p>

### El Aprendizaje en Comunidades de Práctica

Nuestro análisis de la comunidad de práctica de los Asistentes Fiscales se basa en la teoría social del aprendizaje, según el enfoque de Wenger. Encontramos aquí, un modelo particular, pues se afirma desde una red informal; el grupo del *WhatsApp* y la participación voluntaria de sus miembros para fortalecer los objetivos organizacionales, que son asumidos como propios. La competencia de esta comunidad está relacionada prioritariamente con el asesoramiento de la población más vulnerable y a la orientación en temas de educación tributaria en general.

Las narrativas de los Asistentes Fiscales nos proporcionan datos acerca de los componentes de su proceso de aprendizaje que, si bien se encuentran en clara interconexión unos con otros, pueden distinguirse entre sí.

### *La Práctica Como Significado: La Experiencia de los Asistentes en Barrios Vulnerables*

La práctica se refiere al significado como experiencia en un tiempo y espacio determinado. El asesoramiento en el barrio 31 tuvo lugar en un contexto de negociación de significados, en el que se combinaron procesos de participación y de cosificación en interacción simultánea: la presencia de la AFIP en el barrio, la capacitación para el asesoramiento que recibieron los Asistentes Fiscales, la red de Asistentes Fiscales disponible *online*, los aplicativos de la AFIP, los trabajadores presentes de otras organizaciones estatales, los vecinos del barrio que acudieron a consultar, la forma de atención particular de ese momento, el resto de cosas que suceden, etc.

El informante N°3 describe una situación de negociación de significados en su experiencia de atención en el barrio 31:

“Era un trato con contribuyentes a los cuales yo no estaba acostumbrado, porque usualmente trabajo en área legal, así que es el trato con abogados y de golpe el trato con este contribuyentes de bajos recursos o de zonas que sufren carencias a nivel económico... y bueno, eso se nota en el modo de preguntar y el modo de abordaje, con lo cual, también había que resolver no solo la respuesta técnica para darle a esa persona, sino también cómo transmitírsela sin tantos tecnicismos para que fuera clara, comprensible y pudiera llevarse a su casa para poder cumplir con sus obligaciones fiscales, que era lo que venían a buscar. Así que en ese sentido aprendí mucho desde lo técnico, pero sobre todo de cómo manejarme con otro público de contribuyentes y cómo poder ayudarlos y resolver las cuestiones que se planteaban. Y en ese marco, la red existente siempre era muy útil, porque bueno surgían preguntas muy diversas, que por ahí entre las personas que estábamos en ese momento en el barrio, que usualmente éramos dos, quizás no podíamos responder y la red de asistentes nos permitía resolver esta situación, porque siempre había alguien que, o había estado ya en el barrio y había encontrado la respuesta a esa problemática, o no había estado en el barrio pero era una persona que se dedicaba a ese tema y nos podría ayudar a resolver la situación del contribuyente”.

En este ejemplo, los tecnicismos a que se refiere el informante N°3 equivaldrían a los procesos de cosificación, en tanto que el abordaje de su atención y la interpretación que

hace de la situación es lo que Wenger denomina participación (compartir ese proceso con alguien en acción y conexión).

En otro ejemplo podemos ver la participación como componente de nuestra identidad.

Según el informante N°2:

“Después otro aspecto muy muy lindo para mí el grupo en sí es que una vez que participas en el programa estando en ámbitos no convencionales y brindando asistencia, se van generando otros mini grupos y creando contactos. Y creo que es tal vez, un poco más informal por decirlo de alguna manera, en la que después tracciona la mejora de la tarea incluso nuestras habituales en nuestro puesto, más allá de la Red de Asistentes. Por ejemplo, tenemos una consulta del área de jurídica, y yo conocí a alguien dentro de este ámbito de asistentes fiscales y ya me quedó el contacto, entonces fluye mucho más fácil nuestra tarea diaria”.

Este ejemplo también representa la experiencia de mutualidad y la participación como fuente de identidad. La mutualidad de la participación es reconocida y pasan a formar parte uno de otros. Por tal, los significados de lo que hacemos siempre son sociales.

### *La Práctica Como Comunidad: Compromiso, Empresa y Repertorio Compartido*

Analizaremos la fuente de coherencia de la comunidad de práctica de los Asistentes Fiscales vinculadas a las tres dimensiones sugeridas por Wenger: compromiso mutuo, empresa conjunta y repertorio compartido.

**El Compromiso Mutuo.** El compromiso mutuo, crea relaciones entre las personas. Al mantenerlo en la práctica, se convierte en un núcleo muy firme de relaciones interpersonales.

El informante N°2 afirmaba:

“Si, creo que el intercambio, siempre y hasta el día de hoy es muy rico. Ver las cuestiones que plantea la gente del interior, .... ¡Tenemos gente con el whatsapp de todo el país! Entonces alguien pregunta algo específico, y otro lo puede estar asistiendo, digamos, la asistencia era también mutua: hacia la ciudadanía, pero también entre nosotros, y eso, creo que enriquece mucho más el programa”.

Y el informante N°7 expresa la relación de la práctica como significado y la participación de compromiso mutuo:

“Me encantó participar de la oficina en el barrio 31 y tener contacto con otras personas. ¿Desde la Red de asistentes? La colaboración es lo que más rescato. Hice amigos, conocidos y una red telefónica en donde siempre alguien te contesta”.

La comunidad de práctica no supone homogeneidad, pero sí relaciones para desarrollar la práctica compartida. El informante N°6 resumía de esta manera las características esenciales del compromiso mutuo de los asistentes fiscales.:

“Yo leo el chat donde todos se comunican y cada uno hace una pregunta y siempre hay alguien que le va a responder. Y como lo dije en otra respuesta, somos un grupo de gente que por ahí nunca nos vimos la cara, pero sí sabemos quiénes somos y qué estamos siempre”.

Planteado en la dinámica del trabajo de esta comunidad, el compromiso mutuo supone contribuciones complementarias y el informante N°1 describió de esta forma:

“Aprendí con todos un montón y la verdad que sí, como acompañantes la mejor experiencia. Dejando que el que menos sabía del tema por ahí que atienda primero y desde atrás ayudarlo al otro, o al revés, pueden apuntar algún dato, creo que el clima distendido de la actividad tanto en el barrio 31 o en charlas que hemos dado, hace también que salgan las cosas más fáciles: si te equivocas en algo tenés quien diga amigablemente que se hace de otra manera y se corrige en el momento, no es algo tan rígido y que en definitiva lo importante es que el ciudadano se lleve el trámite hecho en la AFIP o aprenda la capacitación que se está dando”.

Las prácticas de sus miembros componen relaciones de parcialidad en las que resulta más importante saber cómo dar y recibir ayuda que intentar saberlo todo.

El informante N°1:

“Sí desde la red, digamos como el vínculo entre todos los asistentes aprendí un montón de cosas, técnicas no tanto, pero la verdad que muy útiles para el trabajo diario de cada uno. Creo que eso fue inevitable, para mí eso fue una red muy poderosa, todos los días se aprende. Por ahí estás buscando un tema, entras al chat y pones la palabra y aparece una consulta, seguro adentro de ese chat sobre lo que estás buscando. Así que la valoro como una herramienta poderosísima y a todas las personas que ponen la mejor onda todo el tiempo”.

El compromiso mutuo se basa en lo que hacemos y sabemos, y también de nuestra capacidad de relacionarnos significativamente con lo que no hacemos y no sabemos, es

decir, con las contribuciones y conocimientos de los demás. El informante N°3 lo explica como un recurso en forma de contribuciones complementarias:

“Dentro de la red de asistentes fiscales, lo mismo, también aprendí mucho porque son compañeros de áreas muy diferentes que lo que no sabe uno lo sabe el otro y entonces se produjo en una red de conocimiento y de construcción de conocimiento interesante que subsiste el día de hoy. Porque por ahí a veces, sí tengo una duda sobre alguna cuestión, es uno de los lugares en los cuales sé que puedo preguntar y probablemente alguien esté, si no puede contestar con precisión al menos va a poder orientar... y ya eso es bastante”.

**La Práctica Como Empresa Conjunta.** Las empresas que se reflejan en la práctica son extremadamente complejas. En nuestro ejemplo, no se trata sólo de dar asistencia al ciudadano. Incluye aspectos instrumentales, personales e interpersonales. La empresa tiene que dar lugar a que sea habitable a ellos mismos, en un contexto de reafirmación de su posición como servidores públicos, para asegurar la continuidad de su acción laboral voluntaria. Por ello, esto requiere ciertas características de sus miembros.

El informante N°7 lo expresa de la siguiente manera:

“La verdad que creo que hay gente capacitada para desarrollar esta actividad. No sé si yo podría determinar quiénes. Creo que tenés que tener actitud, tener empatía, conocimiento y querer hacer lo que haces. Con placer”.

La empresa conjunta se define como proceso, no es un acuerdo estático. Produce relaciones de responsabilidad, que se negocian colectivamente. Los participantes están interconectados porque participan conjuntamente en la empresa de hacer que la asistencia al ciudadano en forma voluntaria sea real. Estas relaciones de responsabilidad incluyen lo que importa y lo que no es importante y por qué; qué justificar y qué dar por descontado. El informante N°3, como la mayoría de los informantes, explicita abiertamente que en la empresa conjunta de los asistentes fiscales se requiere de elementos independientes al conocimiento técnico:

“Creo que del programa asistentes no pueden participar aquellas personas que ven al programa como un trampolín hacia un crecimiento en términos de categoría dentro del organismo, porque ese tipo de perfiles quizás no son compatibles a veces con el trabajo en equipo que requiere un programa como el de asistente. Entonces me parece que aquellos que solo participan en función de aspiraciones de crecimiento personal no son las personas más indicadas para participar. Creo que es mejor aquella gente que participa de verdad,

porque está pensando en el destinatario del programa, que son los ciudadanos y los contribuyentes y no tanto los agentes que los llevamos adelante”.

