

Tesis presentada en cumplimiento parcial de los  
requisitos para el Doctorado en Ciencia Política  
Escuela de Política y Gobierno  
Universidad Nacional de San Martín

Título:

**La tensión entre política y técnica y sus implicancias sobre las  
capacidades institucionales. Los proyectos de fortalecimiento  
institucional en organismos del Gobierno de la Ciudad Autónoma  
de Buenos Aires (1996-2007)**

Autora: Gabriela Mansilla

Director: Guillermo Alonso

Co-Director: Gustavo Badia

*Febrero de 2017*

---

## Resumen

La presente tesis se basa en el análisis del concepto de lógicas política-gubernamental, sindical, burocrática y tecnocrática, el cual constituye una herramienta teórica y analítica para interpretar lo que sucede con actores, que utilizando determinadas estrategias y movilizándolo diversos recursos, en el marco de ciertas institucionalidades, configuran los resultados de las políticas intraestatales públicas o de fortalecimiento.

**Palabras claves:** lógicas política, tecnocrática, sindical y burocrática; políticas públicas, aparato estatal; capacidades institucionales; reforma administrativa

# Índice

Introducción.....	10
Capítulo I	21
Esquema teórico-metodológico.....	21
1.1 Estado de la cuestión .....	21
1.2 Marco Teórico .....	30
1.2.1 Políticas públicas .....	32
1.2.2 Capacidades institucionales.....	34
1.2.3 El ámbito institucional.....	40
1.2.4 Los actores.....	41
1.2.5 Las lógicas .....	45
1.2.5.1 Lógica política.....	45
1.2.5.1.1 La toma de decisiones como focus de análisis .....	49
1.2.5.2 Lógica sindical .....	52
1.2.6 El fenómeno técnico .....	54
1.2.6.1 Lógica burocrática.....	56
1.2.6.1.1 Los burócratas .....	63
1.2.6.1.2 Los ejecutantes y el problema del control .....	64
1.2.6.1.3 El reclutamiento: un instrumento del control político .....	67
1.2.6.2 Lógica tecnocrática.....	69
1.2.6.2.1 Los actores: tecnopolíticos y expertos.....	78
1.3 Diseño metodológico.....	86
Capítulo II	100
El Subprograma de Modernización del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCABA)	100
2.1 Las Características del GCABA.....	100
2.2 El Programa de Apoyo Institucional, Reforma Fiscal y Plan de Inversiones de la Ciudad de Buenos Aires-Subprograma de Modernización .....	107
2.2.1 El gobierno de Fernando de la Rúa: la firma del convenio con el BID y la formulación original del Subprograma.....	107
2.2.1.1 La (des)articulación en el nivel macro (GCABA y BID) .....	112
2.2.2 El gobierno de Aníbal Ibarra: el inicio del despegue del Subprograma de Modernización.....	118
2.2.2.1 Política fiscal.....	120
2.2.2.1.1 Proyecto de Valuaciones Fiscales.....	122
2.2.3 El inicio de la activación de la implementación: 2002-2003.....	127
2.2.3.1 Nuevas necesidades.....	127
2.2.3.2 La creación de un Área de Modernización en Jefatura de Gabinete: en búsqueda de mayor control político .....	128
2.2.3.3 Devaluación cambiaria y cambio en la relación entre GCABA y BID	130
2.2.4 La reformulación de objetivos durante la implementación del Subprograma de Modernización.....	132
2.2.5 Los años del despegue definitivo: 2004 y 2005 .....	138
2.2.6 Los años finales: 2006-2007.....	141
Síntesis.....	145
2.3 La estructura del Subprograma de Modernización.....	147
2.4 Los actores en torno al Subprograma de Modernización .....	152
2.4.1 Consultores .....	156

2.4.2 Directores Generales.....	159
2.4.3 Sindicato .....	162
2.4.4. Banco Interamericano de Desarrollo .....	168
Capítulo III .....	172
El Subprograma de Modernización en la Dirección General de Rentas y Empadronamiento Inmobiliario (DGRyEI) .....	172
3.1 El diagnóstico en términos de capacidades institucionales de la DGRyEI .....	172
3.1.1 Organización Interna .....	175
3.1.1.1 Estructura organizacional.....	175
3.1.1.2 Relación entre la organización formal y las relaciones informales ..	176
3.1.1.3 Distribución de funciones .....	176
3.1.1.4 Gestión de la información y la comunicación.....	177
3.1.1.5 Estructura de toma de decisiones .....	178
3.1.1.6 Capacidad física y financiera .....	179
3.1.1.7 Tecnologías centrales y de apoyo .....	179
3.1.2 Recursos Humanos .....	180
3.1.2.1 Nivel de formación.....	180
3.1.2.2 Modo de reclutamiento .....	182
3.1.3 Reglas de juego.....	183
3.1.3.1 Cultura organizacional .....	183
3.1.3.2 Estilo de conducción .....	184
3.1.3.3 Cuestiones generacionales o funcionarios de carrera y políticos.....	184
3.1.4 Relaciones Intraorganizacionales .....	185
3.1.4.1 Mecanismos de coordinación.....	185
3.2 El momento de la formulación del proyecto de fortalecimiento institucional ...	186
3.3 El momento de la (re)formulación del proyecto del Subprograma de Modernización.....	187
3.3.1 Las renovadas líneas de acción.....	191
3.4 El proceso de implementación del proyecto.....	195
3.4.1 Organización interna.....	195
3.4.1.1 Distribución de funciones .....	195
3.4.1.1.1 Unidad especializada en Grandes Contribuyentes.....	195
3.4.1.1.2 Proyecto “segundo anillo” de contribuyentes de ISIB.....	203
3.4.1.2 Estructura .....	205
3.4.1.2.1 Proyecto de Ley de creación de un ente autárquico.....	205
3.4.1.3 Tecnologías centrales y de apoyo y gestión de la información.....	211
3.4.1.3.1 Gobierno electrónico.....	211
3.4.1.3.2 Cuenta Única por Contribuyente .....	213
3.4.1.3.3 Asistencia técnica en desarrollo de Servicios on line al contribuyente	214
3.4.1.3.4 Información gerencial para inteligencia tributaria.....	215
3.4.1.3.5 Migración y renovación del SIAC (Sistema Integrado de Administración de la Cobranza).....	216
3.4.1.3.6 Catastro económico o tributario.....	225
3.4.1.3.7 Circuitos de la administración del Impuesto sobre la Radicación de Vehículos (IRV) .....	227
3.4.1.3.8 Centro de Cobranzas .....	229
3.4.1.3.9 Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes de ISIB .....	231
3.5 Las características de las lógicas en la DGRyEI .....	234
3.5.1 La lógica política-gubernamental y la cuestión sindical .....	234
3.5.2 La lógica tecnocrática.....	238

3.5.3	Lógica burocrática .....	241
	Síntesis.....	244
Capítulo IV		247
El Subprograma de Modernización en la Dirección General de Administración de Recursos Humanos.....		247
4.1	El diagnóstico en términos de capacidades institucionales de la DGARH .....	248
4.1.1	Relaciones interorganizacionales .....	250
4.1.2	Organización interna.....	251
4.1.2.1	Estructura .....	251
4.1.2.2	Distribución de funciones .....	253
4.1.2.3	Gestión de la información .....	253
4.1.2.3.1	Información de novedades .....	256
4.1.2.3.2	Liquidación de haberes .....	256
4.1.2.4	Estructura de la toma de decisiones .....	258
4.1.3	Recursos Humanos .....	259
4.1.3.1	Modalidades de contratación .....	259
4.1.3.2	Nivel de formación y capacitación.....	260
4.1.4	Reglas de juego.....	262
4.1.4.1	Cultura organizacional.....	262
4.2	La formulación del Subprograma de Modernización en RRHH.....	264
4.3	La primera implementación: Tecnologías de apoyo a la gestión de la información.	269
4.3.1	Sistema de Legajo Único de Personal y Digitalización.....	270
4.3.2	Unidad de Coordinación y Comunicación de Oficinas de Personal (UCCOP)	271
4.3.3	Base Única de Agentes .....	272
4.3.4	Registro Electrónico de Novedades.....	273
4.4	La reformulación (o profundización) del proyecto de fortalecimiento institucional	274
4.4.1	Una reforma “contextual”: el sistema de Carrera Administrativa.....	277
4.4.1.1	El reencasillamiento como objetivo.....	278
4.4.1.2	Resultados e impactos de la implementación de la carrera.....	281
4.5	La segunda fase de implementación del Subprograma de Modernización .....	285
4.5.1	Estructura.....	285
4.5.1.1	Oficina de Jubilaciones (Decreto 584/05).....	285
4.5.1.2	Organización interna .....	290
4.5.1.2.1	Tecnologías centrales y de apoyo para gestión de la información: Sistema Único de Recursos Humanos (SURH) .....	290
4.5.1.2.1.1	El SURH en ejecución .....	293
4.5.1.2.1.2	Imputación Contable y Presupuestaria .....	294
4.5.1.2.1.3	Medicina del Trabajo .....	296
4.5.1.2.1.4	Unificación de haberes.....	298
4.4.1.1	El desenlace del SURH.....	301
4.6	Las lógicas.....	306
4.6.1	Las lógicas burocrática y sindical: su articulación .....	306
4.6.2	La lógica tecnocrática.....	311
4.6.3	Lógica política-gubernamental .....	313
	Síntesis.....	314
Capítulo V		320

Las lógicas predominantes (y su articulación) durante el proceso de fortalecimiento institucional de las Direcciones de Rentas y Recursos Humanos.....	320
5.1    ¿Cómo han influido estos factores en las organizaciones para el predominio de una lógica o articulación determinada? .....	325
5.1.1    Dinámica de la coalición gubernamental.....	325
5.1.2    Naturaleza de la función organizacional y crisis macro .....	326
5.1.3    Enraizamiento social.....	327
5.1.4    Desarrollo burocrático/organizacional .....	327
Conclusiones.....	331
Anexo metodológico.....	341
1.    Listado de entrevistados .....	341
2.    Actividades del Subprograma de Modernización en la Dirección General de Rentas y Empadronamiento Inmobiliario .....	343
Referencias bibliográficas.....	345
Fuentes consultadas .....	358
Diarios.....	358
Normativa .....	359

# Listado de Cuadros y Esquemas

## Cuadros

Cuadro I: Niveles de análisis

Cuadro II: Dimensiones de análisis de las lógicas política, burocrática, sindical y tecnocrática

Cuadro III: Dimensiones de comparación entre la Dirección General de Rentas y Recursos Humanos

Cuadro IV. Variables de análisis

Cuadro V. Cantidad de agentes, gasto total en personal y su impacto en el presupuesto en el GCABA

Cuadro VI. Aspectos administrativos del Subprograma de Modernización

Cuadro VII. Programa de Apoyo Institucional, Reforma Fiscal y Plan de Inversiones - Subprograma de Modernización

Cuadro VIII. Actores según la lógica predominante

Cuadro IX. Principales proyectos ejecutados del Subcomponente de Fortalecimiento Institucional de la DGRyEI en relación a las dimensiones de las capacidades institucionales

Cuadro X: Principales proyectos ejecutados del Subcomponente de Fortalecimiento Institucional de la DGARH en relación a las dimensiones de las capacidades institucionales

Cuadro XI. La articulación predominante entre lógicas según organismo y momento de la política

## Esquemas

Esquema I: La transversalidad de la tensión política-técnica

Esquema II: Áreas intervinientes en la ejecución del Subprograma de Modernización

## Listado de acrónimos

**ABL:** Alumbrado, Barrido y Limpieza

**AFIP:** Agencia Federal de Ingresos Públicos

**AGCABA:** Auditoria General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

**AGIP:** Agencia Gubernamental de Ingresos Públicos

**ArCIBA:** Agentes de Recaudación de Ingresos Brutos

**ARMFIF:** Acuerdo de Reformas y Metas Fiscales y Financieras

**ATE:** Asociación Trabajadores del Estado

**ATN:** Agrupamiento-Tramo-Nivel

**BCBA:** Banco de la Ciudad de Buenos Aires

**BID:** Banco Interamericano de Desarrollo

**BNL:** Banca Nazionale di Lavoro

**CEATS:** Centro de Administraciones Tributarias Subnacionales

**CEDEM:** Subdirección General de Estudios para el Desarrollo Económico Metropolitano

**CERE:** Centro de Reasignación y Empleabilidad

**CGP:** Centros de Gestión y Participación

**CIAT:** Consejo Interamericano de Administración Tributaria

**CT:** Cliente Tributario

**CUPD:** Centro Único de Procesamiento de Datos

**DCFis:** Desarrollo del Contrato Fiscal

**DCI:** Déficit de Capacidad Institucional

**DCTr:** Desarrollo del Cliente Tributario

**DGC:** Dirección de Grandes Contribuyentes

**DGFOC:** Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro

**DGARH:** Dirección General de Administración de Recursos Humanos

**DGSIN:** Dirección General de Sistemas de Información

**DGRyEI:** Dirección General de Rentas y Empadronamiento Inmobiliario

**FEDES:** Fondo de Estabilización y Desarrollo Económico Social

**FI:** Fortalecimiento Institucional

**FMI:** Fondo Monetario Internacional

**FREPASO:** Frente por un País Solidario

**GCABA:** Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

**IRV:** Impuesto sobre la Radicación de Vehículos  
**ISIB:** Impuesto a los Ingresos Brutos  
**ITRI:** Tasa de riesgo para formas de incumplimiento tributario  
**PJ:** Partido Justicialista  
**PROFAT:** Programa de Formación de Auditores Tributarios  
**PyMES:** Pequeñas y Medianas Empresas  
**RNP- Automotor:** Registro Nacional de la Propiedad Automotor  
**RNP-Inmueble:** Registro Nacional de la Propiedad Inmueble  
**SINTyS:** Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social  
**RUP:** Registro Único de Proveedores  
**SHyF:** Secretaría de Hacienda y Finanzas  
**SIAC:** Servicio Integrado de Administración de la Cobranza  
**SIAT:** Sistema Integral de Administración Tributaria  
**SIGAF:** Sistema Integrado de Administración Financiera  
**SINAPA:** Sistema Nacional de Profesión Administrativa  
**SINTyS:** Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social  
**SIPRIN:** Sistema de Programación de las Inversiones de la Ciudad de Buenos Aires  
**SOCMA:** Sociedad Macri  
**SSEDO:** Sistema de Seguimiento de Expedientes de Determinación de Oficio  
**SURH:** Sistema Único de Recursos Humanos  
**SUTECBA:** Sindicato Único Trabajadores del Estado de la Ciudad de Buenos Aires  
**TIC's:** Tecnologías de la Información y la Comunicación  
**UBA:** Universidad de Buenos Aires  
**UCES:** Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales  
**UCR:** Unión Cívica Radical  
**UEC:** Unidad Ejecutora Central  
**UPE:** Unidad de Proyectos Especiales  
**USIG:** Unidad de Sistemas de Información Geográfica  
**UTE:** Unión Transitoria de Empresas

## Introducción

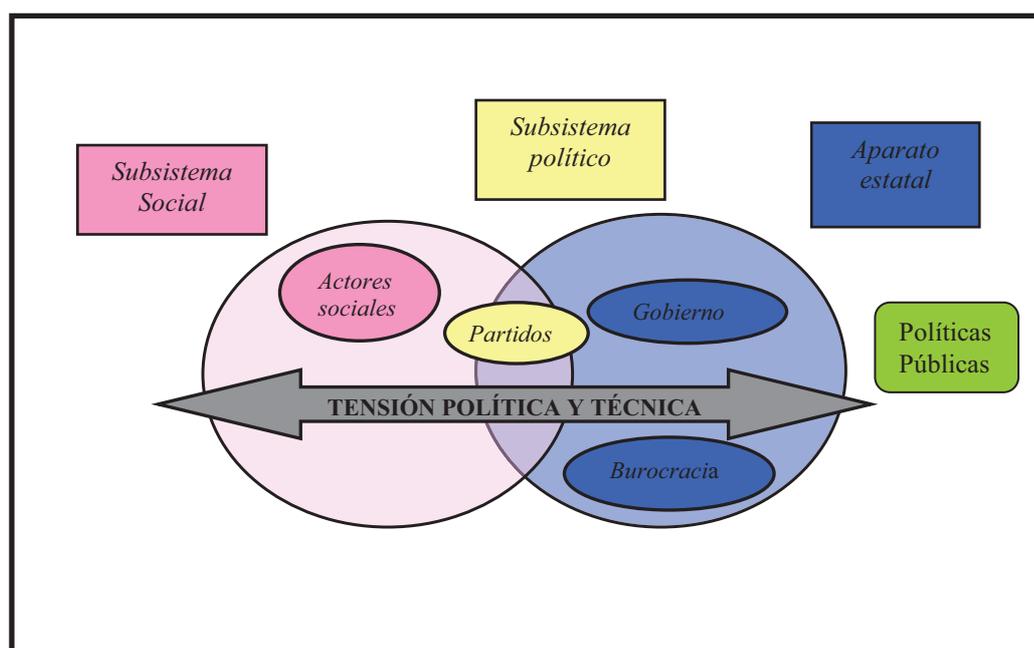
La presente tesis ha sido producto de un interés particular, académico y disciplinario, acerca de las modalidades e intensidades que adquiere el vínculo entre los fenómenos político, burocrático, sindical y tecnocrático, como una permanente puja propia de todo proceso constitutivo de la gestión y las políticas públicas. Partiendo de aquí, ha **interesado particularmente interpretar, en forma articulada y de tensión, los procesos políticos y técnicos que se desarrollan al interior del aparato estatal. En especial, los procesos que se expresan a nivel de políticas públicas intraestatales. Es decir, aquellas que tienen como objeto de intervención a la propia administración pública y como objetivo el fortalecimiento de sus capacidades institucionales.**

Como señala Subirats (1996), las funciones de la gestión pública residen en el establecimiento de objetivos y prioridades, así como el diseño de los planes operativos para alcanzarlos y la gestión de los recursos humanos y financieros a ellos aplicados. También implica la gestión de la interacción con organizaciones externas a la propia administración pública. Este conjunto de funciones da cuenta de un **proceso tanto político como técnico**. Como señala Badía (2010, 3), la gestión pública enfrenta como situaciones problemáticas: la organización de los procesos a través de los cuales se van a determinar los objetivos de la acción política, el modo en que se definirán las políticas públicas con el fin de transformar dichos objetivos en acciones concretas y la mejor forma de organizar administrativamente su gestión. Finalmente, cómo se van a articular los ámbitos políticos y administrativos que tradicionalmente han sido vistos como los operadores sobre el *qué* y el *cómo* de las políticas, respectivamente, desde una perspectiva que plantea la relación entre ambos como dicotómica.

Al interior del aparato estatal, las lógicas que requieren ser articuladas son la política-gubernamental, sindical, burocrática y tecnocrática; las cuales podrían agruparse, a su vez, en

dos dimensiones: la política, conteniendo a la política-gubernamental y a la sindical, y la dimensión técnica, que reúne a la burocrática y a la tecnocrática. No obstante, dicha interacción –mostrando una característica transversal- también atraviesa el gobierno, el aparato estatal, el subsistema político-partidario, las políticas públicas y el contexto social. El tratamiento de la relación intraestatal entre política y técnica, en forma de lógicas, posibilita incorporar otras configuraciones de intereses como los sociales (particularmente, los corporativos), no como “elementos” del contexto sino como parte constituyente de ambas lógicas.

**Esquema I:** La transversalidad de la tensión política-técnica



Las lógicas sindical, política-gubernamental, tecnocrática y burocrática se distinguen entre sí por el principio que las rige, la estructura cognitiva, el origen de su *expertise*, su fuente de legitimidad, así como por los recursos que movilizan, sus objetivos y estrategias. **No se deben confundir las lógicas que prevalecen en un ámbito con el ámbito mismo, ni suponer que cada una de ellas se encarna exclusivamente en un único actor.** Ni la administración pública, en tanto ámbito, puede ser explicada exclusivamente en términos de las lógicas

técnicas y burocráticas, ni un actor puede ser totalmente interpretado como si movilizara en su acción estratégica una única lógica. Un político profesional no sólo moviliza una lógica política sino también tecnocrática o burocrática, así como un burócrata puede expresar también una lógica de tipo política o sindical. Para lo cual, es necesario mantener como foco analítico el nivel de la articulación entre las lógicas.