Cabe aclarar que para Wegner, la comprensión que tiene cada miembro de su empresa y de sus efectos en su vida, no tiene que ser uniforme para que este sea entendido un producto colectivo.

El informante N°6 trae a luz, los aspectos más complejos del compromiso mutuo entre los Asistentes Fiscales. Encontramos nuevamente expresiones que reafirman el compromiso con la cosa pública, más allá de su pertenencia a la AFIP.

“...Por un lado, sí, consideró que algunas personas jerárquicas les interesaba el programa y por eso comenzó. Vos entre esas personas que luchaste para que existiera el Programa. Por otro lado, el Estado siempre estuvo lejos de la gente y no era, creo, un tema principal para la administración pública acercarse a la gente, lo cual si lo era para todos los asistentes”.

Esta última intervención expresa con fuerza el complejo proceso colectivo de negociación de los Asistentes Fiscales. Su compromiso, bajo la percepción del informante, va más allá incluso, de los objetivos organizacionales. Siguiendo a Wenger, la definición que los asistentes fiscales realizan de su propia empresa no significa que se niegue su posición dentro de un sistema más amplio ni la influencia de la organización que los emplea.

**En Cuanto al Repertorio Compartido.** El informante N°1 nos dice en cuanto al repertorio:

“También esto de poder asistir, poder enseñar, tener esa paciencia para poder transmitir lo que uno sabe, y la ayuda hacia el otro y esto de lo voluntario que lo que también comparto ciento por ciento. Uno lo hace también porque quiere, porque cree que está bien porque lo desea y también porque te gratifica en el fondo”.

El informante N°1 resume los elementos que aparecen en la mayoría de las entrevistas. Se podría decir que el repertorio es una manera de hacer compartida: paciente y didáctica.

El informante N°6 expresa sus percepciones sobre el tipo de competencias que considera esenciales para formar parte de la comunidad de práctica de los Asistentes Fiscales. que requiere tanto la diversidad como la homogeneidad:

“Creo que todos podemos ser parte de la Red de Asistentes Fiscales: todos los que queremos, todos los que facilitamos, todos los que simplificamos, todos los que tenemos

presencia amigable, todos los que nos gusta transmitir, todos los que tenemos compromiso. Entonces no podrían ser: todos aquellos que no tienen responsabilidad, que no tienen respeto hacia el otro, que no tienen compromiso, que hacen difícil la forma de explicar a la gente, ellos no podrían. Pero después creo que todos lo que nos gusta ayudar, simplificar, compartir... todos podríamos ser asistente fiscal. Todos, cada uno con su capacidad, cada uno aprendiendo, todos podrían ser”.

El informante N°6 incluye en el repertorio maneras de hacer, gestos, acciones y conceptos que se repiten en otros relatos y por tal podemos considerarlos como adoptados por la comunidad de práctica de los Asistentes fiscales empeñada en la empresa de la inclusión fiscal de la población más vulnerable.

### *La Práctica Como Aprendizaje*

**Historias Compartidas de Aprendizaje.** La comunidad de práctica de los Asistentes produce colectivamente sus conocimientos en tanto comparten su empresa de orientación a la población vulnerable. La experiencia colaborativa y sus relaciones interpersonales guían la práctica en la atención al ciudadano.

El informante N°3 nos dice:

“Y agregaría que al ser una red muy horizontal (sin la formalidad jerárquica que hay en los puestos donde cada uno trabaja) permitía que nos pudiéramos consultar libremente sobre cómo resolver las situaciones que se nos planteaban con el contribuyente que teníamos enfrente. Desde cómo armar un plan de facilidades o por qué no podía emitir una factura, etcétera. Así que había un espíritu de colaboración entre los distintos asistentes y eso permitía cumplir mejor la función de ayuda a los contribuyentes y también implicaba un crecimiento para cada uno, porque todos íbamos aprendiendo cosas nuevas y nos permitía acrecentar y contribuir a tener una visión más global de las tareas del organismo”.

La construcción colectiva de una práctica local hace posible cumplir con los objetivos organizacionales (Wenger). En ese sentido diremos que son las historias compartidas de aprendizaje de los Asistentes Fiscales, las que hacen posible su trabajo cocreando maneras de conciliar las exigencias organizacionales, con la realidad cambiante de las situaciones concretas.

En la narrativa del informante N°8 queda más claro:

“La práctica te da más conocimiento que la teoría, siempre, notás la diferencia: uno se imagina una cosa y en el lugar de trabajo es otra, esto es así, creo que nos pasa a todos... desde la red de asistentes, siempre hay aprendizaje, estamos en los grupos de whatsapp,

todos los días aprendemos algo y nos conectamos y eso es importantísimo, estar conectados”.

Y en otra parte de la entrevista reafirma el aprendizaje en la práctica:

“Yo creo que la del barrio 31, fue la que participé y fueron situaciones inesperadas porque me encontraba con algo totalmente diferente: cooperativa que no era cooperativa y había que solucionarlo y cargar en un sistema... y bueno la red de asistentes en eso ayudó bastante para llegar a un acuerdo de cómo seguir el trabajo”.

Tal como explica el informante N°8, cada asistente es importante para los demás y confían en una comunidad consciente de su interdependencia para realizar la tarea y sostener un clima laboral alto.

Es interesante comprender que los empleados de base, encarnados en la figura del Asistente Fiscal toman decisiones políticas y no sólo implementan las decisiones de las jerarquías organizacionales. Estas tomas de decisiones, son resguardadas y monitoreadas por la Red en la que se apoyan en tales situaciones.

**Los límites en la Práctica y el Aprendizaje.** La multifiliación y la transferencia de elementos de una práctica a otra, es propia del programa de los Asistentes Fiscales, porque se trata de una estructura emergente, esencialmente informal.

El informante N°5 expresa la correduría haciendo una proyección más allá de lo que fue el Programa en el período 2015-2019. Resaltamos nuevamente el interés de los Asistentes Fiscales con la cosa pública.

“... Creo que principalmente necesita un líder o una líder, creo que cumpliste muy bien esa función de lo que llamamos liderazgo genuino, o sea el permitir que las personas logren su desarrollo personal al mismo tiempo que se alinean con un plan mayor. Ahí sí ,creo que se podría potenciar teniendo un propósito de transformación masiva de Salim, autor que me gusta mucho leer, eso es una chance , normativas bien claras que estén antes, pero no normativas que encorseten si no normativas abiertas, que habiliten las posibilidades, un promotor además del líder del equipo que fuiste vos, por ahí Sergio o alguno más, pero bien clara la función del promotor y que también esa función de promotor esté normada, no solamente que la sepamos, sino que esté claramente normada e incluso hasta con conocimiento público de la ciudad, es como el asistente fiscal de la ciudadanía sería, así como existe el Defensor del Pueblo este sería el asistente fiscal de la ciudadanía, en ese marco”.

El informante N°5 describe el programa proyectado en redes más amplias que rompen los límites organizacionales. Como otros informantes clave, la identificación con el programa Asistente Fiscal lo estimula a plantear sus deseos en nuevos escenarios de crecimiento y de creación de valor público.

### **Identificación con el Programa Asistente Fiscal**

En este apartado analizaremos muy brevemente, algunas narrativas que dan cuenta de procesos amplios de identificación con el programa Asistente Fiscal.

El informante N°1 nos brinda un ejemplo de identidades múltiples individuales que experimenta en base a sus identificaciones articuladas con el programa Asistente Fiscal:

“Sí me siento identificado desde lo positivo ciento por ciento, porque mi perfil como agente es un alto porcentaje de servicio. Me considero como tal un servidor del ciudadano y en ese aspecto coincide con los lineamientos del programa. También esto de poder asistir, poder enseñar, tener esa paciencia para poder transmitir lo que uno sabe, y la ayuda hacia el otro y esto de lo voluntario que lo que también comparto ciento por ciento. Uno lo hace también porque quiere, porque cree que está bien porque lo desea y también porque te gratifica en el fondo”.

Asimismo, el informante N°3, al igual que el informante N°1, articula la identificación con el programa a valores de empatía al ciudadano y de servicio, compatible con el concepto de servidor público.

“En cuanto a sentir identificado con algún punto del programa si, fue con la actitud hacia el contribuyente, la actitud de intentar ayudarlo... porque hay personas que querían saber cómo cumplir con sus obligaciones fiscales o querían saber cómo a través de su cumplimiento acceder a una obra social y por ahí resolver necesidades sanitarias .... ese tipo de cuestiones me gustaron mucho, me sentí muy identificado, era un modo de acercamiento distinto a los ciudadanos desde el lado de la ayuda y no tanto del control, entendiendo también que a veces bueno muchos contribuyentes no es que no quieran cumplir, habrá algunos que no quieren, pero muchos por ahí no es que no quieran sino que no tienen los recursos simbólicos necesarios para para bueno por ahí entender con claridad cómo manejarse los aplicativos de AFIP, o para conocer la normativa.... mucha gente mayor que por ejemplo en lo que son los trámites a través de internet les cuesta mucho, que también se les dificulta llegar a una agencia, entonces poder acercarnos a esa gente, en sus espacios, en sus lugares para ayudarlos, siendo que tanto ir a una agencia como manejarse en internet podría costarles, me pareció algo muy positivo y esto es muy destacable del programa y eso me parece un logro por supuesto”.

El informante N°3 combina identidades organizacionales y ensaya una definición de servidor público vinculada con el Programa Asistente Fiscal y con la AFIP:

“en cuanto a mi rol como empleado de la AFIP y mi rol como asistente fiscal creo que ambas las definiría como de servidor público. Me genera cierta inquietud la palabra de servidor público, porque por un lado me agrada, me parece que refleja la actitud desde la función, sin dejar de controlar qué es lo que corresponde que haga el Estado, pero también ayudar al cumplimiento espontáneo de aquellos que quieren cumplir espontáneamente. Entonces creo que es la palabra; servidor público que resume esa idea...”

El informante N°5, por su parte, articula su afiliación al programa Asistente Fiscal con el concepto de servidor público del Estado, trascendiendo la organización AFIP:

“Me siento re-identificado con el programa asistente fiscales. Pero por sobre todo tiene que ver con que trato de ver más allá de mi metro cuadrado, es decir, cuánto lo que hacemos, de lo que hago, impacta lo más posible. En algún modelo teórico podría ser un propósito de transformación masiva, no es solamente afectar al proceso en el que estás trabajando sino a la sociedad: la búsqueda de hacer un país distinto, un país mejor”.

Vemos en esta última narrativa, una valoración positiva del servicio público relacionada con su afiliación al programa Asistente Fiscal. Desde su autopercepción, él mismo se reconoce como servidor público comprometido e identificado con los intereses del Estado, que trascienden a la organización de pertenencia directa (incluye la identificación con AFIP en forma jerarquizada o anidada).

El informante N°4, por su parte, describe el programa Asistente Fiscal en base a la conformación de un colectivo identificable por sus competencias y valores de servicio que, a la vez, se identifica con los valores de la organización AFIP que lo contiene.

“... yo creo que era un programa que sumaba a mucha gente que tenía ganas de crecer en aprendizajes, en funciones, en roles, en sumarse a un proyecto en donde se identifique con otras personas ...y que esto en definitiva era un proyecto, digamos, que tenía esas finalidades hacia las personas, pero también tenía una finalidad hacia los objetivos de la AFIP. En ese sentido, a mí me parece que es de los de los proyectos que son valiosos al tener estas dos caras. Yo me siento identificado con esa concepción...”

Por otra parte, desde la perspectiva micro de esta comunidad de práctica, las múltiples identidades se articulan en la red de Asistentes Fiscales, en carácter de equipo de trabajo transversal, creando vínculos interpersonales. En este sentido, las intervenciones de cada miembro son percibidas como un recurso para el resto de los participantes. En el

intercambio de información, tratan de comprender cada problemática planteada, comparten ideas, posibles soluciones o simplemente, se hacen compañía.

El informante N°3 lo narra de esta manera:

“...,la red existente siempre era muy útil, porque bueno surgían preguntas muy diversas, que por ahí entre las personas que estábamos en ese momento en el barrio, que usualmente éramos dos, quizás no podíamos responder y la red de asistentes nos permitía resolver esta situación, porque siempre había alguien que, o bueno había estado ya en el barrio y había encontrado la respuesta a esa problemática, o no había estado en el barrio pero era una persona que se dedicaba a ese tema y nos podría ayudar a resolver la situación del contribuyente”.

### *Hacer o No Hacer Forma Parte de la Identidad*

Los asistentes fiscales, aprenden a convivir con las tensiones organizacionales. Aprenden a pedir permisos y aprenden a evitar hacerlo... y también esta forma de hacer o no hacer es parte de su identidad y que les da significado como comunidad.

En palabras del informante N°2:

“Si y es como que.... después de un poco te hacen dudar.... En la primera vez que yo lo solicité no hubo problema. En la segunda, yo fui el fin de semana, ... tampoco. Ahora, ya cuando eran días de semana, ahí había un poco más de rispidez. Entonces, la siguiente no lo consultas... y bueno .... me fijo que día es.”

El informante N°8 da su testimonio:

“No, las jerarquías más altas no ayudaron ni alentaron al programa, te estoy hablando del área donde yo trabajaba. Porque era difícil de coordinar con el trabajo diario de todos los días y hacer algo distinto que no lo tenían como plan estratégico dentro del organismo, entonces siempre había trabas para que acompañes y también la logística no ayudaba mucho.... Porque .... pero bueno, uno tenía voluntad y lo quería hacer”.

Por otra parte, el “hacer” se hace visible en el contexto laboral que, a su vez, devuelve las identidades percibidas. En palabras del informante N°2:

“... me viene el recuerdo de ver el programa (yo me anoté en la primera promoción) y recibir mensajes de mis compañeros de trabajo “este programa es para vos ...ya te anotaste? ya te vemos ahí... ...pero incluso me sentí apoyada por mis propios compañeros para participar. Era por esta cuestión de abrirse a la sociedad, brindar un servicio, ayudar, colaborar en transmitir lo que hacemos, cómo lo hacemos y resolver un poco los trámites de la ciudadanía en otros lugares que, tal vez, no tiene tiempo para la agencia y demás y en ese sentido, si me sentí súper identificada”.

Tal como ya fue demostrado (Van Dick, Wagner, Stellmacher y Christ, 2005) cuando la identidad organizacional es preponderante, se asocia con mayores niveles de comportamientos extra-rol, como las conductas de ciudadanía organizacional, iniciadas voluntariamente por el empleado y que benefician a los objetivos de la organización. En este sentido, podemos decir que el Programa Asistente Fiscal es un ámbito de identificación por parte del “talento renacentista” de la AFIP.

### *Niveles de Identidad*

Finalmente, indagamos en las percepciones de los informantes clave en forma de metáfora acerca de los atributos de la organización y al programa Asistente Fiscal. Así, encontramos múltiples identidades organizacionales respecto a lo percibido como central y duradero, algunos críticos de la cultura organizacional.

En palabras del informante N°1

“... mí rol como agente por momentos impotencia, por momentos es el hecho de sentir quiero dar esto, pero no puedo, no me dejan, me cortan las alas, me ponen un techo. Es desmotivación.

Al programa asistente fiscal en su momento lo pensé como esperanza, también para pasar un momento agradable con gente en el trabajo, juntarme con gente que quiere lo mismo que yo, que tal vez ese programa pueda ser un fiel reflejo de lo que el día de mañana sea la asistencia ciudadana, que realmente salga de cada empleado la vocación de servicio hacia la comunidad, creo que sintetiza esa idea”.

El informante N°2 nos decía sobre el programa:

“... Para mí es asistencia, es servicio, es cercanía, es ayuda, es apoyo, es mejorar la imagen, es aportar y es un poco una manera de acercarnos a la ciudadanía, ser más abiertos, más receptivos desde un rol más activo, salir más a la búsqueda que a la espera. Mas de accionar”.

El informante N°3 refería con respecto a la AFIP, al programa y su rol como empleado y asistente fiscal:

“... la AFIP creo que ... diría: cultura tributaria, recaudación fiscal y control. No me parece que la palabra control deba tener un sentido negativo necesario. Es parte de las funciones del Estado. ... en cuanto a mi rol ... podría definirlos como servidor y funcionario público”.

El informante N°5 aporta palabras significativas:

“la AFIP es rígida claramente rígida. Por eso me parece que el proyecto que estaba muy bueno, ahí hizo ruido. Mi rol como agente en la AFIP: cambio, transformación, desafío. El programa asistente fiscal: osado, flexible, cercano y amoroso”.

A modo de cierre, diremos que en todas las entrevistas se percibe la identificación con el programa asistente fiscal. En algunos casos los informantes confunden los períodos a analizar y se evidencia una sensación de desmotivación y carencia de iniciativas por la falta de continuidad del programa (situación dada posterior a fines del 2019).

De todos modos, la práctica debe ser comprendida en su dimensión temporal. Sin importar cuanto dure, puede experimentarse con intensidad transformadora. Por tal, es de resaltar las metáforas de los informantes acerca de sus identidades organizacionales individuales.

Desde otro enfoque diremos que es posible observar siguiendo a Foreman y Whetten (2002), que la congruencia de identidad entre los diferentes niveles influye significativamente en el nivel de compromiso organizacional de sus miembros.