De esta forma, **en el aparato estatal se despliegan tanto lógicas técnicas como políticas, las cuales conviven en ese espacio en forma de tensión, dando lugar a diferentes combinaciones, modalidades y niveles de articulación.** Como sostienen Machiavelli y Proulx (2006), la relación entre política y técnica (desarrollada en el ámbito de la administración pública) es concebida como un continuo dinámico y está inmersa en un proceso político en el que actores políticos y técnicos buscan y comparten el poder de diversas maneras y en grados diferentes, condicionando el nivel de la tensión entre ellas. La tensión entre política y técnica se manifiesta en particular sobre las estructuras, los procesos administrativos o en las políticas de recursos humanos (Tendero Díaz 2007).

Como señala Badía (2010), el espacio analítico de la articulación entre política y técnica es cualitativamente diferente de considerar ambas lógicas por separado. Además permite capturar analíticamente el problema sustantivo –central en la administración pública- de cómo “gobernar” dicha tensión, de tal modo que ninguna de las lógicas *subsuma* a la otra. La ruptura de la tensión o la disociación de estas lógicas puede expresarse en la mayor autonomía de las burocracias respecto de la política y en el desplazamiento de objetivos (Brown y Erie 1984). La autonomía burocrática puede ser también una estrategia dirigida a neutralizar la incertidumbre que provoca la alta rotación de los funcionarios políticos que ocupan cargos ejecutivos debido a inestabilidad gubernamental. La lógica política puede, a su vez, subsumir a la técnica, y ello se manifiesta cuando existen debilidades institucionales como la falta de recursos humanos capacitados, la alteración de la jerarquía burocrática, baja

institucionalización de las intervenciones estatales, déficits en las formas de organización interna (Badía 2010) o carencia de mecanismos de coordinación necesarios para la implementación de políticas.

El vínculo en forma de tensión entre las lógicas política-gubernamental, sindical, burocrática y tecnocrática se desarrolla en todo proceso de política pública y es constitutivo del aparato estatal. En este sentido, según la Real Academia Española, la palabra tensión se define como:

*“el estado de un cuerpo sometido a la acción de fuerzas opuestas que lo atraen”*<sup>1</sup>. Así, las capacidades institucionales pueden ser vistas como la resultante de dichas fuerzas en tensión.

La tensión entre política y técnica puede ser analizada a partir de la evolución de las capacidades institucionales ya que éstas reúnen tanto un aspecto político como técnico (Alonso 2007b). Todas las políticas públicas se despliegan en escenarios organizacionales que cuentan con un mayor o menor grado de estas capacidades.

Como afirma Pascual Esteve (citado por Díaz, Galano y Verdi 2005), los resultados de las políticas públicas (entre ellas las dirigidas al fortalecimiento de las capacidades institucionales) dependen de *“la intensidad, la calidad y la estabilidad de las interacciones que se produzcan entre los actores”* dentro de un marco de reglas de juego que guían dichas interacciones. Por lo tanto, la especificidad de los procesos de elaboración de las políticas debe dar cuenta de los rasgos propios de las estructuras y de las relaciones políticas. Las políticas públicas presentan un carácter orgánico y articulador: no sólo expresan la particular configuración de las estructuras, funciones y procedimientos que rigen al Estado y a las organizaciones públicas, sino que también revelan la particular dinámica conflictiva (expresada en la relación entre la lógica política y la técnica) en que se desenvuelve la acción pública. Asimismo, la naturaleza pública de las políticas se basa en que su objeto se encuentra

---

<sup>1</sup> Diccionario de la Real Academia Española. 2015. Consultado: 16 de Diciembre de 2015.  
<http://dle.rae.es/?id=ZTjl0nP|ZTmWUhQ>

en los espacios de relación que se producen entre la sociedad y el Estado, en sus diversas modalidades y niveles (Medellín Torres 2004).

Las políticas intraestatales (cuya decisiones deben contemplar la factibilidad técnica y la viabilidad política de la cuestión) no escapan a esta condición ya que no sólo proveen información sustancial sobre la dinámica intraestatal sino también de su relación con la sociedad y el sistema político en general, pues las lógicas política-gubernamental, sindical, burocrática y tecnocrática atraviesan las diversas dimensiones del sistema social.

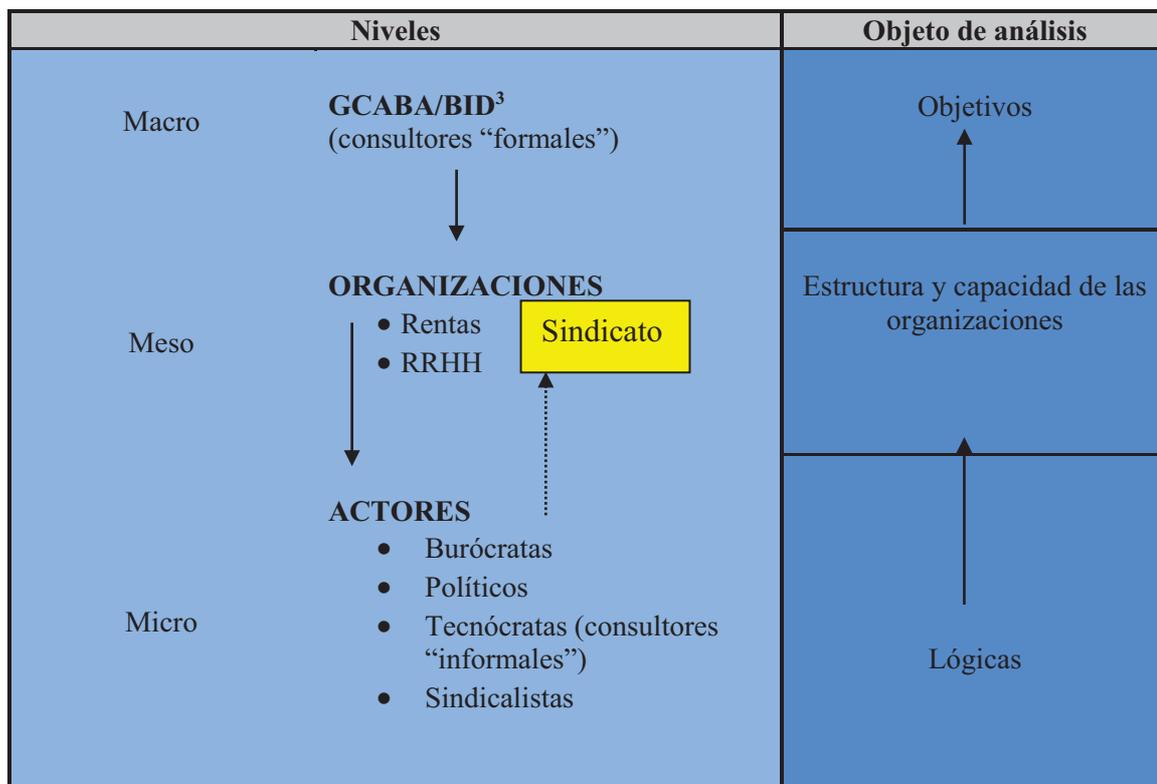
Es pertinente pensar la gestión y las políticas públicas a partir de la observación de la relación entre las lógicas política y técnica que son movilizadas por **actores que se desenvuelven en diversos ámbitos institucionales de actuación**<sup>2</sup> (en este trabajo interesa particularmente la administración pública). Las características de estos ámbitos condicionan las posibilidades de priorizar una lógica por sobre otra pues están permeados por *reglas de juego* formales e informales, que constituyen resultados de negociaciones pretéritas y por lo tanto, traslucen esa misma relación entre política o técnica, en tiempo pasado. Asimismo en dicho ámbito (que posee determinadas capacidades institucionales) se lleva a cabo una *función* específica en un área de competencia o de política determinada, la cual se caracteriza por un nivel y tipo de conocimiento técnico requerido, tecnologías específicas, recursos asociados, relevancia social de dicha función, etc. La tensión es parte de las reglas de juego, el tema es ver cómo juegan los actores en ella.

Si bien el análisis comienza en el nivel de la organización, lo que ocurre allí está influido por otros niveles porque los problemas organizacionales se desarrollan dentro de un entorno con varios niveles, actores e influencias, y con interdependencias entre ellos (Ospina Bozzi 2002).

---

<sup>2</sup> Bajo el supuesto que la democracia contemporánea convive con tensiones entre principios institucionales y lógicas de comportamiento (Olsen 2008), la perspectiva teórica aquí utilizada ha sido el **neoinstitucionalismo** pues posibilita la combinación de elementos estructurales y de interacciones entre actores para explicar los resultados de las políticas.

**Cuadro I. Niveles de análisis**



Los actores intervinientes en las políticas pueden movilizar una u otra lógica (o ambas), que se caracterizan por la forma de manejar sus recursos, objetivos, las estrategias, la interpretación de los distintos procesos que transcurren en la gestión pública, la apropiación de tecnologías de gestión; y el reconocimiento de la existencia y las características de otros actores que implican la generación de un sentido compartido como construcción de un interés común donde cada uno de los actores se reconoce (Díaz, Galano y Verdi 2005). De esta manera, el **concepto de lógica** hace referencia al comportamiento o *ethos* de actores resultante de una configuración particular a partir de, en primer lugar, un principio central u organizador, origen de legitimidad, estructura cognitiva y origen de la expertise (elementos inmodificables, sustantivos y constitutivos del fenómeno técnico o político); y en segundo lugar, los objetivos,

<sup>3</sup> También en el nivel meso constituyen organizaciones.

intereses, estrategias y recursos de poder (“adaptables” a la estructuración de las políticas y contextos diversos) que esos actores despliegan en un ámbito específico.

Respecto de las **capacidades institucionales** (las cuales constituyen la variable dependiente de nuestro trabajo), los principales déficits que han sido relevados en las áreas que serán estudiadas en el Gobierno de la Ciudad han sido la dispersión de la información, baja profesionalización, el *analfabetismo* informático y el desuso de las nuevas tecnologías para la gestión. De esta manera, la tensión entre política y técnica puede ser vista a partir del análisis del cambio de las capacidades institucionales, proceso que no suele ser ni uniforme ni lineal, sino que es dependiente de su equilibrio, en términos de que ninguna lógica subsuma a la otra. Las capacidades se definen en ese espacio de tensión.

Luego del impacto desestabilizador de las reformas de sesgo neoliberal, el Estado requirió reconstruir sus propias capacidades, mediante la creación de instituciones que le permitieran brindar una estructura gobernante, recuperando así la centralidad en las arenas de las políticas públicas (Cavarozzi y Abal Medina 1999, 6). Con el objetivo de atenuar estas capacidades deficitarias, ya desde fines de la década de 1990 se fue desarrollando en la Argentina una modalidad de intervención en políticas públicas de reforma administrativa, bajo la forma de **programas financiados por bancos multilaterales de crédito** como el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante, BID), los cuales se convirtieron en los instrumentos preferidos de la política de reforma del Estado. Como señalaron Acuña y Tuozzo (citados por Pereyra 2008), ello implicó una mayor preponderancia de estos organismos en el establecimiento de los objetivos, medios y procedimientos para la puesta en práctica de estas acciones reformistas.

Los proyectos de fortalecimiento institucional han consistido en acciones de mejoras que permitirían incrementar la calidad de los procesos, las competencias de los recursos humanos y

la capacidad de gestión y aprovechamiento del cambio tecnológico a fines de optimizar el procesamiento y comunicación de la información.

Como ha señalado Rodríguez Gustá (2007), los organismos internacionales han sido pioneros en introducir paquetes de intervención estatal con componentes acerca de la construcción y fortalecimiento de capacidades institucionales o *building institutional strenghning*. En los casos empíricos que han sido objeto de este trabajo, esas actividades de modernización y fortalecimiento institucional tenían como objetivo la modificación de los procedimientos administrativos que producirían la vuelta del centro de decisiones a las áreas sustantivas, así como la incorporación de los avances tecnológicos en materia informática y de comunicaciones.

Aunque con algunas distinciones, en el siglo XXI este tipo de intervención siguió siendo relevante, ya que en sus diversos niveles jurisdiccionales los aparatos estatales han sido sometidos a reformas orientadas al fortalecimiento de sus instituciones, con la asistencia técnica y financiera de actores externos, que generalmente han basado sus diagnósticos en aspectos técnicos más que en los políticos, lo cual complejizó fundamentalmente la implementación de las políticas.

La presente investigación tiene como objetivo el análisis de la relación –como tensión y no en forma dicotómica- entre las lógicas política (política-gubernamental y sindical) y técnica (burocrática y tecnocrática), a partir de sus implicancias sobre el fortalecimiento de las capacidades institucionales involucradas durante la estructuración de políticas públicas en las Direcciones Generales de Rentas y Empadronamiento Inmobiliario (en adelante, DGRyEI), y Administración de Recursos Humanos (en adelante, DGARH) del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, GCABA) durante el período 1996 y 2007.

El Subprograma de Modernización implementado en dichas áreas claves del GCABA permitiría lograr el aumento de eficiencia y eficacia administrativa en el manejo de los recursos públicos; las mejoras en las tecnologías de gestión (como la reingeniería de procesos) y de nuevas tecnologías de sistema (modernización informática); así como el logro de cambios en la cultura organizacional.

La **pregunta central** que guía esta investigación es la siguiente: ¿El nivel de la tensión entre las lógicas política y técnica favorece -y de qué manera- el fortalecimiento de las capacidades institucionales en procesos de estructuración de políticas públicas de reforma administrativa en organismos del GCABA?

A partir de la pregunta de investigación, el **objetivo general** fue planteado de la siguiente forma:

Analizar la relación entre las lógicas política y técnica, considerando su impacto sobre las capacidades institucionales a partir de la estructuración de políticas públicas intraestatales de reforma administrativa en las Direcciones Generales de Rentas y Recursos Humanos, pertenecientes al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que tuvieron lugar en el período 1996-2007.

A partir de éste, se plantearon cinco **objetivos específicos**:

- Analizar la política de fortalecimiento institucional implementada en las Direcciones Generales de Rentas y Recursos Humanos en el GCABA.
- Identificar las capacidades institucionales preexistentes en dichos organismos y cómo cambiaron a partir de las políticas de fortalecimiento institucional.
- Caracterizar las lógicas desplegadas en la política de fortalecimiento institucional implementadas en las Direcciones de Rentas y Recursos Humanos, los actores que las ponen en acto, y las características de las áreas organizacionales y de políticas.

- Comprender las características de la tensión entre política y técnica, considerando cómo fue cambiando con el despliegue de la política pública y su relación con el cambio de las capacidades institucionales.
- Precisar el potencial explicativo de la tensión entre política y técnica como herramienta de análisis de los procesos de estructuración de las políticas públicas de reforma administrativa.

La **hipótesis** que ha guiado esta investigación es que según sea el nivel de tensión entre política y técnica imperante en cada uno de los organismos en el proceso de estructuración de la política<sup>4</sup>, distintos serán los resultados en términos de fortalecimiento de sus capacidades institucionales. Es decir que *si el nivel de tensión es alto, los resultados de las política implicarán cambios poco significativos de las capacidades institucionales*: falta de recursos humanos capacitados, desuso de tecnologías de gestión, superposición de funciones, baja institucionalización de las intervenciones estatales y déficit en las formas de organización interna, ausencia de comunicación e información entre las áreas; mientras que *si el nivel de la tensión es bajo, se producirá un mayor desarrollo de dichas capacidades en el marco de las políticas públicas de reforma administrativa*.

El trabajo ha sido dividido en cuatro capítulos. El **primer Capítulo** refiere al estado de la cuestión y los marcos teórico y metodológico, en los cuales se desplegaron las formas teóricas que ha adquirido la relación entre política y administración a través del tiempo. La mayoría de los enfoques (incluso los más actuales como la denominada Nueva Gerencia Pública) han reproducido el vínculo dicotómico, que no se corresponde con la realidad del aparato estatal ni en la gestión de las políticas públicas. A partir del estado de la cuestión, lo que se propone es la

---

<sup>4</sup> A fines investigativos, en este trabajo abordamos sólo las etapas de formulación e implementación. No obstante, el proceso de las políticas públicas descrito por Aguilar Villanueva (1992) incluye otras etapas como iniciación, estimación, selección, evaluación y terminación; las cuales poseen un alto grado de interdependencia.

construcción de una herramienta analítica que permita observar la relación entre política y técnica en términos de tensión y articulación entre lógicas y no de ámbitos “físicos” en los que se despliegan. El Marco Teórico se estructura a partir de conceptos claves como políticas públicas, capacidades institucionales y lógicas, las cuales se construyen a partir de conceptualizaciones previas respecto de los fenómenos político, burocrático, sindical y tecnocrático.

En el **Segundo Capítulo** se describen las características del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y seguidamente se exponen los principales puntos del Subprograma de Modernización y los proyectos de fortalecimiento institucional ejecutados en las Direcciones Generales de Rentas y de Administración de Recursos Humanos; así como la caracterización de los actores participantes en este proceso.

En el **Tercer y Cuarto Capítulo** se analizan los procesos de estructuración de las políticas de fortalecimiento institucional y sus resultados sobre las capacidades (previa caracterización de las disponibles) en los casos de las Direcciones Generales de Rentas y Empadronamiento Inmobiliario y Recursos Humanos. Asimismo se caracterizan las lógicas correspondientes a cada Dirección.

En el **Quinto capítulo** se reflexiona en forma conclusiva sobre los resultados logrados y las lógicas que han predominado (y su articulación) durante el proceso de fortalecimiento institucional de las Direcciones de Rentas y Recursos Humanos. Asimismo se analizaron las diferencias y las similitudes entre ambas Direcciones en forma comparada con el objeto de establecer cuáles fueron los factores que incidieron sobre el predominio de una u otra lógica.

# Capítulo I

## Esquema teórico-metodológico

### 1.1 *Estado de la cuestión*

La administración pública constituye la cristalización del Estado como conjunto de aparatos y refiere a sus capacidades de gestión. Es decir que el Estado, como estructura de poder, funciona a través de un conjunto de agencias, que son portadoras no sólo de una racionalidad administrativa sino también de una lógica política ya que expresan y movilizan diferentes arreglos sectoriales de poder (Vilas 2001).

Sin embargo, la literatura<sup>5</sup> sobre la relación entre política y administración se ha caracterizado, en primer lugar, por el predominio de un modelo que sustentaba la relación en forma dicotómica, cuyo inicio data de fines del siglo XIX, con las obras de Max Weber, Wilson y Goodnow; alcanzando su máxima intensidad en la década de 1930; y cuyo declive comienza en 1945-'50 ante el avance de nuevas visiones. Finalmente, durante la década de 1980 la dicotomía entre política y administración resurgió con las reformas estatales y administrativas de sesgo neoliberal, aunque con nuevos contenidos. Al respecto, Falcão Martins (1997) sostiene que los modelos "post-gerenciales" de administración pública, aunque intentan basarse en formas integradas de política y administración, siguen presentando (si bien en forma diferenciada), el mismo carácter dicotomizante entre política y administración.

Así la relación entre política y administración ha sido mayoritariamente tratada por los diversos enfoques teóricos en forma **dicotómica** (como un par mutuamente excluyente): el modelo dicotómico ortodoxo, sustentado por autores como Goodnow y Wilson (en Aberbach y

---

<sup>5</sup> Según los enfoques académicos tradicionales, la administración pública no ha sido estudiada a través de un modelo que dé cuenta tanto de sus componentes políticos como administrativos. En términos disciplinarios, ambos aspectos fueron abordados por disciplinas científicas distintas: la política como objeto de la Ciencia Política mientras que la administración lo era de la ciencia administrativa.