En el Cuadro N° 8 sintetizamos las percepciones de los Asistentes

Cuadro N°8 de percepción de identidades organizacionales múltiples en interacción con la imagen organizacional

<b>FOCOS</b>	<b>IDENTIDADES MÚLTIPLES</b>	<b>IMAGEN ORGANIZACIONAL</b>
<b>AFIP</b>	-Fuerza del Estado, desarrollo personal y ciudadano. -cultura tributaria, recaudación fiscal, control -Recaudación, Recursos del Estado -Familia -Organismo Técnico -Burocracia, desinterés, acciones individuales. -Rígido (en tensión con lo flexible de AF)	-Serio, duro, temible, inaccesible, inhumano
<b>Programa Asistente</b>	-Esperanza, socialización, identificación con un grupo de trabajo, ideales de servicio al ciudadano;	- Servicio al ciudadano - Presencia amigable -Abierto y receptivo con

<b>Fiscal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Asistencia, es cercanía al ciudadano, apoyo, mejorar la imagen, aportar, ser abierto y receptivo, rol activo</li> <li>-identificación</li> <li>-Osado, flexible, cercano, amoroso-</li> <li>-respeto, simplificación, compromiso, trasmisión, presencia amigable</li> <li>-Ayuda, empatía, colaboración, enseñanza</li> <li>-Unión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>la ciudadanía</li> <li>-Servidor público</li> </ul>
<b>Rol como Agente AFIP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Servicio a la ciudadanía, cordialidad, amabilidad, responsabilidad (capacidades funcionales)</li> <li>-servidor público= funcionario público</li> <li>-aporte al cumplimiento espontaneo</li> <li>-Recursos Humanos, motivación, organización</li> <li>-Cambio, transformación, desafío</li> <li>-Gran familia</li> <li>- educación, cercanía</li> <li>-Asistente</li> <li>-Impotencia, desmotivación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Servidor público</li> <li>-Cordialidad</li> <li>-Asistencia cercana al ciudadano</li>   <li>El Estado está cerca de la gente</li> <li>El ciudadano aprende</li> <li>El ciudadano se siente asistido</li> </ul>

Entendemos que la práctica como asistente fiscal acerca al empleado con el ciudadano desde un vínculo amable y de servicio, que el ciudadano acepta y aprueba. Esta nueva relación para muchos empleados otorga una valoración positiva de su rol de servidor público, mayor al recibido por su trabajo cotidiano en la AFIP (la imagen organizacional es de dureza y lejana al ciudadano). La nueva valoración generada por su filiación al programa Asistente Fiscal, motiva su participación y favorece conductas de ciudadanía organizacional. Asimismo, la interacción con la red de los Asistentes Fiscales se puede relacionar con la satisfacción laboral y las conductas extra-rol (Van Dick, Van Knippenberg, Kerschreiter, Hertel y Wieseke, 2008).

## CONCLUSIONES

---

La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), es una organización altamente profesionalizada, con vastos conocimientos construidos en forma acumulativa a través de principios y pautas para la práctica y con funcionarios en cadena de mando vertical, propia del modelo burocrático. Sin embargo, en 2016, la AFIP implementó una innovación organizacional, el programa Asistente Fiscal, con un enfoque transversal, más cercano a los modelos de gestión en redes y que involucra la participación voluntaria de los empleados en acciones de servicios al ciudadano y educación tributaria.

De acuerdo con nuestra hipótesis, encontramos que el programa Asistente Fiscal es un ejemplo de cómo los modelos de gestión estatal se superponen en capas, dando como resultado de tal aprendizaje, un híbrido organizacional (Gómez Cárdenas, 2011). Tal aspecto, genera demandas contradictorias dentro de la constelación de actores implicados en dicho programa, y en ese sentido, el aprendizaje de una política de estas características puede resultar disfuncional y evidenciarse en tensiones organizacionales. En lo respectivo al programa de los Asistentes Fiscales de la AFIP, entre 2016-2019, los empleados de base resolvieron el dilema al negociar su participación atendiendo a las demandas derivadas de diferentes paradigmas gubernamentales, en un intento de acomodamiento de nuevas ideas en viejas estructuras. Por tal, diremos metafóricamente que la organización AFIP aprende como un oxímoron, es decir, en equilibrio entre las conductas basadas en rutinas y en conductas disruptivas de innovación que se presentan en la yuxtaposición de orden y desorden.

Retomando la concepción de organización racional propia del modelo burocrático, se ha afirmado que esta afecta los intereses del trabajador, su motivación e inhiben la reflexión en acción (Weick y Wesley, 1996). Esta razón explica que los empleados de la AFIP valoren las formas más flexibles, adaptadas a la actual era de necesidades. En tal aspecto, el Programa Asistente Fiscal se posicionó como espacio preferencial de participación voluntaria, por sobre otras propuestas organizacionales innovadoras, consideradas aisladas o de baja incidencia.

El programa Asistente Fiscal, se orientó a las acciones de educación tributaria y al asesoramiento fiscal de la población vulnerable, objetivo que convocó a muchos empleados de la AFIP a capacitarse para su desempeño temporal. El éxito de la

convocatoria se explica, pues tales acciones se consideraban una forma de acercamiento amigable a la población y por ello, quienes las cumplían, eran receptores de reconocimiento en su rol de servidores públicos.

Las fuentes encontradas para el aprendizaje de esta política fueron: los Núcleos de Asistencia Fiscal en las Universidades (del Programa NAF), que se implementaron a partir de la transferencia de ideas, bajo la intermediación del *EUROSociAL* Fiscal; la necesidad interna de la organización de contar con empleados competentes para la atención en las agencias móviles y el diagnóstico organizacional que destacaba el interés de los empleados de ampliar la visión global de la organización, la participación en actividades innovadoras, y la mejora en la relación con el ciudadano.

La implementación, se vincula a la percepción de su alta tratabilidad. Así, el apoyo de las jerarquías en el inicio del programa Asistente Fiscal, fue un desencadenante fundamental del aprendizaje que facilitó su desarrollo sostenido hasta el 2019. Dicho acompañamiento favoreció las primeras negociaciones con las jefaturas de base que, en sus inicios, accedieron a autorizar la participación de sus empleados. Una actividad de interés llevada a cabo fue la asistencia ciudadana en el Barrio 31, destacándose tanto la experiencia directa de atención al público como así también la interdependencia que se creó dentro de la Red de Asistentes Fiscales. Los Asistentes más experimentados en la atención aportaron sus conocimientos concretos con soluciones reales, en aquellas situaciones que muchas veces no coincidían con la normativa explícita. Encontramos aquí, el aprendizaje a través de la creatividad de los empleados que realizan pequeñas innovaciones en el quehacer cotidiano de la atención en territorio y que, generalmente, son invisibles a la organización. En este sentido, el ejercicio de agencia de los empleados desde el rol de Asistente Fiscal les permitió desenvolverse en situaciones novedosas bajo el acompañamiento de la Red de Asistentes Fiscales. Dicha Red se conformó de tal manera que se considera fuente de conocimiento y de apoyo para la atención al ciudadano. Todos y cada uno de sus miembros son percibidos como importantes para la tarea, y con espacio para encontrar un lugar en el trabajo en conjunto. El aprendizaje en la práctica funcionaba en un *fluir* constante y colectivo que se tradujo no sólo en la tarea de atención, sino que dicho aprendizaje fue trasladado a la oficina de pertenencia, en el hacer cotidiano.

Así, el programa Asistente Fiscal se constituyó en el ámbito de configuración de una comunidad de práctica con características distintivas. Como comunidad de práctica

diremos que los Asistentes Fiscales participaban de las actividades de asistencia al ciudadano y de educación tributaria, en especial a la población más vulnerable, como algo significativo y por tal se produjo el aprendizaje y la identificación con el rol de servidor público. El elemento constitutivo de esta comunidad es el compromiso mutuo y la confianza del saber que circula en la red. Así, los miembros valorados como expertos en las temáticas de atención aportan sus conocimientos generando capacidades colectivas. Centramos nuestra atención en la comunidad de práctica de los Asistentes Fiscales, pues entendemos que es el espacio por excelencia de negociación de significado, de aprendizaje, de desarrollo de prácticas y de formación de identidades. Además, supone interacciones complejas entre lo micro y lo macro de la organización. En ese sentido, diremos con Wenger que, quienes trabajan en organizaciones contribuyen a sus objetivos participando con creatividad en prácticas que no pueden ser totalmente reproducidas por procesos institucionalizados. Por tal, para que haya aprendizaje, se requiere de contextos organizacionales que, como en el caso de los Asistentes Fiscales, favorezcan la participación activa de los agentes. Esto requiere, por una parte, que las jerarquías favorezcan la construcción de comunidades de práctica y por la otra, que sostengan espacios para que los participantes actúen y tomen decisiones que involucren su propio conocimiento.

Desde otra perspectiva, también se puede decir que el aprendizaje es el vehículo para la evolución de las prácticas, al mismo tiempo que es vehículo para el desarrollo de identidades y su transformación (Wenger, 2011). En ese sentido, el programa Asistente Fiscal representa un fenómeno de emergencia de identidad organizacional, entendiendo la participación como fuente de identidad. Cabe mencionar que, en la comunidad de práctica de los Asistentes Fiscales, se estableció una identidad laboral transversal, similar a la de un equipo interdisciplinar, pues sus miembros pertenecen a diversas áreas de trabajo en AFIP. La emergencia de esta identidad generó una fuerte afiliación con el programa tanto a nivel individual como en el grupal y organizacional, dando lugar a comportamientos extra-rol y conductas de ciudadanía organizacional, entre las destacadas. Este punto obligó a sus miembros a negociar la tensión entre las identidades laborales jerárquicas y la identidad laboral voluntaria de la comunidad de práctica de los Asistentes Fiscales, con el objeto de alcanzar un balance óptimo entre ambas.

Consideramos que el programa Asistente Fiscal de la AFIP facilita un entorno de innovación y aprendizaje en el sector de servicios al contribuyente, capaz de atraer la participación voluntaria tanto de los empleados más expertos, como de aquellos otros que se encuentran motivados para ejercer el rol con compromiso. Así, podríamos decir que, esta política podría también detectar el “talento renacentista” necesario para la Administración de esta nueva era. Asimismo, puede ejemplificarse como una potente herramienta de gestión por problemas específicos, tal como se conocen en las prácticas de la corriente *New Practice of Public Problem Solving*.

Entendemos que el apoyo de las jerarquías al programa Asistente Fiscal, permitiría a la organización aprender de las experiencias distintivas de orientación en la población más vulnerable y de las innovaciones que surgen al respecto. De allí, que sostenemos que la interacción más flexible entre los diferentes niveles propendería a un impacto organizacional de abajo hacia arriba, acción que, a su vez, favorece la identificación y compromiso de sus miembros. Desde otro enfoque, la fluidez en la información aportaría a la toma de decisiones más cercanas y acordes a la problemática de esa población. Cabe señalar que existen experiencias exitosas de contextos en donde se les permite a los ciudadanos el ingreso a la arena política.

### *Dilemas*

Aunque el programa asistente fiscal haya contado con cierto grado de aceptación organizacional, tal innovación no está exenta de dilemas en cuanto a sus prácticas y a la participación de los empleados en forma voluntaria. Como resultado de la investigación teórica, encontramos que la revisión de la literatura llama la atención sobre la importancia de administrar las innovaciones con cuidado, enfocándose en las diversas tensiones y complejidades organizacionales (Smith 2018, Hansen y Fuglsang L. 2020).

De este modo, podemos observar tensiones en el nivel de las jefaturas de base, quienes deben cumplimentar sus propios objetivos organizacionales con escasos recursos humanos, y deben enfrentarse, por falta de alineación de objetivos y tareas, con otras propuestas organizacionales de participación voluntaria de los empleados.

La superposición del contexto jerárquico burocrático con este programa horizontal y voluntario fue el punto de inflexión, el dilema a resolver en palabras de Rhodes, que implicaba el replanteo de la tradicional forma de trabajo dentro de la organización, por otra donde primen los consensos, los planes articulados entre diferentes áreas y la visión

integral de la tarea. De esta manera, podemos explicar el funcionamiento inicial del programa Asistente Fiscal, bajo la negociación permanente y la buena disposición de ambos actores (el jefe y el empleado). Sin embargo, se requiere un acomodamiento de los procesos pautado desde lo organizacional, hacia objetivos compartidos que permita así la resolución del dilema.

Por otra parte, aún falta una evaluación que describa el grado de institucionalización del programa Asistente Fiscal. En tal caso, vale la sugerencia de realizar un monitoreo para verificar si el programa se rutiniza o si se logra mantener como un entorno para la innovación organizacional, teniendo en cuenta que esto sólo será posible, si las personas lo recrean continuamente (Weick y Wesley, 1996; Wenger, 2001).

Asimismo, es necesario continuar con más investigaciones desde la perspectiva basada en la práctica, para comprender mejor la relación entre colaboración y coordinación y cómo pueden impulsar la innovación. Entendemos que aún se necesita profundizar el conocimiento sobre cuáles son las potencialidades innovadoras de la comunidad de práctica de los Asistentes Fiscales. Además, no sabemos cómo estos entornos de trabajo voluntario se mantienen en el tiempo y/o cuáles aspectos son generalizables a otros organismos del sector público y/o cuál es la evaluación del programa desde la perspectiva de los ciudadanos.

En cuanto al aprendizaje de esta política a lo largo del tiempo se observa una estabilidad relativa durante el período 2016- 2019. Sin embargo, se reconoce un giro conductual a partir del 2019. Aunque el período actual se encuentra fuera de nuestro análisis, los informantes perciben un desacople en la comunicación del aprendizaje anterior. Diremos entonces que los cambios de los actores de gestión funcionaron como obstaculizadores del aprendizaje ya que produjeron decisiones políticas basadas en un armado incompleto del conocimiento acumulado.

Siguiendo a Dunlop y Radaelli (2018), podemos decir que no siempre un programa está equivocado si no continua. Existen muchos factores que influyen. A veces, el aprendizaje no es deseable porque es ineficaz o también, por querer aplicar la lección correcta en el contexto institucional equivocado.

Dunlop y Radaelli (2013) enfatizan que es necesario aprender sobre cómo aprender. En tal aspecto nos planteamos nuevas preguntas o dilemas para las próximas investigaciones:

¿Cómo incorporar el diálogo entre las jefaturas de diferentes niveles y en lo transversal de la organización? ¿Cómo el diálogo puede aportar a la implementación de las innovaciones que surjan de abajo hacia arriba? ¿Por qué los empleados de la administración pública se involucran en actividades voluntarias de trabajo para fines organizacionales? ¿Cómo y en qué medida se puede incorporar al ciudadano, específicamente a la población vulnerable, en el aprendizaje organizacional de políticas de servicios al contribuyente? Con esta última posible pregunta de investigación, proponemos revisar el concepto de laboratorio como herramienta para generar nuevos hallazgos sobre la potencialidad de la participación activa del usuario (ciudadano) en las futuras innovaciones y por ende del aprendizaje organizacional.

Dejamos finalmente las expresiones del informante N°6, cuya esperanza de continuidad del aprendizaje logrado, se funda en su compromiso con la comunidad de práctica de los Asistentes Fiscales:

“... el rol de asistente fiscal tiene que existir, debe existir porque es la única manera que el Estado se acerca a la gente para ayudarlos con compromiso, con respeto y con simpleza.

Ahora, ...cuando vos estás delante de una persona que te está haciendo una pregunta, que no es ni lógica ni concreta, y que vos tenés que buscar cómo llegar a la real pregunta de la persona, es mucha la diferencia<sup>24</sup>; porque uno tiene que acompañar a esa persona para llegar a lo que realmente necesita y solucionar esos temas ... poder transmitir eso de ser la presencia amigable de un organismo al que la gente le tiene miedo, para mí es un logro”.

---

24 En tanto este último testimonio podemos plantear junto con Hartley 2005, que el programa Asistente Fiscal propiciaba un espacio en los que los miembros de la comunidad de práctica participaban en actividades de resolución de problemas que se pueden traducir como innovaciones. Estas pequeñas innovaciones parten de este espacio flexible con amplia base para la creatividad (Zomerdijsk y Voss 2011; Fuglsang 2010, 2020, 2021).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- ABRAMSON, M. A.; CHENOK, D. J. y Kamensky, J. M. (2018). *Government for the Future: Reflection and vision for tomorrow's leaders*. IBM Center for the Business of Government.
- ACUÑA, C. (2007). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la República Argentina.
- ALCOVER, C. M. (2016). ¿Who are I? Who are We? A State-Of-The-Art. En *Review of Multiple Identities at Work. Psychologist Papers* (2018).
- ARGYRIS, C. y SCHÖN, D. (1978). *Aprendizaje Organizacional: una teoría de la perspectiva de la acción*. Reading, Mass. Addison Wesley.
- ASHFORTH, B. E. (2016). Organizational, subunit, and individual identities: Multilevel linkages. En M. G. Pratt, M. Schultz, B. E. Ashforth y D. Ravasi (Eds.), *The Oxford handbook of organizational identity* (pp. 79-92). Nueva York: Oxford University Press.
- ASHFORTH, B. E., HARRISON, S. H. y CORLEY, K. G. (2008). Identification in organizations: an examination of four fundamental questions. *Journal of Management*, 34(3), 325-374.
- ASHFORTH, B. E. y JOHNSON, S. A. (2001). Which hat to wear? The relative salience of multiple identities in organizational contexts. En M. A. Hogg y D. J. Terry (Eds.), *Social identity processes in organizational contexts* (pp. 31-48). Philadelphia: Psychology Press.
- AVLONITIS, G. J.; PAPASTATHOPOULOU, P. G., y GOUNARIS, S. P. (2001). An empirically-based typology of product innovativeness for new financial services: Success and failure scenarios. *Journal of Product Innovation Management: an international publication of the product development & management association*, 18(5), 324-342. Bennett y Howlett, 1992.
- BENNETT, C. J., & HOWLETT, M. (1992). The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy sciences*, 25(3), 275-294.
- BERGMAN, M. (2007). La Administración Y El Cumplimiento Tributario, en *La Revista del Instituto*, IR C1. AFIP.
- BEVIR, M. AND RHODES, RAW (2015). Interpretive Political Science: Mapping the Field, in M. Bevir and RAW. Rhodes Eds.) *The Routledge Handbook of Interpretive Political Science*, Abingdon, Oxon: Routledge, pp. 3-27.