Rockman 1988), afirmaba la relación de dependencia y acatamiento por parte de los administradores públicos respecto de los funcionarios electos, y enfatizaba la separación absoluta existente entre los **ámbitos de acción** correspondientes: los administradores se mantienen en el marco de lo técnico, cumpliendo estrictamente con la implementación de las decisiones políticas (Wilson citado por Shafritz y Hyde 1999). De esta manera, estos autores observaban que la administración pública quedaba fuera del alcance del dominio propio de la política, ya que las cuestiones administrativas no eran cuestiones políticas. Para esta perspectiva, había necesidad de despolitizar a la administración para otorgarle una mayor eficiencia. En este sentido, también Weber escindía política y administración de acuerdo a funciones precisas y complementarias: en el ámbito de la política, se formulan los objetivos, mientras que la administración es la encargada de la ejecución de dichos objetivos (Weber 1996; Thwaites Rey 2001).

Hacia fines de la década de 1940 y principios de los '50, si bien la disociación seguía vigente, se vislumbraban tendencias en una dirección distinta, especialmente en la literatura que se inscribe sobre las corrientes de “política de la burocracia” (Peters 1999) y “ciencias de las políticas”, que ha asociado a ambos ámbitos con una etapa distinta del proceso de las políticas públicas: la política como característica de la etapa de la formulación y la administración como propia de la implementación. Es decir que la etapa de la política pública que corresponde al ámbito político es la formulación, en la cual se define el “qué” o los objetivos de política: qué es lo que se va a hacer con los recursos que la sociedad pone a disposición del Estado en un momento determinado.

En cuanto al ámbito de la administración, se correspondería con la etapa de la implementación que se caracteriza por definir el “cómo”: de qué manera esos objetivos se van a transformar en acciones concretas a través de la aplicación de criterios racionales-técnicos.

Así la relación entre política y técnica (o administrativa, en los términos clásicos menos abarcativos) respecto del proceso de políticas públicas, planteaba el predominio de cada una de ellas según la etapa correspondiente: la política era predominante en la etapa de la formulación de los objetivos o qué es lo que se va a hacer con los recursos que la sociedad pone a disposición del Estado en un momento determinado, mientras que la técnica impregnaba el momento de la implementación a través de la aplicación de criterios racionales-técnicos.

La formulación era determinada principalmente por la acción de actores como los políticos electos, funcionarios políticos o reclutados por contactos clientelísticos o partidarios, actores corporativos e incluso actores organizados de la sociedad civil que participan cotidianamente a través de redes de políticas o bien a través de instrumentos de democracia semi-directa. De esta manera, el ámbito de viabilización de la política es el sistema político, incluyendo entre sus elementos al gobierno, los partidos políticos (oficialista o de oposición) e incluso, actores sociales vinculados con estos actores. Por otra parte, el ámbito de la administración corresponde a los organismos estatales involucrados en la implementación de la política pública y en las cuales se desempeñan los funcionarios y agentes burocráticos.

Al respecto, Oscar Oszlak (1980) señala que la relación entre política y administración, en el fondo, expresa la oposición de dos modelos ("intelección" e "interacción) según los cuales la formulación e implementación de políticas públicas son alternativamente, ámbitos separados y yuxtapuestos de reflexión y acción. Los planificadores y reformadores administrativos reivindican la "intelección" y, consecuentemente, la dicotomía política-administración; mientras que los administradores profesionales y los políticos, en cambio, aceptan la interacción que parte del intercambio como elemento característico de la acción política, siendo el principal elemento de transacción política, la negociación entre individuos o grupos:

*“La incertidumbre sobre los resultados de la acción, y los costos y riesgos involucrados, disminuyen la importancia de aquellos objetivos formulados antes de la etapa de implementación. De hecho, el conocimiento proporcionado por la acción misma puede modificar las premisas de*

*futuras decisiones respecto a los objetivos perseguidos, lo cual puede conducir a cambios marginales tanto en los medios como en los fines. Bajo esta perspectiva, la implementación no debe concebirse como un proceso que tiene lugar después, e independientemente del diseño de una política.” (Oszlak 1980, 7)*

El recorrido de la evolución teórica-académica de la relación entre política y administración puede ser ordenado según la caracterización realizada por los autores Aberbach, Putnam y Rockman (1988), quienes utilizan una tipología de imágenes predominantes para conceptualizar el desarrollo de las relaciones entre los roles de los burócratas y los políticos, y que responden a distintas valoraciones respecto a la naturaleza del “problema de gobernar” (Thwaites Rey 2001). Es decir, cuatro imágenes del rol de los burócratas y los políticos, tal como se han desplegado históricamente y en relación al desarrollo académico de la administración pública como disciplina.

En la primera imagen, aparece la distinción entre la racionalidad política y la administrativa, en tanto la política está sujeta a la puja de intereses y negociaciones, mientras que la actividad de la administración está ligada a reglas preestablecidas (Thwaites Rey 2001). De esta manera, la imagen I consiste en una estricta bifurcación entre *policymaking* y administración. La clásica distinción weberiana refiere a la esfera de la política y los políticos y, la esfera organizativa de tipo burocrática y los burócratas: la burocracia es un cuerpo técnico en el **espacio** de ejecución de políticas.

La imagen II consiste en que los burócratas se orientan a los hechos, mientras que los políticos se orientan a promover sus intereses (percepción del **rol** que cumple cada uno), estableciéndose una diferencia entre racionalidades administrativa y política. Los burócratas se constituyen en guardianes del Estado y el orden constitucional en tanto mantienen en forma continua las actividades que le demandan al Estado ser proveedor de bienes y servicios

públicos; mientras que los políticos necesitan satisfacer las coaliciones políticas y grupos sociales significativos (motivos particularistas).

Por su parte, la imagen III se apoya en la distinción entre las ideas de "energía" y "equilibrio". Los burócratas y los políticos están involucrados en el proceso de políticas pero con **estilos de involucramiento** diferentes: los burócratas median entre los intereses establecidos y usualmente se apartan del *status quo* sólo incrementalmente, comportándose como estabilizadores del sistema, en tanto los políticos imparten energía o dinamizan dicho proceso (Thwaites Rey 2001). Aquí la distinción no está planteada como en las anteriores imágenes, ya que no se piensa en roles, finalidades o espacios estancos sino en los impulsos que los diversos actores le imprimen a los procesos de políticas públicas. Mientras los políticos infunden energía a favor del cambio político, los burócratas por su conocimiento de los programas y procedimientos organizacionales, brindan las opciones de solución para que los políticos elijan, manifestando la relevancia del conocimiento técnico.

La imagen IV o del "híbrido puro" (perspectiva dominante desde la década de 1980) expresa la institucionalización de funcionarios igualmente dotados con capacidades gerenciales o técnicas y también con habilidades políticas, lo que le proporciona una importante autonomía en su acción y están en condiciones de desarrollarse en las redes interinstitucionales. Para Aberbach, Putnam y Rockman (1981), constituye el actor principal en la ejecución de las políticas públicas dado que reúne en forma variable las condiciones de los otros actores.

Asociados a este avance, encontramos, particularmente en América Latina, la aparición de un funcionario designado políticamente, pero con perfil técnico; o *un "tipo de político aggiornato, que exhibe una especial sensibilidad hacia los perfiles técnicos"* (Thwaites Rey 2001). Sin embargo, cuando cambia el gobierno, el híbrido no logra institucionalizarse debido

a la rotación política. Vemos que surge una nueva forma de relacionar política y administración, a través de las formas de concebir a “**nuevos**” actores: por un lado, los “tecnopolíticos”, entendidos como: “*Personas que tienen una amplia reputación en áreas particulares de la política pública*” o “*los funcionarios modernos responsables de establecer la conexión entre política y administración tienen muy poco que ver con los viejos políticos de partido que antes ocupaban todos los puestos con los favoritos de su padrinazgo*” (Heclo 1993, 272)

En este sentido, el centro del análisis es el modo en que los roles organizacionales y los tipos de personal se interrelacionan para mostrar las diversas maneras en que se vinculan el pensamiento burocrático y político: estructuras de rol novedosas o tradicionales y tipos de selección de personal más nuevos o más antiguos (Aberbach, Putnam y Rockman 1981)

Estos mismos autores (1981)<sup>6</sup> han descrito la relación entre política y administración, como un **proceso de politización de la administración y burocratización de la política**, el cual plantea un patrón de relaciones entre políticos y burócratas en las democracias contemporáneas; o aquellas que postulan la complementariedad entre política y administración, que destaca la interdependencia y la influencia recíproca de ambas instancias, y la necesidad de reconocer el papel específico desempeñado por cada una de ellas (Svara 1999). En general, los avances en este sentido han significado la aceptación que si la política es el principal ámbito en el que se definen las opciones que regulan y dan contenido a la actividad social, la administración pública no puede ser ajena a la política (Oszlak 1980).

---

<sup>6</sup> Peters (2000) señala que si bien existe una literatura extensa sobre las relaciones entre políticos y burócratas en las democracias desarrolladas, el *corpus* clásico de la literatura sobre las percepciones que los políticos y los funcionarios públicos tienen de su papel y su actividad, procede del trabajo de Aberbach, Putnam y Rockman (1981)

Klingner, Nalbandian y Romzek (2001) sostienen que la conciliación de las perspectivas políticas y administrativas ha sido siempre la responsabilidad de altos directores ya sea en ocasiones especiales o rutinarias. Se expone la importancia de los administradores del nivel superior que son capaces de manejarse en la intersección de las arenas políticas y administrativas. Es decir que para estos nuevos enfoques, la interdependencia entre política y administración, se corporiza en un nuevo tipo de funcionario, el cual condensa ambas perspectivas en su actuación.

No obstante las reformulaciones de este par excluyente, la relación entre política y administración, planteada en forma dicotómica, conserva su vigencia (Oszlak 1980; Falcao Martins 1997). En este sentido pero ya en la práctica, muchas de las reformas administrativas implementadas a partir de la década de 1980, trataron de transformar la administración pública de manera desvinculada de la política, tal como lo demuestran la introducción de prácticas de gerencia privada en la administración pública (Falcão Martins 1997). Esta disociación ha persistido fundamentalmente porque favorece los intereses de cada uno de ellos ya que al evadir responsabilizarse por los desarrollos y resultados de las políticas, les posibilita que la política y la administración conserven grados de autonomía importantes que le permiten no someterse a controles sobre su acción (Badía 2010; Oszlak 1980). En este sentido, el debate de la mano del neoinstitucionalismo gira alrededor del control político de la burocracia para limitar su discrecionalidad a través de crear incentivos para que los funcionarios actúen en función de los intereses públicos, redituando la vieja dicotomía entre política y administración. Así enfoques como el de Pzeworski (1998) centran el análisis en la relación “principal-agente” en la que la participación ciudadana aparece como el mecanismo más importante de monitoreo de la burocracia y los gobernantes por los ciudadanos.

No obstante, en forma paralela, a partir de la década de 1980 se produjo el avance de una literatura cuyo nivel de análisis es el de la gestión pública, pensado en términos transversales y no solamente sectoriales. Es decir, un nivel de gestión pública que no es ni el de la política ni el de la administración pues gestionar consiste en lograr que las tareas operativas se efectúen con el fin de dar respuesta a los objetivos de políticas, mientras que la administración se basa en cumplir con los pasos de una parte de la gestión:

*“Aceptar que este nivel tiene entidad en términos de construir conocimiento supone, en la línea que propone Metcalfe, aceptar que hay cuestiones que son específicas de la gestión del aparato estatal, y que por lo tanto requieren del desarrollo de proyectos políticos y de tecnologías específicas para operar en él. Por ejemplo, supone pensar quiénes y a través de qué mecanismos se encargarían de definir y gestionar las políticas orientadas a que los aparatos administrativos cambien sus formas de organización, sus tecnologías, cuando cambien los criterios que definen los objetivos políticos.” (Badía 2010, 13)*

*“Tanto el ámbito de la política está presente dentro del ámbito de la administración, como el ámbito de la administración penetra el ámbito de la política constituyendo un ámbito de articulación que es sustancialmente distinto a los dos anteriores; en qué medida haya avanzado uno más que el otro, dependerá de los contextos políticos, económicos, sociales específicos en los cuales estemos trabajando” Badía (2010, 14)*

Por otra parte, **los trabajos académicos existentes sobre el tema tradicionalmente han tenido como ámbito –como “locus”- de referencia a la Administración Pública nacional y no a los niveles locales o subnacionales.** Específicamente la bibliografía latinoamericana más reciente, en general se basa en el tratamiento de la relación entre política y administración referida a los procesos de reforma del Estado y administrativa, implementados en los años '90 en niveles nacionales (Camou 1997; Falcão Martins 1997; Thwaites Rey 2001; Vilas 2001; Henao 2005; Gutiérrez 2006) o provinciales (Cao y Rubins 1998).

En síntesis, la evolución teórica de la relación entre política y administración ha sido la siguiente:

Desde Fines siglo XIX hasta fines de 1940: Política y administración como **ámbitos de acción** -con funciones precisas y diversas- en las cuales se desempeñaban burócratas y políticos electos, con **roles opuestos** (Relación dicotómica).

(Wilson, Goodnow, Weber)



1940-1980: Política y administración, como ámbitos asociados a una etapa distinta del **proceso de políticas públicas**: formulación e implementación, a las cuales les imprimen una fuerza distinta, respectivamente: **energía y equilibrio**, también respecto de las mismas.



Década de 1980: Política y administración corporizadas en un **nuevo tipo de funcionario** político-técnico. El tema resurge con la *ola* de reformas estatales. Sin embargo, también, el debate de estos años estuvo marcado (motorizada por la escuela del *rational choice*) en lo que respecta a dichas reformas, por la dicotomía entre políticos y gerentes.

Ejemplo: híbrido-puro o *tecnopol* (Svara; Aberbach, Putnam y Rockman; Klingner, Nalbandian y Romzek)<sup>7</sup>, que condensa la politización de la burocracia y la burocratización de la política.



Desde 1990: Política y administración como **aspectos transversales** de la gestión pública (Metcalf 1996; Badía 2010).

Como puntualizara Badía (2010, 19), entre el nivel de la administración y la política, se ubica un nivel de análisis que es el de la gestión pública, el cual implica la existencia de cuestiones que son específicas de la gestión del aparato estatal, y que por lo tanto “*requieren del desarrollo de proyectos políticos y de tecnologías específicas para operar en él*”. Este enfoque

---

<sup>7</sup> El trabajo de Hugh Hecló podría ser incluido dentro de esta corriente, pero fue excluido debido a que data del año 1978.

ha constituido el punto de partida de la presente investigación ya que los aspectos transversales de la gestión pública pueden ser observados y analizados en forma de lógicas, concepto que será desarrollado a continuación, en el Marco Teórico.

## **1.2 Marco Teórico**

A los fines de este trabajo, el aparato del Estado se entiende en primer lugar, como un conjunto de organizaciones responsables de formular y ejecutar políticas públicas, cuya investigación es decisiva para una mejor y más acabada comprensión de la naturaleza y la lógica de funcionamiento del Estado, en tanto estructura de poder co-constituyente de la sociedad, hacia la cual moviliza sus recursos así como los extrae. Como matriz institucional, involucra los aspectos político, económico y social.

El conjunto de agencias y procedimientos, conocidos como administración pública (O'Donnell 1985; Vilas 2001), refieren a la dimensión operativa del Estado, conformando el aparato estatal un sistema que tiene institucionalizado un conjunto de acciones y de subsistemas –que a su vez lo componen- intencional-rationales, los cuales en la medida en que están condicionados por el marco institucional, son guiados y condicionados por normas. Por lo tanto, su dinámica de funcionamiento se ajusta a pautas de acción instrumental o estratégica grupales (Habermas 1971), tanto internas como externas.

Lo institucional es entendido como sistema de reglas de juego (como resultado de procesos sociales y culturales específicos) formales e informales -códigos de conductas, normas de comportamiento y convenciones culturales- en que se desenvuelven los actores de un determinado ámbito y que definen las relaciones sociales, estructurando los incentivos en el intercambio humano (North 1993, 3). Ayudan a definir quiénes ocupan qué posición en estas

relaciones, y guían la interacción a través de dar a los actores marcos cognitivos o de significado para interpretar el comportamiento de otros<sup>8</sup>.

Las instituciones pueden afectar las situaciones de los actores con o sin su consentimiento (Fligstein 2001), por un lado, porque sancionan los comportamientos no afines a dichas reglas; y por otro lado, pueden incentivar comportamientos deseados (North 1993; Bertranou 1995).

Respecto de la estructuración de las políticas públicas, las instituciones restringen el número de opciones disponibles para los actores y otorgan cierta certeza a las interacciones políticas. Sin embargo, la función de las instituciones no siempre proviene del exterior ya que también se encuentran en la forma de prácticas y procedimientos en el interior mismo del actor, quien las ha interiorizado. Asimismo las instituciones son endógenas a la interacción entre actores, en la medida en que no sólo estructuran el juego sino que en repetidas oportunidades son objeto del juego mismo y reflejan las preferencias de los actores que se han impuesto en la interacción (Tsebelis 1990)<sup>9</sup>.

Por otra parte, como señala Bertranou (1995), las instituciones (como reglas) se corporizan en aspectos organizacionales como las modalidades de reclutamiento, los procedimientos de ascenso en la estructura gubernamental, la forma de organizar el trabajo o el grado de fragmentación de la estructura burocrática, las cuales a su vez van definiendo e incluso determinando posibles reglas futuras. Así las restricciones institucionales se consideran resultado de las negociaciones y decisiones tomadas en el pasado; y benefician a algunos

---

<sup>8</sup> O'Donnell (1996, 16) señala que: *“los actores son tan racionales en los escenarios informales como en los altamente formalizados, pero su racionalidad no puede ser entendida sin conocer las reglas y el conocimiento compartido de esas reglas, que efectivamente establecen los parámetros de su comportamiento y sus expectativas”*.

<sup>9</sup> Para los autores del *rational choice*, el cambio institucional comprende cualquier cambio que implique modificaciones en las reglas del juego, en elementos como el conjunto de jugadores, el conjunto de acciones permitidas, la secuencia de estos movimientos y la información disponible antes de cada movimiento (Tsebelis 1990)

actores o traen desventajas para otros, asignando recursos de poder diferenciados (Goodin 2003; Moe 2006). Es decir que las instituciones formales –inclusive las informales- se configuran en gran medida a través de la realización de intereses de aquellos actores con suficiente poder de negociación para reformular el marco institucional vigente e introducir nuevas reglas. March y Olsen (1984) afirman que las nuevas reglas de juego no se definen fuera de las reglas existentes. Como señala (Alonso 2007b, 7), *“esta racionalidad del cambio institucional es la que define su dimensión propiamente política, y que fortalece por tanto la necesidad del análisis político como aspecto consustancial al estudio de las capacidades institucionales”*.

A continuación se despliegan los conceptos claves de este trabajo: políticas públicas, capacidades institucionales y lógicas, desagregadas en política, burocrática, sindical y tecnocrática.

### **1.2.1 Políticas públicas**

El concepto de **estructuración de políticas públicas** (Medellín Torres 1997), en primer lugar, permite relacionar de manera dinámica, los marcos en que operan los actores en función de sus objetivos, intereses y estrategias; y en segundo lugar, además de relacionar gobierno y aparato administrativo, contempla la actuación de los actores estatales y no estatales en la formulación e implementación de las políticas públicas.

Es decir que la estructuración de políticas públicas se compone fundamentalmente de dos momentos principales: la formulación (definición de objetivos y contenidos de la política) y la implementación de la política. En este sentido, como afirma Medellín Torres (1997), se deberían **relacionar dinámicamente, los marcos institucionales (formales e informales) con los objetivos y estrategias de los actores involucrados en las políticas.**

Así, como señala Peters (1999), las políticas reales son aquellas tal como se ejecutan, en detrimento de aquella visión clásica y weberiana concebida como un momento de asepsia política. La etapa de implementación *“no constituye un sistema predecible y de resultados ciertos sino que consiste en un sendero a construir”* (Martínez Nogueira 2007, 65). De esta manera, la estructuración de las políticas debe ser comprendida como:

*“El producto de un intenso proceso político (expresado normativa, financiera y administrativamente) a través del cual se desarrollan los proyectos e intereses de agentes, agencias (instituciones) y discursos (síntesis de la interacción entre agentes y agencias) en pugna por imponer un determinado proyecto de dirección política y de dirección ideológica sobre la sociedad y el estado que son gobernados”* (Medellín Torres 1997, 28).