- BEVIR, M. AND RHODES, RAW (2006). *Governance Stories*. Abingdon Oxon: Routledge.
- CLIFFORD Y MARCUS (1986). *Writing Culture: The Poetics and Politics of Ethnography*. Berkeley: University of California Press.
- CUTCLIFFE, JOHN (2000). Methodological Issues in Grounded Theory. *Journal of Advanced Nursing*, vol. 31, N°6.
- CHARTERIS-BLACK, J. (2004). *Corpus Approaches to Critical Metaphor Analysis*. New York: Palgrave Macmillan.
- CHARTERIS-BLACK, J. (2006). “Britain as a Container: Immigration Metaphors in the 2005 Election Campaign”. *Discourse and Society*, 17 (5): 563–581
- CHAYES, A, y CHAYES, A. (1993). On compliance. *International Organization*, 47(2), 175–205.
- CHECKEL, J.T. (2005). International institutions and socialization in Europe: Introduction and framework. *International Organization* 59 (4), 801–826.
- CYERT, R. M. y J. MARCH. (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*. New Jersey, Prentice Hall.
- DELGADO, M.L. y VALDENEBRO, M. (2010). La Educación fiscal: ¿Por qué y para qué? *Educación Fiscal y cohesión social*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales (2010).
- DOLOWITZ, D. y MARSH, D. (2002). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An international Journal of Policy Administration*, 13 (1), pp. 5-24. DOI: 10.1111/0952-1895.00121
- DUNLOP, C.A. y RADAELLI, C.M. (2018). The lessons of policy learning: types, triggers, hindrances and pathologies. *Policy & Politics*, vol x, no x, xx–xx, DOI: 10.1332/030557318X15230059735521.
- DUNLOP, C.; RADAELLI, C. y TREIN, P (2018). The family tree of policy learning. In C. Dunlop, C. Radaelli, & P. Trein (Eds.), *Learning in public policy: Analysis, modes, and outcomes* (pp. 1-25). Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- DUNLOP, C.; RADAELLI, C. y TREIN P. (2017). Learning in the bath-tub: The micro and macro dimensions of the causal relationship between learning and policy change. *Policy and Society*, 36(2), 3049-319.
- DUNLOP, C.A. y RADAELLI, C.M. (2013). Systematizing Policy Learning: From Monolith to Dimensions. *Political Studies* 31, 3: 599-619.
- DUTTON, J. E.; DUKERICH, J. M. y HARQUAIL, C. V. (1994). Organizational images and member identification. *Administrative Science Quarterly*, 39(2), 239-263.

- DUTTON, J. E. y DUKERICH, J. M. (1991). Keeping an eye on the mirror: Image and identity in organizational adaptation. *Academy of Management Journal*, 34(3) 517-554.
- ENGEN, MARIT (2016). *Frontline employees as participants in service innovation processes- Innovation*. by Weaving -Doctoral dissertation.
- ENGEN, M.; FUGLSANG, L.; TUOMINEN, T.; SUNDBO, J.; MØLLER, J. K.; SCUPOLA, A. y SØRENSEN, F. (2020). Conceptualizing employee involvement in service innovation: an integrative review. *Journal of Service Management*.
- EVANS, P. (2007). El Estado como problema y como solución. En: *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, pp. 17-54. Compilador: Carlos H. Acuña.
- EBERLEIN, B. y RADAELLI, C. M. (2010). Mechanisms of conflict management in EU regulatory policy, *Public Administration*, 88, 3, 782-799.
- EQUIPO DE EDUCACIÓN TRIBUTARIA AFIP (2010). La Educación Tributaria en Argentina, en *Educación Fiscal y Cohesión Social: experiencias de América Latina*. Diaz Rivillas B., Fernández Pérez A. (coordinadores). *EUROSociAL*, Sector Fiscalidad.
- ELLEMERS, N. y RINK, F. (2005). Identity in work groups: The beneficial and detrimental consequences of multiple identities and group norms for collaboration and group performance. *Advances in Group Processes*, 22(1), 1-41.
- ESTÉVEZ, A.; ESPER, S.; PAGLIUCA, F. y VELASCO, P. (2010), *La Ciudadanía Fiscal*. Cuadernos del Instituto AFIP.
- ESTÉVEZ, A. y BLUTMAN, G. (2006). *El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los 90: ¿Funcionarios, gerentes o sobrevivientes?* Disponible en línea: file://C:\SciELO\ serial\rvg\v9n25\body\art\_04.htm.29/03/2006.
- ESTÉVEZ, A. (2001). *La reforma Managerialista del Estado: Nueva Gerencia Pública, Calidad Total y Tecnocracia*. Ediciones Cooperativas. Buenos Aires.
- ESTÉVEZ, A. (2001). Una comparación entre la teoría del Nuevo Management Pública y la Calidad Total. *La reforma managerialista del Estado*; Ed. Cooperativas, Buenos Aires.
- ESTEVEZ, A. (2008). La Ciudadanía Fiscal: Un Marco Teórico. En *La Ciudadanía Fiscal: Sus Factores Estructurantes*. Cuadernos Del Instituto, C2.
- EVAN, S. P. (2003). El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa. *Revista del CLAD Reforma y democracia*, 25, 1-15.
- FIOL, C. M.; PRATT, M. G. y O'CONNOR, E. J. (2009). Managing intractable identity conflicts. *Academy of Management Review*, 34(1), 32-55.

- FOREMAN, P. y WHETTEN, D. A. (2002). Members' identification with multiple-identity organizations. *Organization Science*, 13(6).
- FRIEDMANN, J. (1984) Planning as social learning. In D. C. Korten & R. Klaus (Eds.), *People centered development: Contributions toward theory and planning frameworks* (189–194). West Hartford, CT: Kumarisna Press.
- FUGLSANG, L.; VORRE HANSEN, A.; MERGEL, I. y RØHNEBÆK, M.T. (2021). Living Labs for Public Sector Innovation: An Integrative Literature Review. *Ciencias administrativas* 11:58. <https://doi.org/10.3390/admsci1102005>.
- FUGLSANG, L.; SCUPOLA, A.; ENGEN M., TUOMINEN, T.; SUMBO J.; JØRN KJØLSETH y SØRENSEN, F. (2020). *Conceptualising employee involvement in service innovation: an integrative review*. Journal of Service Management Emerald Publishing Limited.
- FUGLSANG. LARS y SØRENSEN, FLEMMING (2010). The balance between bricolage and innovation: management dilemmas in sustainable public innovation. *The Service Industries Journal*, first published on: 10 September 2010. URL: <http://dx.doi.org/10.1080/02642069.2010.504302>
- GEERTZ, CLIFFORD (1993) [1973], Thick Descriptions: Towards an Interpretive Theory of Culture, in his *The Interpretation of Cultures*, London: Fontana: 3-30.
- GHIO, J. (1998). *The Politics of Administrative Reform in Argentina*. Paper presented at a conference at Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- GIOIA, D. A.; SCHULTZ, M. y CORLEY, K. G. (2000). Organizational identity, image, and adaptive instability. *Academy of Management Review*, 25(1), 63-81.
- GOATLY, A. (2007). *Washing the Brain: Metaphor and Hidden Ideology*. Amsterdam: John Benjamin.
- GOLDEN-BIDDLE, K. Y LOCKE, K. (1993). Trabajo Atractivo: Una Investigación Sobre Cómo Convencen Los Textos Etnográficos. *Ciencia de la organización* 4/4: 595–616.
- GOLDEN-BIDDLE, K. Y LOCKE, K. (1997). *Composición de Investigación Cualitativa*. Mil Oaks, CA: Sabio.
- GÓMEZ CÁRDENAS CARLOS WLADIMIR. (2019). La movilización internacional de las ideas. Enfoques, conceptos y actores en el estudio de la transferencia y adaptación de políticas públicas. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 56, pp. 41-65. DOI: 10.17533/udea.espo.n56a03
- GÓMEZ CÁRDENAS, CARLOS WLADIMIR (2011). *Reformas administrativas y sus marcos cognitivos: entre el burocratismo, el postburocratismo, la responsabiización o la hibridez*. DAAPGE, año 11, N°17, 2011 pp.41-80. UNL, Santa Fe, Argentina.

- GÓMEZ, C. (2011). *Reformas Administrativas y Burocracias Públicas en el Valle del Cauca*. Facultad de Ciencias de la Administración Universidad del Valle. Cali.
- GORE E. (2003). *Conocimiento Colectivo*. Ed. Granica S.A.
- GORE, E y DUNLAP D. (1988). *Aprendizaje y organización, una lectura educativa de las teorías de la organización*. Tesis, 130 pags. Granica S.A.
- GOODMAN, NELSON (1978). *Ways of Worldmaking*. Indianápolis, IN: Hackett.
- GUSFIEL, J.R. (1976). La Retórica Literaria De La Ciencia: Comedia y Patetismo en Investigación sobre Conductores Ebrios. *Revisión Sociológica Estadounidense* 41/1: 16–34.
- HALL, P. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25.
- HANSEN, A. V., & FUGLSANG, L. (2020). Living Labs as an innovation tool for public value creation: Possibilities and pitfalls. *The Innovation Journal*, 25(3), 1-21.
- HARTLEY, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public Money & Management*, 25(1), 27-34.
- HEREDIA, B. y SCHNEIDER, B. R. (2003). The Political Economy of Administrative Reform en Heredia y Schneider. *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. North South Center Press. Universidad de Miami. Miami.
- HÉRITIER, A.; KERWER, D.; KNILL, C.; LEHMKUHL, D.; TEUTSCH, M. y DOUILLET, A.C. (2001). *Differential Europe: The European Union impact on national policymaking*, London: Rowman & Littlefield
- HERNÁNDEZ, R.; FERNÁNDEZ, C. y BAPTISTA, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6ª ed.). México: McGrwall Hill Education
- HERNÁNDEZ-SAMPIERI, R. y MENDOZA, C. (2018). *Metodología de la investigación. Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*, Ciudad de México, México: Editorial Mc Graw Hill Education.
- HOLTZMAN, R. (2014) Interpretive research design: concepts and processes, by Peregrine Schwartz-Shea and Dvora Yanow, *Critical Policy Studies*, 8:1, 116-118, DOI: 10.1080/194601.71.2014.883862.
- HOWLETT, M. Y CASHORE, B. (2009). El problema de la variable dependiente en el estudio del cambio de políticas: Comprender el cambio de políticas como un problema metodológico. *Revista de Análisis Comparativo de Políticas*, 11 (1), 33-46.

- JIMÉNEZ, W. (2005). “*Reforma administrativa y carrera administrativa en Colombia: frustraciones, razones y oportunidades*”. Ponencia presentada en el X Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y la administración pública. Santiago de Chile, 18 al 21 de octubre de 2005.
- KREINER, G. E.; HOLLENSBE, E. C. y SHEEP, M. L. (2006). Where is the “me” among the “we”? Identity work and the search for optimal balance. *Academy of Management Journal*, 49(5), 1031–1057.
- LEACH, W.; WEIBLE, C.; VINCE, S. et al. (2014). Fostering learning through collaboration: Knowledge acquisition and belief change in marine aquaculture partnerships. *Journal of Public Administration Research and Theory* 24: 591–622.
- LINCOLN, Y. S.; GUBA, E. G. (1985). *Naturalistic Inquiry*. Newbury Park, Ca: Sage Publications.
- LÓPEZ, A. y ZELLER, N. (2010). *Argentina: un balance de las reformas administrativas en el Estado Nacional a 25 años de democracia*. Dirección de Investigaciones, INAP.
- LÓPEZ, A. (2002). La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual. Instituto Nacional de la Administración Pública, Dirección de Estudios e Información. Serie I: *Desarrollo Institucional y Reforma del Estado*, Documento N° 68. Buenos Aires.
- MAJONE, G. (1989). Evidence, argument, and persuasion in the policy process, *New Haven*. CT: Yale University Press.
- MARSHALL, M. (1996). The Key Informant Technique, *Family Practice Journal*, Vol. 13, N°1.
- MÉNDEZ, J.L. (noviembre 2008). *La reforma administrativa y de gestión del personal en América Latina*. Ponencia presentada en el XIII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y la administración pública. Buenos Aires, Argentina.
- MISCENKO, D. y DAY, D. V. (2016). Identity and identification at work. *Organizational Psychology Review*, 6(3), 215-247.
- MOYSON, S. y SCHOLTEN, P. (2018). Theories on policy learning: Existing approaches and future challenges. In N. Dotti (Ed.), *Knowledge, policymaking and learning for European cities and regions: From research to practice*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- MOYSON STEPHANES (2017). Cognition and policy change: the consistency of policy learning in the advocacy coalition framework. *Policy and Society*, 36.

- MOYSON, S.; SCHOLTEN, P. y WEIBLE, C.M. (2017). *Policy learning and policy change: theorizing their relations from different perspectives*. Routledge. Taylor y Francis Group.
- O'DONNELL, G. (1998). Accountability horizontal. *La Política. Revista sobre Estudios y Sociedad, N° 4*. Paidós, Barcelona.
- O'LEARY, M. B.; MORTENSEN, M. y WOOLLEY, A. W. (2011). *Multiple team membership: A theoretical model of its effects on productivity and learning for individuals and teams*. *Academy of Management Review*, 36(3), 461-478.
- OCDE (2019). *Latin America economic outlook 2019: development in transition*. París: Centro de Estudios de la OCDE/CAF/CEPAL/DEVCO
- OFFE, C. (1994). *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Alianza Editorial, Madrid.
- OSZLAK, OSCAR (2020). *El Estado en la era exponencial*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública. Libro digital, PDF.
- OSZLAK, O. (2012). El Rol del Estado: micro, meso, macro. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 18(29).
- OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1976). *Estado y políticas públicas en América Latina*. Estudios CEDES.
- PARSONS, W. (1995). *Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Aldershot: Edward Elgar.
- PATTON, M. (2002). Two decades of developments in qualitative inquiry. A personal, experiential perspective. *Qualitative Social Work*, 1 (3), pp. 26.
- PERLO, C. L. y DE LA RIESTRA, M. R. (2005). *Enfoques y perspectivas del aprendizaje organizacional. Acerca de las posibilidades de concebir la organización como entidades que aprenden*. XII Jornadas de Investigación y Primer Encuentro de Investigadores en Psicología del Mercosur. Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- PRATT, M. G. y FOREMAN, P. O. (2000). Classifying managerial responses to multiple organizational identities. *Academy of Management Review*, 25(1), 18-42.
- REAL-DATO J. (2009). Mechanisms of policy change: A proposal for a synthetic explanatory framework. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice 11*: 117–143.
- RIKETTA, M. y NIENABER, S. (2017). Multiple identities and work motivation: The role of perceived compatibility between nested organizational units. *British Journal of Management*, 18, S61–S77.

- RIKETTA, M. y VAN DICK, R. (2005). Foci of attachment in organizations: A meta-analytic comparison of the strength and correlates of workgroup versus organizational identification and commitment. *Journal of Vocational Behavior*, 67(3), 490-510.
- RISSE, T. y KLEIN, M. (2010). Deliberation in negotiations. *Journal of European Public Policy* 17, 5, 708–26.
- BEVIR, M., & RHODES, R. A. W. (2022). All you need is... a network: the rise of interpretive public administration. *Public Administration*, 100(1), 149-160.
- RODRÍGUEZ CARMONA A. (2021). El Potencial De Los Núcleos De Apoyo Contable Y Fiscal (Naf) Como Palanca de Inclusión Social Prácticas Innovadoras y Reflexiones Estratégicas en América Latina. Serie Aprendizajes en Cohesión Social. Colección *EUROsocial* N° 18.
- ROUSSEAU, D. M. (1989). Psychological and implied contracts in organizations. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 2(2), 121-139.
- RHODES, R. A. W. (2019). Public administration, the interpretive turn and storytelling. In *A research agenda for public administration* (pp. 12-27). Edward Elgar Publishing.
- RHODES, R.A.W; BEVIR, M. (2022). *All You Need Is ... A Network: The Rise of Interpretive Public Administration*. University of Southampton.
- SABATIER, P. A. y H. C. JENKINS-SMITH (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press.
- SANDERSON, I. (2006). Complexity, ‘practical rationality’ and evidence-based policy making. *Policy and Politics* 34, 1, 115–32
- SCHNEIDER, B. R. (2001). “La Política de la Reforma Administrativa: Dilemas Institucionales y Soluciones Improbables”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 20, pp. 1-15. Caracas.
- SCHÖN, D.A. y REIN, M. (1994). *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*, New York, NY. Basic Books.
- SCHÖN, D. (1983). *El practicante reflexivo. Cómo piensan los profesionales en acción*. Londres: Temple Smith.
- SMITH, M.K. (2018). High-involvement innovation: views from frontline service workers and managers. *Employee Relations*, Vol. 40 No. 2, pp. 208-226
- SUÁREZ, D. y ABDALLAH, E. (2019). *Public sector readiness in the age of disruption: Seven imperatives to navigate your journey to readiness*. World Government Summit and PWC. <https://www.pwc.com/m1/en/world-government-summit/documents/wgs-age-of-disruption.pdf>

- SCHWARTZ-SHEA, P., & YANOW, D. (2013). *Interpretive research design: Concepts and processes*. Routledge.
- TAJFEL, H., TURNER, J. C., AUSTIN, W. G., & WORCHEL, S. (1979). An integrative theory of intergroup conflict. *Organizational identity: A reader*, 56(65), 9780203505984-16.
- TAYLOR, CHARLES (1971). Interpretation And The Sciences Of Man. *Review of Metaphysics* 25, 3-51.
- TORGLER, B, y SCHNEIDER, F. (2007). What Shapes Attitudes Toward Paying Taxes? Evidence from Multicultural European Countries en *Social Science Quarterly*, Vol.88, Nro 2, pags. 443-470.
- TURNER, J. C.; HOGG, M. A.; OAKES, P. J.; REICHER, S. D. y WETHERELL, M. S. (1987). Redescubrir el grupo social. Madrid: Morata, 1989.
- TYLER, T.R. (2003). *Procedural justice, legitimacy, and the effective rule of law*, *Crime and Justice* 30, 283–357.
- UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA CENTRO DE INVESTIGACIONES EN POLÍTICAS URBANA Y VIVIENDA (2018). Recuperado de: [https://www.utdt.edu/ver\\_contenido.php?id\\_contenido=9262&id\\_item\\_menu=16002](https://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=9262&id_item_menu=16002)
- VAN DICK, R.; VAN KNIPPENBERG, D.; KERSCHREITER, R.; HERTEL, G. y WIESEKE, J. (2008). Interactive effects of work group and organizational identification on job satisfaction and extra-role behavior. *Journal of Vocational Behavior*, 72(4), 388-399.
- VAN DICK, R.; WAGNER, U.; STELLMACHER, J. y CHRIST, O. (2005). Category salience and organizational identification. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 78(3), 273-285.
- WEICK, K. E. y WESLEY, F. (1996). Organizational Learning: Affirming an Oximoron, in: Stewart R. Clegg y otros. (ed.), *Handbook of Organization Studies*. London: Sage Publications, Trad. y adapts: E. Gore y M. Vázquez Mazzini (Universidad de San Andrés, 2000).
- WENGER, E.; TRAYNER, B. y DE LAAT, M. (2011). *Promoción y evaluación de la creación de valor en comunidades y redes: un marco conceptual*.
- WENGER, E. (2010). Conceptual tools for CoPs as social learning systems: Boundaries, identity, trajectories and participation. In *Social learning systems and communities of practice* (pp. 125-143). Springer, London.
- WENGER, E. (2001). *Comunidades de Práctica, Aprendizaje, Significados e Identidad*. Paidós.