Por su naturaleza, la intensidad de las tensiones y conflictos inherentes a todo proceso de estructuración de políticas públicas, son considerados elementos claves para asegurar su producción. Se trata de un complejo proceso de mutuas determinaciones en el que, por una parte, la intensidad de las tensiones y conflictos determina los márgenes de maniobra que tienen los gobernantes para hacer valer un proyecto político y convertirlo en hechos de gobierno, con la salvedad que ellos mismos forman parte de esos desarrollos conflictivos. Pero, por otra, las políticas públicas permiten ordenar y movilizar un conjunto determinado de recursos (técnicos, humanos, financieros) produciendo unos resultados que permiten atenuar unas tensiones y conflictos o activar otros que le permitan al gobernante mejorar sus márgenes de maniobra (Medellín Torres 1997).

Si bien estos conceptos son preponderantemente vertidos para el caso de políticas públicas que tienen como destino a la sociedad, también son útiles para el estudio de las dinámicas de funcionamiento de las **políticas intraestatales** o de reforma administrativa (como proceso de reorganización de los mecanismos administrativos de una organización que normalmente tiene como meta mejorar la eficiencia y el control de los procesos organizacionales), las cuales son también resultado de luchas políticas pues cada modelo de reforma moviliza recursos de poder

de diversas formas y la explicación de su éxito o fracaso tiene que ver con quién gana y pierde (Heredia y Schneider 2003)

Las transformaciones que transcurren durante estos procesos no se limitan a lo efectivamente planificado como objetivos claros o delimitación de responsabilidades, sino que también responden a una estrategia que consiste en que estos elementos pueden ser distorsionados con el fin de resistir el cambio por parte de ciertos actores (March y Olsen 1989).

Por último, el proceso de estructuración de políticas no es estático sino que sufre diversos reacomodamientos a medida que transita por diversos ámbitos institucionales: *“la estructuración de las políticas es percibida como un proceso dinámico que puede llegar a modificar su sentido y contenido, en la medida en que los enunciados tienen que ajustarse a los contextos en que deben ser llevados a la práctica”* (Medellín Torres 2004, 42).

### **1.2.2 Capacidades institucionales**

Previamente a introducirnos en el concepto de lógicas, nos detendremos en la conceptualización de las capacidades institucionales que constituyen nuestra variable dependiente, tanto desde su dimensión técnico-burocrática como política.

Las capacidades son abordadas desde una **perspectiva relacional**: las capacidades institucionales no deben desprenderse del análisis de las capacidades del resto de los actores sociales y políticos y sus posibilidades de inducir comportamientos de estos actores que no bloqueen sus acciones. Como señala Alonso (2007a), **los aspectos relativos a la constitución y lógica de acción política de los actores son condiciones inherentes a las capacidades del Estado.**

Sin embargo, el concepto de capacidades institucionales refiere no sólo al “desarrollo y consolidación de sus habilidades y rutinas (específico del plano burocrático) que al mismo tiempo operan como marcos estables y predecibles para la interacción estratégica entre actores”; sino también –y decisivamente- a los “poderes para” que detentan las agencias

estatales. Como señala Bertranou (2013, 13), “*la capacidad estatal es la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente*”. Para caracterizar las capacidades, el autor utiliza como sinónimos, los términos institucional y estatal. Dicha aptitud se explica a partir de la existencia de un conjunto de factores o componentes de capacidad estatal, como sus dotaciones humanas, sus competencias legales y sus recursos organizacionales y de acción interorganizacional, entre otros.

Para el análisis de capacidades institucionales (miradas desde el interior del aparato estatal) deben considerarse dos dimensiones que éstas presentan: **técnico-administrativas y político-institucionales**. Por un lado, la capacidad técnica se define como la habilidad para gestionar políticas públicas a través de la aplicación del conocimiento científico-tecnológico, implementada por técnicos especializados en la materia, las unidades del aparato administrativo diseñadas con dicho propósito y la disponibilidad de información. Por otro lado, la capacidad administrativa consiste en la competencia de las organizaciones para ejecutar la provisión de bienes y servicios propios de su función (Alonso 2007b). Si bien la capacidad técnica no es sinónimo de capacidades administrativas, ésta última puede beneficiarse de los aportes de la primera, en tanto la estructuración de políticas requiere y supone la existencia de núcleos y patrones de funcionamiento tecnoburocráticos.

Una versión ampliada del concepto de capacidades propias de agencias estatales específicas, involucra tanto su aspecto organizacional como el político-institucional:

*“El concepto de capacidades institucionales no debe ser referido solamente al ámbito organizacional –y, en particular, se lo utiliza para hacer referencia a sus capacidades técnicas- sino también al plano político; en otras palabras, no es lo mismo hablar de las capacidades de una organización que de las que supone una institución (o un conjunto de reglas de juego). Esta acepción ampliada del concepto de capacidades institucionales es importante para no obviar del análisis la dimensión política, co-constituyente del ámbito de la gestión en el sector público; por este camino podemos llegar a plantearnos la cuestión de las capacidades de gobierno –concepto que incluye ambas dimensiones- existentes en una sociedad” (Badía 2010, 10)*

Uno de los aportes más importantes sobre capacidades institucionales -que constituyó el punto de partida operativo para nuestro trabajo respecto del concepto-, es el realizado por Alain Tobelem (citado por Badía 2010, 9), quien define las capacidades institucionales como:

*“...una combinación de cinco dimensiones: a) una dimensión normativa, conformada por el marco legal que encuadra la acción específica y el área de que se trate; b) una dimensión política, relativa al poder de que se dispone para conseguir que las acciones planificadas puedan llevarse a cabo; c) una dimensión que tiene que ver con la organización del trabajo, relativa a cómo se articulan los recursos en el área que tiene a cargo las acciones; d) una dimensión que tiene que ver con la disponibilidad de recursos; y e) una dimensión relativa a los recursos humanos, tanto en lo que hace al nivel de capacitación como a las políticas de personal vigentes”.*

De esta manera, el sistema de análisis de déficit de capacidad institucional (DCI) desarrollado por Alain Tobelem, incorpora dimensiones relacionadas con aspectos duros como tecnologías disponibles, recursos humanos o marcos normativos, pero también con una dimensión política o de relaciones interinstitucionales.

Estas capacidades aluden a la existencia de recursos técnicos, de información, materiales, etc., que entablan una relación dialéctica con los actores estatales (u otros) que los movilizan y le permiten construir poderes relativos. Por ello, optamos por la definición de Tobelem que introduce la cuestión del poder ya que toda decisión que se tome en el sector público tiene impactos o restricciones sobre cada una de estas dimensiones. Las restricciones pueden ser normativas, políticas, organizativas y de disponibilidad de recursos humanos capacitados, materiales y financieros (Rodríguez Gustá 2007). Así los análisis de capacidades<sup>10</sup> giran en torno a las siguientes dimensiones (Tobelem 1992; Oszlak y Orellana 1999; Grindle 1996; Alonso 2007b; Bertranou 2013):

En primer lugar, nos referimos a las **relaciones interinstitucionales** establecidas entre organizaciones en torno a las transacciones de recursos y diversos flujos que son enmarcadas

---

<sup>10</sup> Para ampliar sobre estas dimensiones, véase Guillermo Alonso (2007), Fabián Repetto (2003) y Julián Bertranou (2013).

por reglas tanto formales como informales. Su déficit o brechas<sup>11</sup> consisten en competencias superpuestas o falta de colaboración en la provisión de información o servicios de algunas organizaciones respecto de aquella que debe aplicar la política. También es posible que la asignación de responsabilidades durante la implementación se pueda hacer sin ajustarse a las responsabilidades funcionales realmente existentes en el diseño institucional, lo cual evidencia las tensiones existentes entre estructura burocrática preexistente y proyecto político. Es el aspecto netamente político del concepto porque no suele ser lo técnico el criterio que sostiene la conformación del sistema de relaciones interinstitucionales ya que –como señala Mintzberg 1984- la búsqueda de coordinación<sup>12</sup> afecta la autonomía de los actores involucrados en la política pues implica el establecimiento de ciertos condicionantes que demandarán ajustar las acciones individuales a las colectivas. Así aumenta la incertidumbre acerca de las redistribuciones de poder organizacional que la integración pudiera ocasionar.

En segundo lugar, la **organización interna** refiere a la determinación de qué unidades organizativas deben hacerse responsables de la puesta en práctica de las tareas, su capacidad financiera y física; la distancia entre la organización formal (expresada en el organigrama) y la red de relaciones informales (como canales también habituales en el proceso de toma de decisiones) porque la superposición de una organización informal desfasada de la estructura formal<sup>13</sup> puede plantear fallas en el funcionamiento; las facultades de la estructura

---

<sup>11</sup> Para tratar este tipo de brecha, el análisis de capacidades institucionales debe estar dirigido a la identificación del “mapa” de relaciones interinstitucionales (Tobelem 1993), en cuanto a las competencias, responsabilidades, recursos controlados y normativa que encuadra a las agencias (Alonso 2001).

<sup>12</sup> La búsqueda de coordinación supone la puesta en práctica de algunos mecanismos como el ajuste mutuo o la supervisión directa, señalados por Mintzberg (1993)

<sup>13</sup> “Las estructuras se diseñan para regular la influencia y restringir los comportamientos individuales y grupales sobre la organización, con lo cual condiciona las metas organizacionales y sus estrategias. Incluso las estructuras son limitantes de las posibilidades de cambio, además de influir sobre los procesos de poder ya que son las estructuras y las reglas las que determinan los lugares donde podrían desarrollarse esas relaciones de poder.” (Crozier y Friedenberg 1990, 66)

organizacional para cumplir con las nuevas funciones; procedimientos técnicos formalizados; tecnologías organizacionales<sup>14</sup>; delimitación de los flujos de información y decisión entre las distintas subunidades (respecto de la estructura de relaciones), la cual se halla formalizada en manuales administrativos y de procedimientos, entre otros.

En tercer lugar, las **reglas de juego son formales e informales**. Las reglas formales están cristalizadas en legislación general, sectorial, reglamentaciones o marcos regulatorios como manuales de procedimientos o régimen laboral, que pueden funcionar como incentivos positivos o negativos para el personal en el proceso de implementación de políticas y que tiene como finalidad restituir la relación de poder básica y originaria, aquella que *debe ser*.

Por otra parte, las reglas informales están basadas en rasgos y modelos culturales implícitos (que pueden estimular el sentido de pertenencia entre sus miembros) y remiten a las cuestiones que hacen a la “cultura organizacional” como valores compartidos o divergentes (generacionales o procedencia del agente público), costumbres (proclividad o resistencia al cambio), memoria institucional, etc. Estas particularidades culturales de las organizaciones, respecto de las características de su personal, están influidas por su grado de profesionalización que a su vez, afecta los niveles de incertidumbre e independencias de criterio acerca de cómo enfocar su tarea, más allá de las determinaciones que plantean las reglas de juego.

Los **recursos humanos** se componen de una dimensión de política de personal – que permite identificar si las reglas vigentes en materia de contratación y manejo de personal favorecen o no determinados proyectos como la aplicación de normas de concursos, incentivos salariales, etc.- (Grindle 1996; Isuani 2007), que incluye el tipo de reclutamiento predominante; y una

---

<sup>14</sup> Citados por Isuani (2010), Suárez y Felcman (1975) han definido a la tecnología como “conocimiento utilizado o utilizable a escala social que sirve para transformar elementos materiales o simbólicos en bienes o servicios”.

dimensión de *“habilidades individuales que permite evaluar si el personal que trabajará en un proyecto determinado cuenta con los conocimientos y aptitudes para hacerlo”*, como el nivel de conocimiento o información manejado, motivación, entre otras.

Las brechas (entendidas como la diferencia entre lo que una organización se propone llevar a cabo y lo que efectivamente logra) vinculadas a la carrera (ingreso por concurso, ascensos sujetos a reglas) en la función pública se expresan en la falta de consolidación de un cuerpo de funcionarios estables y competentes (debido a la discontinuidad política y de incentivos apropiados que estimulen la carrera en la función pública); la existencia de escalafones paralelos o estructuras *ad hoc*; falta de normas restrictivas explícitas que eviten la constante circulación de técnicos y profesionales entre organismos privados y públicos del mismo sector, con el consiguiente peligro de cooptación.

Asimismo como señala Bertranou (2013, 20), las organizaciones públicas detentan distintas capacidades: *“la capacidad estatal no es un atributo que se expresa con el mismo grado a lo largo de una estructura estatal. Distintas unidades gubernamentales pueden disponer de distintos niveles de capacidad para abordar sus funciones”*.

Por otro lado, **las capacidades institucionales pueden ser observadas como resultados o procesos de institucionalización.**

Las transformaciones de dichas capacidades implican variaciones sincrónicas y diacrónicas (Rodríguez Gustá 2007), las cuales son captadas a través de marcos de análisis que expliquen la dinámica de las capacidades institucionales consideradas como procesos:

*“...Si se concibe a las capacidades como procesos, entonces el tiempo y la secuencia de eventos son aspectos centrales a tomar en cuenta. Se busca identificar la cadena o secuencia de eventos que producen Estados capaces, y el orden temporal de los eventos es central. Bajo este enfoque, importa estudiar las secuencias que generan las capacidades estatales, su contexto y la interconexión entre niveles de análisis.”*

En cambio, en cuanto a las capacidades como resultados, Rodríguez Gustá (2007, 91) señala que:

*“Cuando el interés está centrado, por ejemplo, en las capacidades públicas como resultados o productos, entonces los estudios apuntan a entender la vida organizacional en la construcción de dichas capacidades, la adaptación de las mismas a los desafíos del entorno, y al cambio y a la innovación en el diseño institucional del sector público”.*

De esta manera, se considera relevante registrar cuáles han sido los actores involucrados, sus objetivos, demandas e intereses, las estrategias y recursos utilizados; así como sus interacciones y las interpretaciones de las acciones de otros actores (Lowi 1996).

Como las políticas intraestatales también involucran un juego político entre actores en un determinado marco institucional y de una lógica específica; Rodríguez Gustá (2007) sugiere – siguiendo a Polidano – que es preciso observar las capacidades respecto de *para qué* (estructurar el proceso de toma de decisiones, instrumentar y llevar a la práctica las decisiones, hacer cumplir las reglas y evaluar su eficiencia operacional) y *para quién*. En este sentido, las capacidades también se anclan en marcos normativos informales *de hecho* o reglas de juego que restringen las posibilidades y los horizontes de las políticas que planean estructurarse.

Como señala Subirats, las capacidades también son resultado de factores que extravasan a las organizaciones estatales como las reglas de juego político en el espacio local o los marcos normativos existentes. En este sentido, respecto del predominio de la lógica política por sobre la técnica, Badía (2010, 7) señala que:

*“En ciertos contextos, la lógica de la reproducción del sistema político (es decir del entramado de poder tejido por actores político-partidarios, económicos y territoriales que domina el espacio local), que supone amplios grados de libertad para generar y asignar los recursos, no construye aparatos administrativos sólidos, no deja consolidar una lógica específica de la administración –burocrática o no– que asigne recursos públicos con criterios que llamaremos de interés general, funcionando en cierta medida como un contrapeso para la lógica de la política, y los sesgos sectoriales en las intervenciones”.*

### **1.2.3 El ámbito institucional**

Cuando el sujeto ingresa en un ámbito institucional específico e interviene en determinada política pública, se somete a un proceso de recontextualización de su propia racionalidad

(entendida en sentido amplio y no sólo referida a su aspecto instrumental), en términos de sus objetivos, intereses, movilización de sus recursos, y especialmente sus estrategias.

Cuando se trata de ámbitos propios del aparato estatal, dicha recontextualización se topa con especificidades como:

- Sector de política pública y su relevancia social.
- La forma predominante de organizar el trabajo (burocrático, patrimonialista, gerencialista)
- Estructura cognitiva: presupone un conjunto de conceptos e ideas que subyacen sobre un determinado campo de conocimientos y que son propios de estructuras que desarrollan una función específica, así como la forma en la que los tiene organizados.
- El manejo y necesidad de determinados recursos y saberes.
- Las relaciones y conexiones con sus clientelas específicas: la organización pertenece a un aparato estatal (sustantiva, contextual e históricamente determinado) y se encuentra vinculada a determinados sectores y clientelas sociales; lo cual la sitúa dentro de una lógica político-institucional macro, que se expresa y asimismo se define en el sistema político.
- Grado de conflicto interorganizacional (o intraorganizacional) alrededor de áreas o recursos de política pública (Oszlak 1999)
- Nivel de capacidades institucionales.

#### **1.2.4 Los actores**

En primer lugar y desde una amplia perspectiva, consideramos actores a todos aquellos (individuos o grupos) cuyo comportamiento colabora en estructurar el campo o ámbito de la política pública, no solamente a quienes son considerados activos. De esta manera, Subirats (2008, 51) define al actor como *“todo individuo o grupo social afectado por el problema colectivo al que la política pública pretende dar solución, es un actor (al menos potencial) aunque (momentáneamente) pueda ser incapaz de emprender actividades concretas durante una o varias fases del proceso de intervención pública”*. Los actores poseen características

que los diferencian al intervenir “desde el momento cero” en el proceso de política pública, pero también “son creados” como tales durante dichos proceso.

Como afirma Fox (1993), las conductas de los actores estatales<sup>15</sup> son motivadas por combinaciones variables de objetivos materiales, institucionales<sup>16</sup> e ideológicos, los cuales se redefinen de acuerdo a las características y reglas inherentes (formales e informales) de cada ámbito de actuación, siendo reinterpretadas por el actor.

Siguiendo a Tsebelis (1990, 241), proponemos el concepto de racionalidad como un subconjunto del comportamiento humano y no como un modelo total ya que si bien los actores detentan una racionalidad medio-fines, su accionar no se limita a ella sino que también está determinado por un *ethos* específico asociados a su formación, procedencia, trayectoria profesional y laboral, etc., el cual condiciona la formación de intereses y recursos. Asimismo el *ethos* es entendido como un conjunto de rasgos y modos de comportamiento que conforman el carácter o la identidad de una persona o grupo<sup>17</sup>, constituyendo una forma de concebir el mundo y comportarse frente a él por parte de un grupo social definido, adquirido por socialización y como única forma de adquirir el saber o conocimiento tanto técnico como organizacional, ambos necesarios para administrar las grandes organizaciones burocráticas (Bresser Pereira 1973)

---

<sup>15</sup> Según Fox (1993), las organizaciones están integradas por un *rango* de actores con diferentes y propios intereses económicos y políticos, tanto individuales como grupales, que luchan por el control de la agencia, para determinar sus objetivos y decidir la manera de alcanzarlos. El actor estatal puede ser un grupo de individuos, departamentos, agencias, etc. que tienen suficiente cohesión en su comportamiento.

<sup>16</sup> March y Olsen (1997) sostienen que el comportamiento individual dentro de una institución se explica con base en la “lógica de lo apropiado”, es decir, la identidad institucional. La institución establece el papel que corresponde a cada actor y prescribe su comportamiento en circunstancias específicas. Por lo tanto, la personalidad institucional se establece en base al nombramiento, la descripción del puesto, el organigrama, los manuales de operación y demás elementos de la estructura formal de la organización, además de las costumbres.

<sup>17</sup> Diccionario de la Real Academia Española. 2012. Consultado: 20 de abril. <http://dle.rae.es/?id=H3xAc5s>

La racionalidad instrumental sumado a los códigos originados en formaciones profesionales y académicas, reglas formales y costumbres asociadas a ellas (Brint 1990, en Olsen 2008) configura el comportamiento de los actores porque -como sostiene Simon, citado por Perrow (1990, 102)-, un individuo toma decisiones sujeto a las influencias del grupo al cual pertenece porque comparte un sistema de creencias que produce sentido y conocimiento a través de la interacción entre quienes tienen contacto directo. En términos de Bourdieu, a partir de su propio *habitus*, los individuos proveen de significado a las acciones de otros y deciden la forma de interactuar. *Habitus* hace referencia a las estructuras sociales internalizadas, incorporadas al agente en forma de esquemas de percepción, pensamiento y acción. Es decir que refiere a la relación entre lo objetivo (la posición del sujeto en la estructura social) y lo subjetivo, como la interiorización de ese mundo objetivo.

De esta manera, los actores preexisten y se construyen durante el proceso de estructuración de políticas de acuerdo a los siguientes elementos que determinan su forma de comportamiento o acción: los **recursos de poder**; los **objetivos**; **intereses** (como estrategia u objetivo real que persigue el actor con sus demandas y acciones); y las **estrategias** aunque éstas dependerán de las características de la política pública. Todo ello conforma un determinado *ethos*, en sentido amplio.

Los **intereses** son entendidos como *“los objetivos reales perseguidos por el accionar del actor. La mayoría de las veces, debemos manejarnos con suposiciones respecto de cuál es el interés real de ciertos actores, pero se pueden realizar reconstrucciones del mismo en base a las pistas que nos da Burnham: palabras del mundo real, espacio, tiempo y hechos”* (Estévez 2006, 8). En este sentido, las formas con las que ciertos actores formulan sus demandas no siempre explicitan claramente cuál es el interés real que persiguen con su acción.

Los intereses, traducidos en un objetivo, dependen de su posición en la estructura socio-económica, su pertenencia profesional, su trayectoria laboral, su capital social y cultural, o su

ideología. A su vez, estas características estipulan la forma de mirar el contexto y de adaptar sus acciones en función del mismo, al mismo tiempo que plantea desafíos contextuales, produciéndose una retroalimentación entre sujeto y contexto.

La posesión, movilización e intercambio de los **recursos de poder** constituyen medios para intervenir y ejercer presión sobre la política pública, así como la generación de estructuras de oportunidades para la acción estratégica por parte de los actores. Los recursos no lo son en un ámbito vacío sino que como sostienen March y Olsen (1989, 244), *“los recursos de poder tienen sentido y se consolidan en el interior de un entramado de instituciones”*.

En base a la clasificación de Subirats (2008), los recursos de los actores públicos se clasifican de la siguiente forma:

- Coercitivos.
- Patrimoniales o conjunto de bienes tangibles (infraestructurales, logísticos, equipamientos, instrumentos de comunicación externa, edificios)
- Humanos.
- Consenso (según Subirats se expresa en la designación de actores gubernamentales o en la aprobación formal de las reglas en las que se sustentan las políticas públicas.
- Cronológicos.
- Económicos (presupuesto y dinero)
- Cognitivos (información)
- Relacionales (movilización, acción colectiva)<sup>18</sup>
- Administrativos (mandato y autoridad legal, y expertise técnica)
- Jurídicos (reglamentaciones)

---

<sup>18</sup> *“Se trata de un recurso construido a partir de atributos individuales de los actores involucrados, de la calidad de la organización de las estructuras administrativas o asociativas a las que estos pertenecen y de la existencia de redes de interacción entre los diferentes actores de la política pública”* (Subirats et al. 2008, 78).

- Ideológicos (ideas, valores, prestigio moral, concepciones del mundo).

Estos recursos se consideran en sí mismos pero además su valoración depende de cómo son percibidos y valorados por otros actores; su peso relativo puede variar de una política a otra así como en el tiempo y en el espacio; y también cada uno de ellos tiene sus propias modalidades de producción, reproducción y explotación: cómo se gestionan los recursos humanos, los sistemas de información, etc. (Subirats et al. 2008). Los recursos pueden ser manejados por todas las lógicas pero son operados de distinta manera.

De aquí en adelante, se caracterizarán las lógicas política, sindical, burocrática y tecnocrática, explicitando que dicha tarea implicó una construcción propia a partir de diversos elementos tomados de variados autores y/o enfoques.

## **1.2.5 Las lógicas**

### **1.2.5.1 Lógica política**

El principio organizador de la lógica política es valorativo-ideológico, su estructura cognitiva deviene tanto de la expertise político-partidaria que se adquiere durante la práctica política y visiones-creencias que la permean; mientras que su legitimidad es electoral y de ejercicio (en caso de ser designado o elegido).

En vistas de aumentar su incidencia sobre la formulación de objetivos de las políticas públicas y basados en el interés de acrecentar su poder político, los **recursos** políticos son los siguientes: ideológicos, persuasivos/argumentativos, toma de decisiones de cumplimiento obligatorio y respaldado coercitivamente (por la legitimidad electoral y de ejercicio); habilidad para construir apoyo político; experiencia en la práctica política (como por ejemplo en la gestión pública); y mecanismos de control político.

Dentro de un sistema sociopolítico se encuentra inmersa la organización estatal, cuyo objetivo primordial en primer término, está ligado a la cuestión de su supervivencia como tal. Como organización pública, está inherentemente vinculada a procesos políticos tanto “externos” como internos. La lógica política no se reduce a lo partidario en la dimensión organizacional ya que en primer lugar, *todo es política puesto que el poder están en todas partes* (Crozier y Friendenberg 1990, 23), por lo cual adherimos a la concepción de política como la “*discusión y lucha legítima entre distintos intereses y visiones en juego*” (Thwaites Rey 2000) que en un sentido restringido y a los fines de esta investigación, involucra a las acciones del gobierno, los partidos políticos, la burocracia, los sindicatos y los grupos de interés -externos al aparato estatal-. Es decir que si bien la variable política se visibiliza en los mecanismos partidarios, analizar lo político en las organizaciones excede lo partidario y se presenta como el juego constante de distintos grupos con desiguales cuotas de poder, los cuales sí pueden estar movilizandando intereses partidarios, pero ello no es excluyente.

En las organizaciones del sector público, la estructura o el personal son determinados a través de específicos actos de autoridad pública ya que intereses opuestos luchan a través de ellos para determinar quién consigue ejercer y cómo la autoridad pública. Los *ganadores* tienen el derecho legal para diseñar y adoptar modelos propicios para sus propios intereses y los *perdedores* toleran lo que los ganadores les imponen. “*Esto es política*”, señala Moe (1991). Por lo tanto y como bien lo señalan los estudios de implementación de políticas públicas (Aguilar Villanueva 1992), la gestión política es una función clave para construir apoyo y legitimidad para una política y una estrategia para conseguir la asistencia operativa de los actores ejecutantes cuya cooperación es necesaria para conseguir los objetivos planteados por la política.

La lógica política, en términos de gestión pública, presenta dos aspectos principales que son la viabilidad política de la reforma estatal según sean las características del sistema político y la modalidad de reclutamiento de los agentes públicos. El **formato y dinámica del sistema de partidos** y a qué ideología y compromisos políticos responde el partido gobernante constituye uno de los factores estructurantes de la gestión pública. Al respecto, sostiene Guiot (1985) que el tipo de partido (pragmático o ideológico) puede disminuir o potenciar la iniciativa y dominio burocrático sobre la elaboración de las políticas. Cuando el partido es fuerte ideológicamente, dicha capacidad se ve aumentada. También la reforma administrativa es más probable cuando no hay un partido predominante o hegemónico, por lo cual, tienen un incentivo importante para privar a sus competidores del acceso al patronazgo (Geddes 1994).

La competencia intrapartidaria está presente en todo momento en la gestión pública, reflejándose en el reclutamiento, las renunciaciones, la rotación y el cambio de funcionarios políticos y su personal leal, los cuales dependen de los políticos electos. No obstante, en la mayor parte de los sistemas políticos contemporáneos (altamente burocratizados), el impacto directo de los intereses partidistas sobre la organización burocrática ha sido limitado por varios instrumentos estructurales y procesales, como la institucionalización del sistema de méritos para la designación y retención de administradores.

Así los partidos se ven coartados para imponer grandes cambios de personal administrativo cuando cambian los partidos gobernantes (Peters 1999), salvo en los casos de personal de conducción, con el objetivo de disminuir el costo político no sólo para el partido o coalición a la que pertenecen sino para ellos mismos en tanto políticos profesionales (Thwaites Rey 2001).

Aquí se introduce unos de los mayores temas de la administración pública aunque insuficientemente tratados por la Ciencia Política, como es el **modo de reclutamiento**<sup>19</sup> **predominante en el sector público**, el cual constituye un recurso de poder clave dentro de las organizaciones (incluso en el caso de gobiernos escasos de legitimidad). Así es entendido por Peters (1999, 19): *“Si se recortan o eliminan dependencias públicas se puede perder apoyo político muy importante para gobiernos con poca legitimidad democrática, éstos han tendido a crear nuevas dependencias que duplican el trabajo de las ya existentes. Así la necesidad de apoyo político ha llevado a la sobrecontratación”*.

Siguiendo a Schneider (1991), quien realiza una aproximación basada en la interrelación entre carreras y tipos de resultados de políticas públicas, la dimensión “carreras” representa uno de los factores principales al momento de definir y caracterizar las lógicas. Los tipos de carreras sumados a las trayectorias (aportan acerca de cómo los actores utilizan su poder y responsabilidad)<sup>20</sup> y las estructuras que les sirven de marco, proporcionan elementos acerca del funcionamiento y los resultados de las políticas, junto con el predominio de cierto tipo de reclutamiento. Ciertas formas de reclutamiento del personal estatal pueden llevar a la deslegitimación del funcionario político, el cual es descalificado por los técnicos a partir de su impericia experta o profesional, dando lugar a una de las relaciones más conflictivas que se evidencian en las organizaciones públicas y con consecuencias sobre la viabilidad en la gestión de políticas (Thwaites Rey 2001, 12).

No obstante, la política no está exenta de conocimiento: la lógica política se caracteriza por dos *formas de conocimiento político* como son las visiones y creencias que permean las propuestas de política pública; y la habilidad para construir apoyo político y alianzas

---

<sup>19</sup> Las designaciones particularistas (formas de nepotismo, amiguismo y pago de favores políticos) se pueden definir como la modalidad por la que un funcionario público realiza la concesión de empleos o contratos públicos, en detrimento de los criterios universales de designación de personas, en función de alguna característica particular irrelevante para el cargo (Gorrochategui s.f.)

<sup>20</sup> Estos tipos sociales deberían ser puestos en un macro contexto (Schneider 1991)

(Gutiérrez 2007), porque el político debe poseer los atributos intelectuales y políticos necesarios para influir sobre el comportamiento de otros individuos (Grindle 1977). Al respecto, Bresser Pereira (1997) sostiene que los políticos están guiados por una tercera razón que es el compromiso con su ideología y sus principios morales, es decir, su propia evaluación de lo que es el interés público. No obstante, los políticos realizan arreglos entre su deseo de ser reelegido y su compromiso con el interés público.

#### ***1.2.5.1.1 La toma de decisiones como focus de análisis***

Los actores políticos -cuando desempeñan cargos gubernamentales- movilizan primordialmente la lógica política, y lo hacen de acuerdo a un principio o criterio de responsabilidad cuando se corresponden con un rol predominantemente gerencial (Longo 1996, 6), que implica una toma de decisiones más ampliamente discrecional. Para la comprensión de este proceso, es importante tener en cuenta el papel de los factores cognoscitivos, estructurales y políticos (Guiot 1985).

La lógica política proporciona una dimensión naturalmente subjetiva en la toma de decisiones<sup>21</sup> ya que sus juicios de valor están basados en la maximización de los intereses sociales, especialmente en sistemas políticos de competencia partidaria, que tienen como función principal la agregación de intereses sociales diferenciales a partir de la búsqueda de su *resolución* (siempre parcial) basada en negociaciones, en las cuales se ponen en juego recursos materiales, simbólicos, electorales, representativos y de movilización. Estos recursos tienden a favorecer la acumulación política y a la disminución del costo político dentro de un marco organizativo e institucional determinado.

Sin embargo, Habermas sostiene, citado por Centeno (1997, 217) que si bien la definición de los valores y objetivos que guían la acción política tiene una naturaleza subjetiva, la elección

---

<sup>21</sup> La toma de decisiones podría ser considerado un “qué” del campo de la administración pública (Henry 1985). En general, este *focus* (como característico de una etapa de la política pública) se considera como propio de la Ciencia Política.

de los medios puede justificarse racionalmente. Esta condición tiene su expresión en la apelación al conocimiento experto por parte de los políticos que buscan ser electos.

**La toma de decisiones depende tanto de factores individuales como organizacionales, institucionales y contextuales.** Los factores individuales se relacionan en mayor medida con las características del decisor: su propia lógica, su liderazgo (para expresar legítimamente a su base o respaldo real y legal para accionar); y su habilidad y autonomía para construir acuerdos necesarios en los momentos precisos mediante negociación.

Por su parte, los factores organizacionales, institucionales y contextuales se refieren a la fortaleza de *path dependence* vigente en un ámbito organizacional y el contexto político-institucional (los cuales incluyen las ventanas de oportunidad), el desciframiento del contexto (el reconocimiento de la existencia de otros actores y de variables que resignifican situaciones y escenarios), los condicionamientos estructurales, los grados de autonomía de la organización (respecto de restricciones y habilitaciones legales y políticas al juego interinstitucional), y por último, la disponibilidad de contar con información y tecnologías de gestión pertinentes (Díaz, Galano y Verdi 2005). En realidad, la denominada voluntad política es una variable dependiente de estos factores, más allá del discurso voluntarista que suele estarle asociado.

Como sostienen March y Olsen (1984, 67), en los casos de la disponibilidad de préstamos internacionales para llevar a cabo las reformas, suele ser oportuno recurrir a procesos de toma de decisiones como el modelo de “bote de basura”, según el cual, los gobiernos necesitan de la problematización de ciertas cuestiones para instalar una solución, la cual se considera necesaria para el proyecto gubernamental.

Desde el punto de vista de las relaciones de poder, los decisores<sup>22</sup> manipulan las zonas de incertidumbre con que cuentan para negociar e imponer sus propias orientaciones a otros actores en el marco de los condicionantes mencionados. O sea que aquellos actores que por su situación, sus recursos o sus capacidades, son capaces de controlarlas, harán uso de su poder para imponerse ante otros (Crozier y Friedenberg 1990). Como hemos visto, la incertidumbre también puede originarse en la falta de información sobre situaciones concretas de trabajo que el decisor necesita para el proceso de la toma de decisiones. Quien la retacea o desvirtúa, de un modo sistemático, puede provenir de un cuadro subalterno. Una medida que puede tomar quien decide es ir a la base directamente para obtener la información, lo cual puede convertirse en un “caballo de Troya”, ya que lo que se desvirtúa aquí es la relación jerárquica entre el burócrata y las bases. Así lo observan Crozier y Friedenberg (1990, 73): *“Esto constituye su único medio de influir en las decisiones del superior. Puede tener como consecuencia que el superior vaya directamente a la base a ver qué pasa y destruya así la base misma de su poder”*.

La lógica política incorpora una necesidad de adaptación al entorno y sus demandas cambiantes, requiriendo para ello, de respuestas rápidas y en general, el apego a los procedimientos y a las normas que caracterizan el modo de organización burocrático, suele verse como un obstáculo al logro de resultados de gestión ya que los actores políticos necesitan intervenir rápidamente y en formas *ad hoc* para proteger los intereses de clientes particulares en cuestiones particulares (Moe 1989, 278), más allá de la función de agregación de intereses.

La necesidad de respuestas rápidas tiende a agudizarse cuando los políticos acceden al cargo desde el exterior de la administración pública, acostumbrados a entornos más flexibles (Longo

---

<sup>22</sup> Según Perrow (1986), la toma de decisiones transita por cuatro problemas críticos: la obtención de *inputs*, la legitimidad de las actividades organizacionales, la disposición de un personal calificado y la coordinación de las actividades de los miembros y sus relaciones con otras organizaciones.

1996). En este sentido, la toma de decisiones en base al modelo jerárquico es un instrumento para decidir rápidamente, lo cual puede crear tensión entre la autoridad formal y la expertise, sobre todo en el caso de los profesionales que priorizarían el conocimiento profesional por sobre la autoridad formal (Olsen 2008). En este sentido, la búsqueda de flexibilidad política se enfrenta a una estrategia de resistencia al cambio basada en el poder que confiere la regla, el cual reside más en *“las posibilidades de chantaje y de negociación creados por ella que en las prescripciones que emanan de ella”* (Crozier y Friedenberg 1990, 75)

Una cuestión que influye sobre los procesos de toma de decisiones (así como de su implementación), es la **coyuntura política que permea a los gobiernos** (y las lecturas particulares de los actores que no están exentas de componentes simbólicos), ligada a los mayores o menores niveles de legitimidad, condición que también se juega desde la administración pública. En general, la coyuntura política condiciona la gestión pública en términos de rotación de funcionarios o cambios en las prioridades de los recursos.

#### **1.2.5.2 Lógica sindical**

Basados en una **legitimidad electoral intraorganizacional**, el actor principal interno que moviliza la lógica sindical es obviamente el sindicato, como asociación que representa intereses (sectoriales) del personal en el ámbito laboral, pues un empleado espera seguir una carrera dentro de la organización burocrática con salarios altos y buenas condiciones laborales. Sin embargo, los reclamos sindicales no se limitan a estos criterios (Perrow 1986), ya que además de los mencionados reclamos históricos de los trabajadores, se encuentran aquellos del sindicato (en tanto organización) como actor político en sí mismo.

Según Schmitter (1992, 223), los sindicatos constituyen *“asociaciones permanentemente organizadas y especializadas”*, que buscan promover o defender intereses a través de la influencia u oposición a decisiones colectivas y lo hacen mediando entre sus miembros e interlocutores como el estado, lo cual los sitúa dentro del fenómeno del neocorporativismo.

Los sindicatos articulan modos de intermediación de intereses que deben involucrar dos aspectos del proceso político, definidos como de **representación y control**. Por un lado, un arreglo para comunicar y transformar las preferencias de sus miembros en demandas hacia otros interlocutores sociales (estado, empresariado); y por otro lado, un arreglo para supervisar e influir el comportamiento de los miembros involucrado en la realización de las demandas. La necesidad de articular ambas lógicas implica que las organizaciones sindicales deben estructurarse internamente ofreciendo incentivos a sus miembros con el fin de extraer recursos (cuotas, tarifas, trabajo voluntario, obediencia) para su supervivencia o crecimiento como organización; así como ofrecer incentivos a sus interlocutores para poder obtener otros recursos como reconocimiento, concesiones, subsidios, etc.

La lógica sindical requiere **recursos** de representación que mejoren las condiciones de ejercicio de esta función, lo cual se traduce en pretensiones de recursos materiales o en el logro de prerrogativas sindicales, cargos reservados para el personal de planta y afiliados sindicales, acceso sindical a toda la información relevante en materia de personal, mayores cotas de participación entendida como presencia de los sindicatos en la mayor cantidad de espacios de toma de decisiones en cuestiones relativas al personal (ello incrementa su liderazgo entre el personal y ensancha su cuota representativa); y de ciertas garantías específicas, además de aquellas referidas a la formalización de los puestos de trabajo.

Sólo el dictado de reglas de juego formales y sin ambigüedades y formales, por ejemplo respecto de regímenes laborales, puede garantizarle al actor sindical el cumplimiento de su rol y la limitación de los márgenes de autonomía de los funcionarios políticos en cuestiones de gestión de recursos humanos. De esta forma, uno de los **objetivos** sustantivos del actor sindical es la búsqueda de uniformidad de las políticas y prácticas de gestión de recursos humanos, es decir, la homogeneización –en detrimento de la atomización– para diferentes sectores o niveles dentro de la organización.

Uno de los recursos específicos que moviliza esta lógica es su capacidad de “movilización o chantaje”, como respuesta o estrategia frente a las decisiones políticas. La fuerza política de este recurso asimismo dependerá de factores como la base representada o el nivel de afiliación; cantidad de actores involucrados, la cohesión interna del representado; posibilidad de decidir las medidas de fuerza en las agencias; homogeneidad interna y capacidad de imposición de afiliados en los puestos directivos.