ZITO, A. R., Y SCHOUT, A. (2009). Learning theory reconsidered: EU integration theories and learning. *Journal of European public policy*, 16(8).

ZOMERDIJK, L.G. y VOSS, C.A. (2011). Procesos y prácticas de NSD en servicios experienciales. *Revista de gestión de la innovación de productos*, 28 (1), 63-80.

## ANEXOS

---

**Documentos:** Disposición de creación de la función especial “Asistente Fiscal”



405 / 16

“2016 – Año del Bicentenario de la Declaración de la Independencia Nacional”

**Asunto:** Función especial “Asistente Fiscal”  
para desempeño educativo y de  
servicios en ámbitos no  
convencionales. Su creación.

**BUENOS AIRES, 9 NOV 2016**

VISTO la Disposición N° 117 (AFIP) del 22 de abril de 2016 y,

**CONSIDERANDO:**

Que la Disposición citada en el VISTO establece que la facilitación del cumplimiento voluntario por parte de los administrados es uno de los pilares fundamentales sobre los que se sustenta la administración tributaria.

Que en ese sentido, mediante la Disposición N° 117/16 (AFIP) se ha procedido a adecuar la estructura organizativa de la Subdirección General de Servicios al Contribuyente, con el fin de atender las demandas cambiantes en materia de los servicios que se deben prestar a la ciudadanía.

Que a tales efectos, la citada Subdirección General debe programar actividades de servicio, normar los procesos en materia de su competencia para facilitar y transparentar la relación AFIP-ciudadano, elevando la conciencia fiscal de la ciudadanía y simplificando el cumplimiento de las obligaciones por parte de los administrados.

Que para llevar adelante tal cometido, propone contar con agentes especialmente capacitados que puedan ser destinados a la atención al ciudadano en

1500

espacios no convencionales, en el marco de las acciones de promoción y educación que lleva a cabo.

Que en virtud de lo expuesto y de las necesidades derivadas de las acciones de difusión y educación al ciudadano, resulta conveniente ampliar el ámbito de aplicación de la modalidad extraordinaria de prestación de tareas aprobada por la Disposición N° 102 (AFIP) del 29 de enero de 2004 modificada por las Disposiciones Nros. 510 (AFIP) del 23 de agosto de 2006, 63 (AFIP) del 15 de marzo de 2007 y 295 (AFIP) del 22 de agosto de 2016, extendiéndolo a los agentes de otras áreas del Organismo de todo el país.

Que la Subdirección General de Recursos Humanos y la Subdirección General de Servicios al Contribuyente han elaborado la presente propuesta.

Que las Subdirecciones Generales de Asuntos Jurídicos y de Administración Financiera han tomado la intervención que resulta de sus respectivas competencias.

Que en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 6° del Decreto N° 618 del 10 de julio de 1997, el suscripto se encuentra facultado para dictar la presente medida.

Por ello,

EL ADMINISTRADOR FEDERAL DE LA  
ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS

DISPONE:

ARTÍCULO 1°.- Créase la función especial de "Asistente Fiscal" para la

1500

atención al ciudadano en espacios no convencionales, con las responsabilidades y demás condiciones que se fijan en el anexo I que forma parte integrante de la presente Disposición.

ARTÍCULO 2°.- Reemplázase el inciso a) del artículo 1° de la Disposición N° 63 (AFIP) del 15 de marzo de 2007 por el siguiente texto:

- a) La atención del Centro de Información Telefónica y el personal que cumpla las funciones de "Asistente Fiscal" para la atención al ciudadano en espacios no convencionales en el ámbito de todo el país.

ARTÍCULO 3°.- Al personal que se le asigne la función de "Asistente Fiscal" le serán de aplicación la Disposición N° 102/04 (AFIP) modificada por las Disposiciones Nros. 510/06 (AFIP), 63/07 (AFIP) y 295/16 (AFIP).

ARTÍCULO 4°.- La Subdirección General de Servicios al Contribuyente queda facultada para dictar las normas reglamentarias y de procedimiento que resulten necesarias para la instrumentación de la presente Disposición.

ARTÍCULO 5°.- Regístrese, comuníquese, publíquese y archívese.

DISPOSICIÓN N° 405/16 (AFIP)



Dr. ALBERTO ABAD  
Administrador Federal  
Administración Federal de Ingresos Públicos

Lo dispuesto en el párrafo anterior estará sujeto a las previsiones presupuestarias que se establezcan para los ejercicios respectivos.

Los agentes mantendrán su dependencia de revista y el Adicional Técnico que tuvieren asignados en orden al puesto efectivamente desempeñado con carácter habitual y permanente. Reportarán a la Subdirección General de Servicios al Contribuyente solo en lo que concierne propiamente al cumplimiento de su función como Asistentes Fiscales.

#### 4. FORMACIÓN Y ACREDITACIÓN

El diseño e implementación de las actividades de formación y acreditación para la función de Asistente Fiscal serán realizados en forma conjunta por la Subdirección General de Servicios al Contribuyente y la Dirección de Capacitación.

Se considerarán dos modalidades para la acreditación y el desempeño de Asistente Fiscal, dentro del siguiente esquema:

1. **Formación general básica** y actualización permanente: acreditará a los agentes para desempeñarse en ámbitos no convencionales, promocionando el sentido social de los impuestos a través de estrategias educativas diversas, y para orientar y resolver trámites simples.
2. **Formación técnica-avanzada** y actualización permanente: acreditará a los agentes para desempeñarse en ámbitos no convencionales, promocionando el sentido social de los impuestos a través de estrategias educativas diversas, y para orientar y resolver trámites complejos.

La formación se organizará y habilitará por etapas, segmentando los destinatarios en función de los criterios que se determinen al efecto (puesto, área de revista, etc.).

Podrán acceder a la formación general básica todos los agentes que se encuentren interesados en desempeñar la función de Asistente Fiscal, y que para ello se inscriban en los cursos que se habilitarán a través del CAMPUS AFIP y/o de forma presencial.

La Dirección de Capacitación tendrá la facultad de establecer las pautas para la acreditación de los niveles de formación indicados para los agentes que cuenten con los conocimientos requeridos por desempeñarse en áreas de atención al contribuyente.

#### 5. CONVOCATORIA A EVENTOS

Una vez finalizada la capacitación y obtenida la acreditación correspondiente, los agentes se encontrarán en condiciones de ser convocados para desempeñarse en los diferentes eventos donde se requiera su participación. La misma estará supeditada a la demanda originada por la frecuencia y cantidad de eventos a realizar y la complejidad y especificidad de las temáticas sobre las cuales se deba asesorar.

1500

## ASISTENTE FISCAL

### 1. OBJETIVO

Promover la función social de la Administración Tributaria brindando un servicio de calidad al ciudadano, orientándolo y facilitando la realización de trámites en espacios de atención y educación no convencionales establecidos para tal fin.

### 2. RESPONSABILIDADES Y FUNCIONES

Podrán desempeñarse como "Asistentes Fiscales" aquellos agentes del organismo que estén comprendidos en el Convenio Colectivo de Trabajo aprobado por Laudo N° 15/91 (T.O. por Resolución S.T. N° 925/10) o en el Convenio Colectivo de Trabajo N° 56/92 – Laudo N° 16/92 (T.O. por Resolución S.T. N° 924/10), y que, cumplimentada la capacitación establecida para dicho rol y sus consecuentes actualizaciones, sean acreditados como tales a través del otorgamiento de la función especial "Asistente Fiscal".

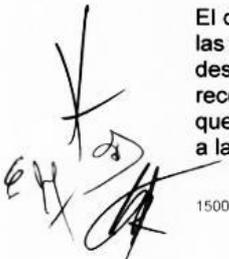
Serán sus principales responsabilidades:

1. Participar en puestos de atención en ferias regionales, stands y otros espacios no convencionales de concurrencia masiva para los que fueran convocados por la Subdirección General de Servicios al Contribuyente.
2. Orientar y realizar trámites específicos en espacios de atención y educación no convencionales que determine dicha Subdirección General.
3. Promover conocimientos, actitudes y prácticas que permitan el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.

### 3. ÁMBITO Y MODALIDAD DE DESEMPEÑO

La Subdirección General de Servicios al Contribuyente establecerá, de acuerdo a su importancia estratégica, los espacios de participación de la AFIP en stands, puestos de atención, agencias móviles, ferias, etc. Dichos espacios se constituirán como lugar de desempeño de los Asistentes Fiscales seleccionados para tal fin, durante el tiempo de permanencia que se establezca en cada caso.

El desempeño de la función especial de Asistente Fiscal se ejercerá sin perjuicio de las funciones habituales y no será de dedicación exclusiva. Si el horario del desarrollo de sus tareas fuere distinto al de la jornada habitual de trabajo, le serán reconocidas las horas trabajadas en exceso a su jornada, según el procedimiento que establezca la Subdirección General de Servicios al Contribuyente, y de acuerdo a las normas aprobadas por la Disposición N° 102/04 (AFIP) y modificatorias.



EH

La convocatoria será efectuada a través de los canales formales de comunicación por la Subdirección General de Servicios al Contribuyente, quien tendrá a su cargo la coordinación de los Asistentes Fiscales y la logística de los eventos.

En el caso en que el agente deba desarrollar sus funciones de Asistente Fiscal en igual horario al establecido para su desempeño cotidiano, será requisito indispensable contar con la autorización de la jefatura de revista, en cuyo caso deberá arbitrar los medios para facilitar su participación en los eventos para los que fuera convocado.

6  