Si bien son dependientes de las coyunturas políticas, **las estrategias utilizadas por los actores, en términos generales, pueden tener un carácter más negociador o confrontativo**. En este sentido, en Argentina y desde la década de 1990, los sindicatos de estatales se han ordenado según un espectro que va desde la mayor disposición a la negociación hasta el mayor enfrentamiento, dependiendo de la existencia de beneficios e incentivos dirigidos a los empleados, la organización o la dirigencia sindical (Orlansky y Orciani 1994). Podría conjeturarse que en aquellos casos en los cuales el sindicato ejerce por un tiempo prolongado una clara hegemonía, su posición sería claramente de enfrentamiento con el gobierno. Sin embargo, la estrategia negociadora puede primar en esta relación, en tanto el gremio se convierte en una especie de *socio* del gobierno en la gestión pública, en virtud de los servicios públicos y áreas que están bajo su manejo o dominio. Como señala Longo (1996, 9):

*“...la minimización de los costos de personal es una de las expectativas genéricas que los políticos tienden a depositar en los sistemas de gestión de recursos humanos”, ya que ello “dificulta la ejecución de los programas e introduce dificultades para el logro de los objetivos de gobierno, pero además tiende a ser percibida exteriormente como la consecuencia de una falta de habilidad en terrenos –la negociación, armonización de intereses– muy conectados con las competencias más propiamente políticas. La sensibilidad política ante el conflicto laboral se agudiza notablemente cuando el mismo adquiere una proyección externa afectando al normal funcionamiento de los servicios públicos y afectando a los usuarios”.*

### **1.2.6 El fenómeno técnico**

La expertise refiere a las habilidades que implican el dominio de bienes intangibles como la información, el conocimiento técnico y la cultura organizacional. Son capacidades

intelectuales adquiridas por educación formal, lo cual habilita al individuo para analizar datos sobre un tema específico o utilizando esa información para proponer soluciones (Grindle 1977; Moe 1989). Como por definición, la técnica es operacional y práctica, la racionalidad técnica se basa en la neutralidad valorativa y funciona en vistas de la maximización de la eficiencia (como criterio básico) basada en la relación costo-beneficio (Bresser Pereira 1973). Como afirma Schneider (1991), la lógica técnica aplica cálculos técnicos en la búsqueda de la eficiencia a factores internos correspondientes a la ejecución de la política.

Como las organizaciones burocráticas son sistemas racionales administrados por criterios de eficiencia, en el que se determinan objetivos y se escogen los medios más adecuados y eficientes para alcanzarlos en el marco de condicionamientos normativos, la capacidad técnica por sí sola no basta sino que además es necesario conocer ciertas reglas y procedimientos propias del ámbito burocrático (Bresser Pereira 1973, 49).

**El conocimiento técnico tiene tanto una dimensión científica como organizacional** (Bresser Pereira 1973)<sup>23</sup>. La primera de ellas es propia de los tecnócratas (que expropiaron el saber a los burócratas en el ámbito burocrático), mientras que la segunda es propia de la burocracia, cuya característica es también el conocimiento experto, pero en la práctica no se trata de una condición excluyente. Es decir que la burocracia puede dejar de lado su aspecto técnico pero no el burocrático (Lefort 1984), el cual finalmente es el que reproduce al sistema. Ambos tienen como argumento la competencia profesional, la racionalidad, la eficacia y eficiencia.

Para Pitcher (1997), no hay que confundir al tecnócrata (considerados especialistas y la fuerza más innovadora respecto de las políticas) con el burócrata (portador de un saber más general y una fuerza menos innovadora) ya que las concepciones técnicas de un problema no agotan las

---

<sup>23</sup> La convergencia en el conocimiento técnico condujo a Bresser Pereira (1973) a sostener que *tecnócratas y burócratas son una misma cosa*, siendo redefinidos como tecnoburocracia; e incluye a los administradores burocráticos dentro de los segmentos técnicos (economistas, ingenieros, administradores públicos, etc.), sin connotación valorativa.

posibilidades de su solución<sup>24</sup>. Asimismo el burócrata detenta un sentido de pertenencia del cual carece el tecnócrata, a quien su identidad no se la proporciona un determinado ámbito organizacional sino profesional. Es decir que **mientras que en los tecnócratas prevalece su profesión sobre la organización; en los burócratas, se observa la situación inversa en tanto sus propias carreras, sus roles y perspectivas son delineadas por la trayectoria de la organización que los alberga.**

Basados en estudios como los de Grindle (1977), los criterios para calificar a los técnicos han sido la educación recibida (sin considerar el contexto en el cual el individuo técnicamente preparado, realiza sus actividades) y la relación entre educación y posición, la cual refiere a la ocupación de posiciones relacionadas con su instrucción técnica. Las reglas y la historia de la carrera burocrática (mediante las cuales el técnico se convirtió en burócrata en función de su profesión) se conciben como criterios fundamentales para definir al técnico.

Los tecnócratas y burócratas tienen modalidades diferentes respecto de enfocar su trabajo en el aparato estatal y su rol en la estructuración de las políticas. Rourke (1986) señala que la preocupación de los profesionales tecnocráticos es la efectividad de las políticas, mientras que, por ejemplo, los administradores fiscales están preocupados con la eficiencia en el uso de los recursos organizacionales (Heredia y Schneider 2003).

### **1.2.6.1 Lógica burocrática**

**La lógica burocrática es vista desde una doble perspectiva: en referencia a la forma de organización del trabajo y al grupo social que actúa como actor político.**

La burocracia como forma de dominación racional-legal (Weber 1996; Bobbio y Matteuci 1987; Perrow 1986) es un **modo de organización del trabajo** basado en el ejercicio de *funciones* dentro de una *competencia* y sujeto a la ley. Es decir, significa un ámbito de

---

<sup>24</sup> Una de las consecuencias de la asociación entre tecnócrata y burócrata es que provoca una visión negativa de la administración (Machiavelli y Proulx 2006)

deberes y servicios objetivamente limitado en virtud de una distribución de funciones, con la atribución de los poderes necesarios para su realización y con la fijación estricta de los medios coactivos admisibles. Presenta las siguientes características:

- 1) El principio de jerarquía administrativa (autoridad jerárquica) a partir de un sistema de mando tal que las autoridades superiores controlan a las autoridades inferiores.
- 2) La aplicación de las reglas exige una formación profesional (en sentido amplio), de modo que sólo el que posea esas condiciones puede ser empleado como funcionario. El conocimiento debe ser imparcial-no partidario y profesional.
- 3) Rige el principio de la separación entre el cuadro administrativo y los medios de administración.
- 4) No existe apropiación de los cargos por quien los ejerce.
- 5) Rige el principio de *“atenerse al expediente”*. Toda la actividad se consigna en documentos escritos que respaldan los actos administrativos.
- 6) Hay una identificación del funcionario con el trabajo, en términos de tiempo y de dedicación.
- 7) Existencia de carrera. Los burócratas conocen con qué comportamientos podrá obtener promociones en su carrera, a partir del conocimiento de las reglas de juego que imperan en la organización (Schneider, 1991).

De esta manera, en primer lugar, el **principio rector** del funcionamiento de la burocracia es normativo-legal ya que las normas rigen la administración pública, a través de las “las misiones y funciones” asignadas a cada organismo, y que debe aplicar en el cumplimiento para la ejecución de políticas públicas o actos de gobierno en general. Es decir que el objetivo -basado en un énfasis legalista-, es en primer término, cumplir las reglas, los procedimientos formales, y las asignaciones de competencias, y posteriormente, se contempla el cumplimiento de las funciones o la prestación del servicio (Sanguinetti 2001). En consecuencia, las soluciones

burocráticas consisten en nuevos mandatos, nuevas reglas y procedimientos, nuevos sistemas de personal y mejor capacitación (Moe 1989, 267). Por ello, la burocracia asume un papel como conservadora de los procedimientos y promotora del *status quo* ya que tiene en cuenta los antecedentes para tomar decisiones (Centeno 1997; Bobbio y Matteucci 1987). De acuerdo con este principio, la faceta más crítica del Estado sería su administración y no la representación (Centeno 1997).

En segundo lugar, los **recursos** propios de la lógica burocrática son presupuestarios (manejo de partidas presupuestarias), instrumentos administrativos, expertise técnica u organizacional (que le permite interpretar la información); el manejo del tiempo y las rutinas operacionales (a través del asesoramiento en el proceso legislativo y ejecutivo); las disposiciones legales que protegen su trabajo y el principio de la estabilidad en el empleo; las relaciones con clientelas sociales o entre burocracias públicas y privadas; la autoridad formal delegada o adquirida; el control y manejo de la información.

Como afirma Rourke, existen recursos diferenciales para construir poder organizacional. Si bien todas las organizaciones públicas tienen al menos algunos de los recursos técnicos, materiales y políticos sobre el cual el poder burocrático se asienta, varían mucho en su capacidad de ejercer influencia sobre los procesos de políticas.

En primer lugar, el **poder burocrático** involucra la adquisición de recursos para sostener y expandir las actividades organizacionales como forma de enfrentar la incertidumbre ante el devenir político. Los recursos que proporcionan poder burocrático son la **autoridad** (pretensión legítima de desempeñar un conjunto de actividades o resolver cierto tipo de problemas) y el **dinero** a través del manejo de las partidas presupuestarias (necesario para financiar las actividades gubernamentales). Los intentos por minimizar la dependencia de estos dos recursos es lo que marca la dinámica de relaciones de poder interorganizacionales, porque el desarrollo

de autonomía puede aumentar el uso de los recursos organizacionales para satisfacer demandas internas y externas y de esta forma, eludir el control externo (Badía 2010).

Aunque facilita el desarrollo de la autonomía burocrática pero no la garantiza, como señalan Brown y Erie (1984), una de las fuentes de poder relevantes de las organizaciones públicas para adquirir dinero y autoridad es la **autonomía legal** ya que es posible obtener poder en virtud de decisiones legales que les confieran autonomía al limitar el control externo sobre las mismas. Dicha autonomía le provee a la burocracia la capacidad de fijarse un horizonte temporal más lejano en una relación de poder, lo cual se convierte ya de hecho en un triunfo (Crozier y Friedenberg 1990). Es decir que el retraso en un procedimiento implica desde el origen un freno a la energía impuesta por el funcionario político y por lo tanto, una estrategia en sí misma con el fin de postergar la implementación de una política que puede afectar sus incumbencias, competencias e intereses. La burocracia así se presenta a sí misma como el garante de la continuidad no sólo de los servicios públicos (que de hecho lo son) sino del interés general (Olsen 2008; Fox 1993).

Otro de los recursos sustantivos característicos de la lógica burocrática es la generación y el manejo de la **información** en tanto recurso escaso, a través del cual puede interferir o bloquear la puesta en marcha de la política, de cuya responsabilidad (en tanto organizaciones jerárquicas) los sectores subordinados están exceptuados (Etzioni 1959), aunque no están excluidos de llevar a cabo esas acciones.

También Crozier y Friedenberg (1990) incorporan la indeterminación como fundamento de poder ya que aquellos grupos que puedan tener mayor control sobre la incertidumbre, son los que tendrán mayor poder: la incertidumbre es el recurso de toda negociación. Por ello, la burocracia necesita autonomía como estrategia para evitar la incertidumbre política, cuyos instrumentos pueden ser la autonomía estatutaria y la fragmentación que atenúan los controles legislativos respecto a las agencias burocráticas aunque las hace más susceptibles de dominio

por parte de intereses socioeconómicos dominantes. Para contrarrestar dicha incertidumbre, las burocracias tienden a ser instituciones conservadoras (Marier 2005, 524) y actúan como un punto de veto (Immergut citado por Marier, 2005) en el proceso de políticas.

En este sentido, la estructura administrativa es rígida y es muy difícil introducir un cambio sobre ella, fundamentalmente porque los procedimientos y la organización del Estado delimitan las opciones que tienen los funcionarios (Gold, Lo y Wright 1982). Sin embargo, la configuración de la estructura burocrática puede responder a la lógica de los grupos de interés porque sus objetivos de políticas son dependientes de las características de dicha estructura y para ello necesita contar con determinados tipos de información sobre las operaciones internas propias de la burocracia; y por otra parte, establecer procedimientos con el fin de monitorear sus actividades. Sin embargo, no hay garantía que los burócratas siempre actuarán de acuerdo a los intereses de los grupos ya que ellos tienen sus propios intereses (carrera, autonomía), que pueden entrar en conflicto con los del grupo. Por otra parte, los grupos no pueden conocer exactamente lo que los burócratas están haciendo o por qué, lo cual delata problemas de conflicto de intereses e información asimétrica (Moe 1989, 268).

La **expertise** (como principal recurso de la lógica técnica) constituye uno de los principales recursos del poder burocrático ya que delimita un ámbito de competencia definido, legitimando la posición e intervención del burócrata en la estructuración de las políticas, el cual puede detentar dos clases de expertise: por un lado, el conocimiento explícito y formal que proviene del sistema educativo oficial; mientras que el implícito o no formalizable se adquiere con la experiencia. Un ejemplo es el **conocimiento organizacional** acerca de cuál es la modalidad de prestación del servicio pertinente, cuya continuidad debe ser asegurada por el organismo. Ello es propio de la lógica burocrática. Por lo tanto, tienen interés en que las condiciones para que el mismo se realice sean según sus propias reglas e intereses en la medida en que la existencia de un determinado procedimiento condiciona las alternativas políticas posibles, lo que demuestra

el peso que tiene lo burocrático en el proceso de producción de la oferta del servicio en las formas de intervención sectoriales (Chiara y Di Virgilio 2005).

Una gran organización también constituye un mecanismo para desarrollar las competencias de agentes que pueden adquirir conocimiento especializado a través del trabajo continuo que han llevado a cabo sobre determinados problemas, aunque no posean calificaciones técnicas. Es decir que su expertise tuvo su génesis en su posición organizacional. Incluso es el caso de los expertos (que tienen inserción burocrática), cuya expertise también proviene de su circulación por diversas organizaciones públicas.

El trabajo burocrático supone una **rutinización** de las actividades que por otra parte rige el comportamiento de los individuos dentro de una organización (March y Olsen 1984), ya que dichas actividades se traducen en pautas y procedimientos definidos a partir de leyes, normas o reglas, y no por resultados o responsabilidades (Badía 2010). Uno de los aspectos de la expertise, en tanto recurso de poder, es el **conocimiento de las rutinas operacionales** (pudiéndose denominar expertise burocrática), las cuales: *“...constituyen una barrera considerable para la formulación en implementación de nuevos objetivos, políticas o técnicas. Las rutinas operacionales constituyen un dominio de poder que permite a los funcionarios y a veces a los cuadros superiores, la apropiación latente de propósitos y medios organizacionales al ejercer poder contra aquellos que poseen autoridad”* (Rudolph y Hoeber Rudolph 1984, 142). En este sentido, los autores afirman que en los sistemas patrimonialistas, las rutinas operacionales posibilitan a los participantes de niveles medios e inferiores, apropiarse de los objetivos, la autoridad y los recursos organizacionales.

La expertise se convierte en un recurso de poder a través del **asesoramiento en el proceso legislativo y ejecutivo** (aunque dependiendo de la habilidad del burócrata para persuadir a los funcionarios políticos), generando asimetrías que generan distintas oportunidades para los

destinatarios de esa información (Heredia y Schneider 2003). También constituye un recurso cuando la autoridad de ella derivada, le permite ejercer discrecionalidad en el proceso de estructuración de las políticas (Rourke 1969)

Por otra parte, en el modelo ideal weberiano, la burocracia es neutra respecto del juego de poder existente en la sociedad; en otras palabras, es una “máquina de aplicar –transformadas en iniciativas de gestión- decisiones políticas”, dando origen a una noción de *autonomía burocrática* entendida como “impermeabilidad” a los intereses particulares: cuanto más aislada esté la burocracia de dichos intereses, más eficiente e independiente será su accionar. Sin embargo, esta perspectiva trata de ser superada a partir de la adaptación de los modelos teóricos a la realidad del ámbito burocrático y sus múltiples conexiones (que varían desde la cooptación a la autonomía enraizada) con la estructura socioeconómica -particularmente con los intereses estructuralmente dominantes que disponen de los recursos para acceder al Estado-. Ello representa una de las fuentes de poder para la burocracia y uno de los factores explicativos de su reproducción. Así para caracterizar cualquier forma de organización, en primer término, deberíamos hallar su lógica de funcionamiento -a través de la cual se reproduce- y también preguntarnos cómo es que, en ciertas condiciones de desarrollo, esta reproducción se da de manera ampliada; es decir, que la burocracia crece extendiendo su ámbito de acción y de influencia; o siguiendo el modelo propuesto por Brown y Erie (1984)<sup>25</sup>, la forma burocrática de reproducción se desarrolla a través de la fragmentación y diversificación de sus funciones.

Así la cooptación constituye una de las raíces del poder burocrático (como estrategia de supervivencia de la organización y los funcionarios) en tanto alianzas **con grupos sociales predominantes**, posibilitando una mayor autonomía respecto de políticos electos. Es decir que el desarrollo de la autonomía burocrática es el resultado de la capacidad que tienen las

---

<sup>25</sup> Un trabajo clásico de los autores Brown y Erie (1984) señala que el crecimiento del poder burocrático puede depender más del carácter y resultado del conflicto social que de las estrategias empleadas por los administradores para asegurar la supervivencia institucional.

burocracias de transformar relaciones de dependencia con el sector político (que controla potencialmente los recursos legales y económicos requeridos por los organismos como el presupuesto o amenaza de investigación) en relaciones de intercambio con los grupos o sectores sociales con el fin de fijar la agenda de opciones de política frente a los funcionarios políticos –a través del desplazamiento de objetivos-, obteniendo así una autonomía, políticamente reforzada por los servicios prestados a grupos clientelísticos (Brown y Erie 1984). De esta manera, el poder burocrático resulta del intento de los intereses dominantes por controlar el Estado y las políticas públicas, trasladando el *locus* de la formulación de políticas públicas de las legislaturas hacia los organismos administrativos más o menos autónomos (Brown y Erie 1984). La búsqueda de esta autonomía, en relación con el nivel de la política, nos permitiría conocer la lógica del desarrollo de las organizaciones burocráticas.

#### ***1.2.6.1.1 Los burócratas***

Siguiendo la conceptualización de Lefort (1984), burócratas son considerados los actores que se ubican en la cúspide de la organización así como en el nivel medio pues constituyen grupos o capas sociales que se definen por una fuerte cohesión interna y un comportamiento definido que los diferencia de los ejecutantes. Al mismo tiempo, estos sectores corporizan los fines institucionales de la organización. Se constituyen en actores políticos al participar de la toma de decisiones y formulación de los objetivos.

En primer término, el sector estratégico está ubicado en la cúspide de la organización y sus miembros son los responsables que la organización cumpla efectivamente con su misión, para lo cual deben supervisar directamente su funcionamiento y atender las relaciones entre la organización y su entorno, a través de la formulación de las estrategias necesarias para cumplir con la misión. En este sector se desarrollan juegos de influencia y de negociaciones en torno a la aplicación de las normas y de los procedimientos. Este sector estratégico refiere a las

burocracias fronterizas, las cuales son las más cercanas a la política y a los intereses estructurales dominantes, en tanto cumplen un rol mediador (Oszlak 1984).

Esta burocracia (o sector propiamente burocrático) actúa según la lógica burocrática y también la política porque está preocupada tanto por requerimientos técnicos de la organización como por la incertidumbre política (Moe 2006, 281) generada por cambios en el grupo de poder, y que implica que sus mandatos podrían ser limitados, sus presupuestos recortados, reducciones salariales o inestabilidad en el empleo.

En segundo término, la línea media está ubicada entre la cúpula estratégica y el núcleo de operaciones. Desempeñan cargos ejecutivos que asumen la dirección de los procesos a través de los cuales se ponen en práctica las políticas y se producen los servicios públicos. Si bien tienen autoridad jerárquica, responden al nivel político por funcionamiento de parcelas concretas de la actuación administrativa. Pueden ser *“cargos definidos normativamente como políticos, ocupados en atención a la confianza política o personal, a puestos pertenecientes a los niveles superiores del escalafón funcionarial o por adscripciones fundadas en criterios más o menos profesionales”* (Longo 1996, 7).

#### ***1.2.6.1.2 Los ejecutantes y el problema del control***

Si bien los sectores burocráticos son los que “actúan” y reproducen la dominación burocrática (en tanto las organizaciones no tienen existencia independiente de la actividad de sus miembros), la implementación de las políticas y servicios públicos está condicionada por los escalones de ejecución, cuyas particulares lógicas de acción -nacidas como consecuencia de obligaciones y presiones jerárquicas o estrategias de poder (Meny y Thoening 1992)- pueden conducir a la transformación o desplazamiento de los objetivos (Brown y Erie 1984), aunque no necesariamente implica el cambio del objetivo central sino la priorización de otros.

**Las organizaciones burocráticas son estructuradas de una forma piramidal y jerárquica, en las cuales el poder está centralizado y es el vértice de la pirámide desde donde se ejerce el control y provienen los fines de la organización** (Perrow 1986). La burocracia se reproduce a partir de una división vertical de responsabilidades y una distribución horizontal de las tareas (Subirats 1996), lo cual tiene como objetivo facilitar el control sobre el funcionamiento de la organización (el supuesto que aquí subyace es que desde la cúpula es posible vigilarlo), además que la autoridad se ejerce mediante la estandarización de los procesos del trabajo y del producto, funcionando como controles que sirven a intereses de agentes internos con poder formal. De esta manera, el poder se encuentra concentrado en los controles burocráticos, es decir, en los niveles superiores (Guiot 1985; Lefort 1984).

Sin embargo, la base es activa porque trata de evitar la obediencia a las órdenes y al control desde la cumbre, presentándose una importante autonomía de acción: *“los estratos inferiores de la burocracia pública son actores cruciales en el proceso de elaboración de las políticas públicas”* (Peters 1999, 81) ya que de acuerdo a su rol sectorial (Oszlak 1984), pueden creer que la política es equivocada o daña sus intereses y “sabotearla” al utilizar instrumentos como la demora en su ejecución a través de los reglamentos y procedimientos. Ello es posible en la medida en que la cúspide se halla alejada de la información concreta sobre la realidad de las situaciones a las que se aplican sus disposiciones, y es la base la que dispone de la información concreta y del conocimiento de la aplicación.

Como afirma Crozier (1974), para el ejecutor que puede manejarla, la regla rígida se convierte en una fuente de poder en su organización. Es decir que pueden verse combinaciones de reglas y conductas discrecionales (Peters 1999). En este sentido, la no ejecución plantea un problema de capacidad de control y de coordinación. Como señalan Meny y Thoening (1992, 162): *“Los ejecutores, cuyos comportamientos están, en principio, condicionados por los procedimientos*

*técnicos y administrativos, se los apropian discrecionalmente, hasta convertirlos en soporte de su propio poder interno frente a sus jefes y clientes exteriores”.*

**La existencia de resistencias a la ejecución de las decisiones implica la necesidad de buscar control<sup>26</sup>, pero la modalidad del mismo depende de las características del controlado, de su aspecto más técnico o administrativo.** En general, se sostiene que a mayor calificación del personal menor es la necesidad de control (Perrow 1986, 31), porque una forma de reducir las normas escritas es reclutar personal que tenga internalizadas ciertas reglas como aquellas pertenecientes a los campos profesionales, que configuran su *ethos* o forma de comportamiento, que anticipan ciertas formas de pensamiento y acción. En este sentido, a la educación adquirida académicamente y en el lugar de trabajo se suman a las pautas culturales generales. Sin embargo, como señala Olsen (2008), la capacidad de la burocracia profesionalizada para respetar reglas formales y códigos profesionales y éticos depende no sólo de sus calificaciones, orientaciones e incentivos materiales a sus largas carreras sino de la habilidad de los políticos para direccionar los recursos disponibles.

Al respecto, la profesionalización de las burocracias implica justamente profesionales capacitados para su núcleo de operaciones, otorgándoles importante control sobre su propio trabajo -entre otros factores- porque logran una coordinación mutua y automática a través de sus habilidades y conocimientos normalizados, aunque los profesionales también trabajan en forma **bastante independiente**. Como señala Mintzberg (1984), la formación tiene como meta la internalización de un conjunto de procedimientos estándar a aplicar frente a cada caso, y esto es lo que hace que la estructura sea técnicamente burocrática. Pero debido a la complejidad del trabajo, existe autonomía en la aplicación de los conocimientos.

---

<sup>26</sup> El control es uno de los temas sustantivos en la administración pública, en el cual también se juega la dicotomía entre política y administración, respecto de la relación entre instituciones políticas y agencias administrativas (control legislativo/administrativo), fundamentalmente a partir de las teorías neoinstitucionalistas reeditadas en la relación principal-agente de Adam Pzeworski.

Los profesionales no sólo ejercen el control sobre su propio trabajo sino que también pretenden controlar las decisiones que les afectan o las premisas para la toma de las mismas (Perrow 1986), lo cual es necesario para delegar. Ello se logra asegurándose que los puestos administrativos importantes estén ocupados por profesionales, lo que les permite tomar decisiones administrativas vitales como contratar o ascender colegas y distribuir recursos. Así la autonomía del trabajo de los profesionales genera problemas de discrecionalidad que les posibilita elegir entre diferentes opciones sin demasiado control. En este sentido, el sistema jerárquico es constantemente amenazado por la disyunción entre poder y conocimiento, aunque la lógica por la cual se reproduce esa organización delimita las opciones de esas conductas autónomas, aún en personal técnico.

La burocracia pública ha sido tradicionalmente caracterizada por la estabilidad del empleo<sup>27</sup> y la movilidad vertical al interior de la carrera burocrática con el propósito de asegurar su independencia respecto del poder político de turno y asegurando la “neutralidad” de algunos aspectos básicos del funcionamiento del Estado (Zeller y Rivkin 2005). Si en el aparato estatal existen niveles o sectores que conforman nichos inmunes a la línea decisoria jerárquica y política en ocasión de ejecutar políticas, *¿cuáles son las estrategias posibles para contrarrestarlo?*

### ***1.2.6.1.3 El reclutamiento: un instrumento del control político***

Una de las formas de contrarrestar los problemas de control son los nombramientos políticos<sup>28</sup>. Incluso la mayoría del personal político usa diversos canales para obtener información sobre sus futuros colaboradores como el *background* profesional de funcionarios de alto nivel o su

---

<sup>27</sup> La estabilidad laboral junto con las estructuras y actividades cotidianas constituyen un ordenador del aparato estatal (Perrow 1986).

<sup>28</sup> “*La Escuela Institucional estudia los comportamientos organizacionales, los cuales se explican por procesos subterráneos de grupos informales, conflictos entre grupos, política de reclutamiento, dependencias externas, luchas por prestigio, valores de la comunidad, estructura de poder de la comunidad local e instituciones legales*” (Perrow 1986, 159)

afiliación política pues su objetivo es distinguir al personal en términos de competencia o lealtad (Oszlak 1999). Sin embargo, tampoco es fácil para los colaboradores de los funcionarios políticos recién llegados, obtener información fácilmente del *staff* permanente ya que incluso puede circular información falsa por intereses particulares (Oszlak 1999). Es decir que **el reclutamiento político es una forma de controlar a la burocracia** (Olsen 2008), en tanto actuarían como grupo de veto porque si no pueden alcanzar sus objetivos, también están en condiciones de impedir que otros grupos arriben a los suyos.

En este sentido, la dependencia del empleo político es funcional a la negación del aislamiento de los organismos ya que cuando la designación en la organización burocrática es discrecional y el funcionario público designado puede formar parte o tener conexiones con un grupo de interés; su designación afecta la estructura jerárquica interna y su autoridad deriva del cargo que ocupa y no de sus cualidades personales. Una consecuencia de estas prácticas es la aparición de “capas geológicas” dentro de la organización que expresan las sucesivas gestiones políticas, para asegurar la ejecución de las políticas.

De esta forma, tanto Sanguinetti (2001) como Schneider sostienen que cuando el reclutamiento de los burócratas es discrecional, se produce un directo y decisivo impacto sobre las carreras e incentivos. El acceso a las más altas posiciones se debe a procedimientos o regulaciones internas, al Poder Ejecutivo (fundamentalmente si son débiles distribuyen puestos a cambio de apoyo político), o a fuerzas sociales y políticas externas. Como señala Thwaites Rey, se suele utilizar la estructura del Estado para pagar favores personales o políticos y sostener la maquinaria partidaria general o de la agrupación interna, muy lejos de los criterios más racionales que legitiman a la organización burocrática. De este modo, existe un principio no burocrático que es crucial para la vigencia efectiva del principio jerárquico que es la lealtad personal al superior (como el vínculo familiar) aún más que a los fines de la organización ya que para recrear o retener el control, el burócrata debe rodearse de personal leal. De esta

manera, debido a los problemas de control burocrático desde la cumbre de la organización, el burócrata necesita recrear una organización como coalición política (Perrow 1986).

En contrapartida, cuando la promoción está basada en el mérito, priva a los actores sociales (que tienen la tendencia de capturar las agencias) y políticos de una importante influencia sobre la conducta burocrática (Niskanen citado por Rourke 1969); es decir que colocar los mayores intereses de los burócratas fuera del alcance de actores externos, también aumenta su autonomía.

A los burócratas les interesan sus carreras, lo cual interviene en las preferencias en cuanto a las políticas ejecutadas y la toma de decisiones en torno a ellas. Se comportan como actores políticos a partir de tener una carrera e intereses institucionales que podrían no ser enteramente congruentes con sus misiones formales, además de contar con otros recursos de poder que podrían ser empleados para estos fines particulares. Asimismo las trayectorias de los burócratas refuerzan la lógica burocrática si su circulación se ha limitado a agencias públicas. Además la circulación del burócrata dentro de la organización pública es un aspecto fuertemente relacionado a la autonomía de la burocracia (Schneider 1993).

### **1.2.6.2 Lógica tecnocrática**

La caracterización de la lógica tecnocrática constituye una tarea compleja debido a sus múltiples acepciones, si bien el problema del conocimiento experto o técnico no es un tema nuevo en ciencias sociales (Estévez 2006, 65), el cual es entendido como: “... ‘saber’ cómo deben ser realizadas las tareas, es decir, las reglas mediante las cuales se deben utilizar los recursos, incluido el tiempo mismo de quien la realiza” (Hintze 2002, 6).

**Los grandes enfoques acerca del significado de la tecnocracia han sido los siguientes: en primer lugar, los tecnócratas son considerados un grupo social de elite que maneja el conocimiento técnico y prioriza la racionalidad económica** (Estévez 2006; Centeno 1997; Schneider 1991). Se considera su nivel de educación y constituye el personal del Estado que

ha recibido formación académica-científica (Centeno 1997), lo cual genera una identidad social que supera la pertenencia a clase, región, etc. De esta manera, se entiende a los tecnócratas<sup>29</sup> como: *“Individuos con preparación académica especializada de alto nivel, que es el criterio principal para su selección para cargos claves de toma de decisiones o asesoramiento en organizaciones grandes y complejas, tanto públicas como privadas”* (Collier 1979)

En segundo lugar, **otro enfoque analiza a la tecnocracia como el gobierno de los técnicos configurando un régimen de tipo tecnocrático**<sup>30</sup> (Bresser Pereira 1997) u *“orden entendido como un sistema sustentado sobre supuestos técnicos o sobre representaciones derivadas sobre una concepción técnica de las cosas”* (Estévez 2006, 45).

En el último tiempo, la tecnocracia ha estado asociada a la implantación de reformas estatales y administrativas de corte neoliberal. Como sostiene Estévez (2006), la tecnocracia tiene una preponderancia inusual desde la década de 1990 para la tradición histórica reciente de América Latina, la cual ha sido vista como un estilo de organización del Estado y como actor político, sujeto de dirección política. En general, en América Latina cuando se habla de

---

<sup>29</sup> En los estudios sobre burócratas de elite, Schneider (1991, 77) distingue entre *politician* y tecnócratas pues conducen a hechuras de políticas distintas, y tienen orientaciones y recursos diferentes. La mejor forma de examinar estas diferencias es observar sus trayectorias de carrera.

<sup>30</sup> Desde la década de 1960, nuevos actores llegaron a dominar la hechura de las políticas públicas, conformando lo que se ha denominado como el triunfo de la tecnocracia a partir del creciente número de expertos económicos y financieros en América Latina. Sin embargo, existen diversas denominaciones (utilizadas de manera intercambiable) para referirse a estos expertos: técnicos, tecnócratas, tecno-políticos, *tecnopols*, *politician* o Chicago Boys, que si bien ejercieron un rol importante durante el auge del desarrollismo, alrededor de la década del '50 o '60, tuvieron predecesores positivistas que jugaron roles importantes en la consolidación de América Latina en el siglo XIX. Ya en la década de 1970, estos expertos fueron asociados con los regímenes autoritarios y finalmente, adquirieron un rol fundamental tanto en instituciones técnicas como políticas durante la década de 1990. Sin embargo, sostienen Centeno y Silva (1998), que se ha escrito poco sobre expertos y sus roles políticos. No hay análisis comparativos explícitos y sistemáticos de estos actores.

tecnocracia se hace referencia a un “técnico en el gobierno” o ideología económica determinada<sup>31</sup>.

Se ha asociado a la tecnocracia con un juicio negativo basado en la superioridad del conocimiento en relación al ejercicio del poder, esto es la utilización política del saber (Machiavelli y Proulx 2006), que entra en conflicto continuo con la racionalidad democrática, más allá que esta tensa relación es puesta de relieve porque “*cada vez se necesita más conocimiento experto para la implementación de políticas o para interpretar la información técnica necesaria*” (Estévez 2006, 87). Sin embargo, estas características pueden cambiar su connotación si observamos a la tecnocracia como lógica, cuya principal dimensión es la educación formal o académica (terciaria o universitaria) o entrenamiento gerencial, técnico o científico (Centeno 1993, 309). Es fundamental la identificación de una común y específica perspectiva sobre la construcción del proceso de las políticas, la cual es determinada por el bagaje educacional y profesional que los tecnócratas comparten. Es decir, **basar la definición de tecnocracia a partir de la relación entre identidad e ideología ya que los tecnócratas internalizan las normas de sus profesiones**. A diferencia de los burócratas que protegen su identidad y estructura contra lo externo, el tecnócrata puede desarrollar su actividad en varias organizaciones (Olsen 2008).

Esta pertenencia educacional (en término amplio) involucra una concepción determinada sobre el sector público y especialmente, sobre el proceso de estructuración de las políticas. Así la lógica tecnocrática expresa una suposición epistemológica, según la cual existe un único y universal modo de estructurar las políticas, que puede ser analizada a través del método científico. Los conflictos pueden ser resueltos a través de la optimización de los recursos que se sirvan de la aplicación de un conjunto de herramientas analíticas para proveer alternativas factibles de políticas, cuya formulación e implementación está guiada según las

---

<sup>31</sup> Según Centeno (1998), los postulados (*public choice* e individualismo metodológico) de Hayek han sido los más influyentes sobre el pensamiento económico de la tecnocracia en la región.

normas e intereses de sus roles funcionales, sus antecedentes y sus redes personales y profesionales (Centeno 1997).

**La cultura adquirida por su paso por el sistema educativo explica la conducta de los tecnócratas, configurando una determinada visión del mundo, determinando la estructura cognitiva de los actores. Igualmente el comportamiento deriva no sólo de la educación sino también de la profesionalización posterior.** Respecto de este último, aquellos que movilizan la lógica tecnocrática comparten una visión académica y profesional, mantienen relaciones informales entre ellos e intercambian información y experiencias (Machiavelli y Proulx 2006).

Por ello, adherimos a la definición de Fischer (citado por Estévez 2006, 85), para quien, la tecnocracia más que un gobierno de los expertos, **es un *ethos* intelectual y una visión del mundo.** De esta manera, la lógica tecnocrática se distingue por una determinada *estructura cognitiva*, que configura su forma de analizar los problemas sociales o estatales-administrativos, sus soluciones o las formas de implementar las políticas. La mentalidad tecnocrática se concentra sobre ciertos patrones de reconocimiento de problemas y generación de opciones para su solución. Es decir que la tecnocracia ofrece una metodología para comprender los problemas sociales y establecer su **legitimidad** basada sobre la apelación al conocimiento científico, lo cual le posibilita poseer (asociado a otros factores) una cierta capacidad de autonomía profesional e incluso, política.

**Como sostiene Centeno (1993), la categorización del personal y regímenes como tecnocráticos no solamente deberían implicar un conjunto de atributos definicionales (como educación, profesionalización e incluso despolitización), sino también indicar posibles formas de comportamiento.**

En primer lugar, la racionalidad y discurso que caracteriza a la lógica tecnocrática se configura a partir de sus antecedentes académicos-científicos y afiliaciones profesionales de

quienes la movilizan. En este sentido, la tecnocracia basa su legitimidad en la apelación a la superioridad del conocimiento científico sobre la cual también se asienta su autonomía dentro de su especialidad, pudiendo influir incluso en decisiones no técnicas (Centeno 1997).

No obstante, la potencialidad de la legitimidad de lo técnico dependerá de la posibilidad de establecer redes profesionales sólidas. A su vez, ello será dependiente del área de política que corresponda al ámbito organizacional donde se desarrolle el tecnócrata. En general, los temas financieros o fiscales potencian estas redes, mientras que aquellas cuestiones relacionadas a los recursos humanos no las favorecen.

Si bien no todos los tecnócratas tienen las mismas orientaciones políticas y filosóficas (Silva 1997), el discurso propio de la lógica tecnocrática se basa en conceptos como la racionalidad, la apelación al saber científico, la técnica, la aplicación de criterios objetivos y libres de valores para la toma de decisiones, mientras que presenta rechazo a las limitaciones ideológicas y políticas (Estévez 2006), entendiendo que todo lo político debe reducirse a un problema técnico a través de alcanzar la respuesta óptima en cualquier discusión mediante la aplicación de determinadas prácticas. Es decir que los conflictos pueden ser resueltos a través de la optimización de recursos (Centeno y Silva 1998), siendo la racionalidad técnico-instrumental, el valor preponderante (Machiavelli y Proulx 2006)

Los paradigmas y metodologías preferidos son los técnicos y profesionales, tratando cumplir de un **rol apolítico** ya que la lógica tecnocrática supone la primacía de lo racional sobre lo valorativo y lo normativo, propios de las lógicas política y burocrática, respectivamente.

Asimismo es inherente a esta lógica, una **visión normativa acerca del Estado como colocándose por encima de los intereses sectoriales** (Ochoa Henríquez y Estévez 2006) ya que ve al Estado como corporización de una totalidad mayor que la suma de sus partes. Así su tarea radica en asegurar que la racionalidad superior de esta totalidad esté a salvo de la

influencia de los intereses particulares (Centeno 1997, 226). De esta manera, además del manejo de la expertise técnica/profesional (que posibilita el asesoramiento a los poderes ejecutivo y legislativo), los **recursos** que moviliza la lógica tecnocrática son financieros y las conexiones y afiliaciones profesionales, conformando así redes de expertise.

En primer término, **el conocimiento técnico representa un mayor recurso de poder cuando en mayor medida la sociedad necesita de sus habilidades y sus conocimientos**<sup>32</sup>. Los tecnócratas sólo comienzan a acercarse a los máximos niveles de poder a medida que sus habilidades son necesarias para la sociedad. En este sentido, la complejidad de las políticas favorece la influencia tecnocrática ya que exige un personal dotado de habilidades específicas (fundamentalmente en los casos de innovación tecnológica), las que no son fáciles de adquirir durante el proceso laboral en sí. Sin embargo, la percepción de la complejidad no es objetiva sino que está dictada por consideraciones políticas, lo cual reviste importancia en la transición que va de la influencia técnica al control tecnocrático (Centeno 1997, 234).

Uno de los **elementos políticos de la técnica** responde a la **vinculación entre conocimiento y realidad**. Los diversos autores coinciden en que los expertos y su expertise técnica responden a las necesidades de la creciente complejidad de las estructuras sociales, lo que requiere nuevas formas de conocimiento. Sin embargo, es importante reconocer que las percepciones de complejidad no pueden ser puramente objetivas, sino podrían ser dictadas por consideraciones políticas (Weingart 1982), lo cual nos conduce a los juegos de poder e influencias que mantienen tanto burócratas como tecnócratas, insertos en el ámbito público y a partir de la utilización política que hacen de sus instrumentos técnicos.

El técnico es quien tiene información experta (Grindle 1977), que consiste en el dominio de bienes intangibles como conocimiento técnico y cultura organizacional, lo cual le permite a su

---

<sup>32</sup> La tecnocracia está considerada como el movimiento más importante del fenómeno tecnológico en la política de la Edad Moderna (Estévez 2006)

vez “concebir nuevas ideas en base a su interpretación científica, gerencial y política del mundo” (Gutiérrez 2007). Sostiene Bresser Pereira (1973, 102) que:

*“Los técnicos son los individuos que procuran racionalizar los métodos de producción; que poseen conocimientos profundos y sistemáticos sobre una técnica cualquiera y los utilizan en forma profesional. Esos conocimientos pueden haber sido adquiridos exclusivamente por medio de la práctica pero lo general serán el resultado de un proceso de entrenamiento formal de tipo universitario”<sup>33</sup>.*

Los técnicos a través del entrenamiento y la expertise se encuentran en el aparato administrativo debajo de la dirección de otras elites (Centeno 1993). Con inserción burocrática, si trabajan en su área de expertise para pocas agencias en toda su carrera, detentan mayor lealtad organizacional; y en general se concentran en posiciones de nivel medio de la administración pública: “Los técnicos constituyen un tipo especial de burócrata definido del siguiente modo: 1) empleados públicos que poseen 2) posiciones de nivel medio funcionalmente vinculadas con su 3) formación científica o profesional” (Grindle 1977; Schneider 1991; Centeno 1993; Silva 1997; Domínguez 1997; citados por Gutiérrez 2006).

Están en condiciones de establecer temas de agenda cuando son consultados por los funcionarios políticos (Schneider 1991). Por ello, su poder depende de su expertise ya que sus funciones públicas consistirán en formular los problemas y evaluar las respuestas de otros (Centeno 1997). Dicha expertise aplicada en la función de asesoramiento puede dirigirse a establecer el criterio del reclutamiento de personal y de esta manera, indirectamente, crear un apoyo básico para las políticas; es decir, a partir de experiencias profesionales y educativas compartidas, conformando así redes tecnocráticas. Asimismo pueden ser designados políticamente en posiciones administrativas y de coordinación a causa de vínculos personales y con el partido gobernante (Gutiérrez 2006).

---

<sup>33</sup> No obstante, sugiere Bresser Pereira (1973) que también pueden darse que en una organización, los técnicos no tengan la competencia suficiente.

**El apoyo político dispensado a los técnicos es crucial para determinar el éxito o fracaso de las políticas de reforma.** Dependen de la confianza del funcionario ejecutivo de máximo nivel en el equipo reformista y su habilidad para preparar el terreno para permitirles a ellos trabajar con relativa autonomía y eliminando resistencias. En este sentido, no se podría explicar el cambio sin referencia a los técnicos (Machiavelli y Proulx 2006), pero tampoco sin apoyo político.

Uno de los recursos críticos que detenta la lógica tecnocrática es el **control de la información** con el objeto de formular las premisas de la decisión y sus alternativas; pudiendo así imponer su modelo de problemas y definiciones de respuestas (Centeno y Silva 1998). Un ejemplo del potencial para manipular la información y la expertise que detenta el tecnócrata es la provisión de pruebas de la corrección técnica de las decisiones tomadas sobre la base de otros criterios. No obstante, cuando los tecnócratas llegan a posiciones jerárquicas compiten para controlar los recursos burocráticos (Schneider 1991)

El dominio del conocimiento científico representa un recurso político a partir de la habilidad para limitar la participación de otros actores. En este sentido, la transformación de una decisión política en una técnica, podría tener que ver más con los intereses de aquellos que se benefician de la exclusión de aquellos que no son capaces de participar (Centeno 1993) desde una arista experta.

El conocimiento y la socialización constituyen recursos valiosos que pone en juego la lógica tecnocrática, pero se potencian si se suma la delegación política, la incertidumbre o la confianza del inversor. Justamente uno de los recursos tecnocráticos es la **confianza** que provoca en los inversores para lograr la reforma económica. Kaufman (2003) sostiene que los tecnócratas son los corredores intelectuales entre sus gobiernos y el capital internacional. En este sentido, son los organismos internacionales de crédito quienes tienen el rol de empoderar

y legitimizar a los expertos –que detentan una afiliación profesional que constituye una clave de sus recursos de poder- en el proceso de hechura de las políticas públicas (Centeno y Silva 1998, 2)

**La fuerte cohesión como grupo es otro de los recursos tecnocráticos:** *“Los tecnócratas comparten la familiaridad con cierto lenguaje y cierta racionalidad a partir de compartir antecedentes académicos locales”* (Centeno 1993). Incluso los antecedentes académicos comunes han facilitado la comunicación entre los expertos financieros extranjeros y los tecnócratas locales. Sin embargo, los antecedentes sociales y académicos comunes no siempre son garantía de una alianza sólida entre ambos grupos. En algunos casos, el fortalecimiento de la tecnocracia puede dar origen a mayor conflicto en lugar de mayor alineamiento (Silva 1997) ya que en la actualidad, el experto es un portavoz de intereses políticos, un estratega que sabe asociar su problema a otros temas políticos para legitimarlos o deslegitimarlos (Machiavelli y Proulx 2006)

Como sostiene Agoff (2001), los tecnócratas disfrutaban de la autonomía dentro de sus áreas de expertise y podrían influir sobre decisiones no técnicas. Sus recursos tienen mayor peso cuando pertenecen a áreas más tecnocráticas que otras, como las que controlan las finanzas o la infraestructura estatal (Centeno 1993), que suelen ser las organizaciones más poderosas encargadas de resolver los problemas críticos que enfrenta el Estado. De ahí constituye una de las razones de los mejores resultados obtenidos en las reformas administrativas ya que existe una correspondencia entre el éxito profesional de los tecnócratas y el poder relativo de la organización de la cual forman parte (Centeno 1993). A su vez, su autonomía –que refiere a la posibilidad de definir la agenda de las políticas de tal manera que pueden ser realizadas en sus

propios términos, libres del control político (Moe 2006)- estaría asociada con la existencia de un ámbito tecnocrático, influida por normas y redes profesionales.

#### ***1.2.6.2.1 Los actores: tecnopolíticos y expertos***

Por otra parte, la lógica tecnocrática tiene un **aspecto político** que reside en las habilidades políticas del tecnócrata a partir de la función que desempeña. Para Crozier (2000, 201), el poder del tecnócrata es más un poder político que un poder de experto ya que su éxito depende más de sus cualidades políticas que de la posesión de una ciencia, el cual deviene de la legitimidad asociada a su competencia (cuanto más elevado es el nivel de complejidad de la decisión más necesario se hace apelar a cuestiones que la técnica no puede resolver): “...*Es cuando desborda su ámbito de experto, cuando se sirve de sus conocimientos para jugar un rol en un dominio más amplio que se exaspera como cuando el tecnócrata juega al político*” (Machiavelli y Proulx 2006)

Sugiere Lagroye (citado por Ochoa y Estévez 2006) que **el tecnócrata es un técnico pero éste no necesariamente es un tecnócrata**. Son un grupo de presión de gran poder si tienen incidencia en las decisiones fundamentales (Estévez 2006) y justamente es ello lo que determina su pasaje de técnico a tecnócrata, el cual se concreta cuando adquiere la capacidad para tomar decisiones o es quien más pesa en la determinación de las elecciones a cargo del funcionario responsable (Meynaud citado por Centeno 1997). De esta manera, los tecnócratas no sólo tienen poder o influencia<sup>34</sup> dentro de sus áreas específicas, sino que puede alcanzar posiciones y estar en el círculo íntimo del cual emanan las decisiones que les permiten influir en las finalidades de las medidas públicas y en la generación de valor público a través de las mismas (Centeno 1997). Sin embargo, quienes fijan agenda serían los grupos de interés, con los cuales pueden formar una coalición compacta:

---

<sup>34</sup> Para que un agente tenga influencia debe poseer alguna fuente de poder, actuar decididamente para poder convertirse en un agente influyente; y comportamientos políticos (Martínez Nogueira 1984)

*“Los intelectuales expertos operan e influyen indudablemente en la problematización y la respuesta de determinados asuntos, pero son los grupos de interés organizados los que fijan las cuestiones, al descargar en ellas toda su fuerza por estar en juego sus intereses. Los expertos de asuntos están finalmente en función de los asuntos que los grupos de interés dentro y fuera del gobierno determinan”* (Aguilar Villanueva 1993, 49).

Grindle (1977) habla de un técnico-político que está en condiciones de comprender los datos técnicos producidos en el Estado, las soluciones adecuadas a los problemas sociales y los efectos e impactos de las políticas propuestas. Estos técnicos tienen la capacidad política (especialmente en la construcción de alianzas o conexiones externas) para emplear la expertise como medio para influir las políticas públicas, un hecho que también conduce a que la distinción entre lo político y lo técnico se oscurezca, siendo difícil realizar esta distinción dentro de la organización. Por ello, a partir de este *mix* entre capacidad política y expertise técnica, se observa el surgimiento de un nuevo actor estatal: el *tecnopol* o tecnopolítico.

Los *tecnopols* o tecnopolíticos detentan una expertise especializada, desplegándose ya sea *en o cerca de* la vida política; o bien siendo “*outsiders*”<sup>35</sup> de la burocracia, como consultores o investigadores académicos (Domínguez 1997), aunque también como funcionarios políticos.

Los tecnopolíticos pueden ingresar al Estado por calificación técnica (incluso junto a los técnicos puros), pero una vez que han demostrado competencia técnica y administrativa mínima, su promoción depende de factores políticos, en general de sus superiores jerárquicos (Centeno 1998). Poseen habilidades<sup>36</sup> técnicas y políticas (Gutiérrez 2007; Domínguez 1997; Hecló 1978). Para los tecnopolíticos, una política racional no es sólo técnicamente factible sino también políticamente viable. Por lo tanto, la racionalidad definida de esta manera, puede ser sólo alcanzada a través de la acción política (Domínguez 1997). De este modo, los

---

<sup>35</sup> Señala Rourke (1969) que los *outsiders* tienen la ventaja de poder expresar su pensamiento sin temor a sus superiores pero al mismo tiempo, su desventaja es que también puede manifestar irresponsabilidad en la toma de decisiones. Se suele creer que los *outsiders* representan los intereses de la sociedad.

<sup>36</sup> Según Hintze (2002), las capacidades individuales para realizar las tareas pueden ser descritas como conocimientos técnicos, destrezas, habilidades y actitudes específicas.

tecnopolíticos buscan tener apoyo de redes informales (basadas en carreras, educación compartida o vínculos personales) que les faciliten establecer lazos interburocráticos y futuras coaliciones y empleos. Desempeñan funciones de mediación, intermediación y construcción de coaliciones (Schneider 1991) porque están en condiciones de movilizar la lógica política o técnica según la situación dada.

Los tecnopolíticos gozan de autonomía profesional, construyen sus propios equipos y bases institucionales que les han permitido sus alianzas políticas para gestionar efectivamente y crear su propio poder independiente (Corrales citado por Domínguez 1997), desmintiendo así, los tradicionales enfoques que califican a los tecnócratas como políticamente neutrales. **Los tecnopolíticos movilizan tanto una lógica política como técnica.** En el mismo sentido, respecto de su visión del Estado, los tecnopolíticos (que no se definían como neoliberales) abogaron, no por reducir el tamaño del Estado sino por optimizar las capacidades del Estado, fundamentalmente con el fin de recaudar impuestos.

Además de las capacidades políticas, estos actores con habilidades sociales pueden ayudar a producir esquemas culturales nuevos a través de construir identidades que unifiquen a los actores, ya que en este proceso, sus identidades e intereses pueden ser transformados. Estas nuevas concepciones culturales reorganizan identidades e intereses de los actores, tratando de crear una identidad colectiva (Ansell citado por Fligstein 2001, 116).

Como afirma Fligstein (2001, 112), a partir de la reseña de diversos autores<sup>37</sup>, es la habilidad política o social lo que está en el corazón de los tecnopolíticos (quienes actúan como *brokers* o gestores), entendida como la capacidad para promover, a través de la negociación, la

---

<sup>37</sup> Gutiérrez (2010) destaca los trabajos de Grindle (1977); Hecló (1978); Schneider (1991); Centeno (1993); Domínguez (1997); Silva (1997), y Centeno y Silva (1998).

cooperación entre actores a través de definir intereses colectivos e identidades que permitan la reproducción de las instituciones<sup>38</sup>.

Hecló (1983) afirma que las jerarquías que alcanzan los tecnopolíticos no se dan dentro de una sola organización sino que pueden circular –por razones técnicas o políticas- por distintas agencias, generalmente ocupadas en la misma área de política. En general, no permanecen en el mismo trabajo o agencia cuando el jefe político deja su cargo.

De todas maneras, como señala Thwaites Rey (2001), en la opción tecnocrática la política permanece pero se encarna en intereses que logran ser hegemónicos y aparecer como una razón políticamente neutral. Para Schneider, la expertise no está desprovista de contenido político, entre otros factores, porque los expertos deben “venderse” a los decisores mediante un proceso de *marketing* político, el cual será en parte formateado por las ideas fomentadas por estos tecnócratas.

Así como para Domínguez (2007), el tecnopolítico posee tanto un aspecto administrativo como político; Gutiérrez (2007)<sup>39</sup> introduce una categoría -variante de la de tecnopolítico- que es la de “**expertos**”, quienes desempeñan un rol de intérpretes del conocimiento especializado, aunque a diferencia de los tecnopolíticos, detentan una inserción burocrática. A su vez, el experto puede movilizar tanto una lógica técnica como política, lo que le posibilita transitar por diversos ámbitos con lógicas diferentes. Como afirma Gutiérrez (2007), para influir sobre los contenidos de las decisiones públicas, los expertos deben politizarse a partir de utilizar su conocimiento como un recurso político y entablar relaciones con sectores tanto políticos como burocráticos y sociales.

---

<sup>38</sup> Este concepto se origina en la interacción simbólica ya que las concepciones de los actores de ellos mismos están altamente modeladas por sus interacciones con otros.

<sup>39</sup> Para Gutiérrez, los expertos son técnicos federales y estatales, consultores privados e investigadores universitarios. Desempeñan un rol innovador en materia de política pública y actúan como intermediarios políticos.

A través de canales burocráticos, los expertos (que no necesariamente son burócratas de carrera) usan su expertise técnica para conectar decisores y participantes de políticas, convirtiendo de esta manera, el conocimiento (*científico/tecnológico y administrativo/gerencial*<sup>40</sup>) en una forma de poder político. De esta forma, **los expertos son aquellos que comparten conocimiento técnico, poseen una inserción burocrática y conexiones sociales y políticas, en forma paralela.** Es decir que si bien la habilidad de estos expertos para proponer e implementar reformas deriva del uso privilegiado del conocimiento, los resultados dependen de la interacción entre expertos y otros actores sociales. Es limitado el rol de los técnicos puros porque la experticia por sí sola no es suficiente para influir las políticas ya que la habilidad del funcionario para usar el conocimiento o expertise que comanda, frecuentemente depende de sus habilidades políticas. O sea que los expertos hacen uso estratégico de sus conexiones burocráticas, políticas y sociales para ganar apoyo político para la formulación e implementación de propósitos de política pública (Gutiérrez 2007).

**Cuadro II. Dimensiones de análisis de las lógicas política-gubernamental, sindical, burocrática y tecnocrática (Resumen)**

---

<sup>40</sup> Como señala Gutiérrez (2007), distinciones similares son realizadas por varios investigadores como Weingart (1982) que identifica tres tipos diferentes de expertise: científica, industrial y administrativa; mientras que Perrow (1993) distingue entre las competencias técnicas-científicas y administrativas.

<b>Dimensiones</b>	<b>Lógica Tecnocrática</b>	<b>Lógica Burocrática</b>	<b>Lógica Política-gubernamental</b>	<b>Lógica sindical</b>
<b>Principio organizador</b>	Racionalidad técnico-instrumental	Normativo	Valorativo-ideológico (Representación política)	Valorativo-ideológico (Representación funcional)
<b>Estructura cognitiva</b>	Expertise técnica e incumbencias profesionales	Expertise técnica + Conocimiento organizacional	Expertise político-partidaria	Expertise sindical
<b>Origen de la expertise</b>	Formal (sistema educativo) + expertise de consultoría	<i>Sustantivo:</i> Empírico (conocimiento de rutinas organizacionales)  <i>No sustantiva:</i> Formal (sistema educativo)	Práctica política y visiones y creencias que la permean	Práctica política-sindical y visiones y creencias que la permean
<b>Legitimidad</b>	Conocimiento y competencia profesional asociada a la eficacia y eficiencia (dependiente de su valoración social)	Legal-procedimental <sup>41</sup>	Electoral + Ejercicio del poder (en caso de ser designado)	Electoral (en el ámbito de la organización)
<b>Actores principales</b>	Consultores (gubernamentales y pertenecientes a los organismos internacionales)	Burócratas  Directores/ Jefes de área (nivel intermedio)	Secretarios/ Subsecretarios Directores generales	Dirigentes/representantes gremiales en cualquier nivel (por su legitimidad electoral)
<b>Objetivos</b>	Autonomía		Autonomía o grados de libertad	Mayor nivel de

<sup>41</sup> Subirats (1989)

	(en las decisiones en función de la apelación a la superioridad del conocimiento profesional)	<p>Existencia de carrera</p> <p>Cumplimiento de las reglas, procedimientos formales y asignación de competencias</p> <p>Cargos</p> <p>Mejoras salariales</p> <p>Estabilidad laboral (a partir de la normalización de las políticas de personal)</p> <p>Ámbito definido de competencias</p> <p>Cotas de participación en la toma de decisiones</p> <p>Recursos materiales</p> <p>Acceso a la información</p> <p>Autonomía respecto del sector político</p> <p>Control sobre ejecutantes</p> <p>Estabilidad laboral</p> <p>Discrecionalidad procedimental</p>	<p><i>“en función de”</i>: reforzar el poder sobre el “qué”</p> <p>Acceso y manejo de la información</p>	<p>participación e intervención en la formulación e implementación de la política pública: reforzar el poder sobre el “qué” y el “cómo”</p> <p>Reclutamiento burocrático</p> <p>Alto nivel de afiliación</p> <p>Control sobre sus bases</p> <p>Metas reivindicativas en términos de salario y condiciones de trabajo</p>
<b>Intereses</b>	Intereses sectoriales –y/o profesionales (prestigio)	Intereses sectoriales	Acumulación y ejercicio del poder político	Defensa de intereses corporativos- sindicales
<b>Estrategias</b>	Reclutamiento político (por influencia en la determinación de los criterios de selección)	<p>Reclutamiento meritocrático</p> <p>Fragmentación y diversificación estructural y funcional (evita los controles políticos)</p>	Reclutamiento político (contratación de asesores)	<p>Negociadoras</p> <p>Confrontativas</p>

		Relaciones de intercambio con sectores sociales Desplazamiento de objetivos		
<b>Recursos de poder</b>	<p>Cognitivos: Expertise técnica/profesional (a través del asesoramiento en el proceso legislativo y ejecutivo)</p> <p>Conexiones y afiliaciones profesionales/Redes de expertise (Poder corporativo)</p> <p>Cohesión e identidad grupal</p> <p>Financieros</p>	<p>Presupuestarios</p> <p>Instrumentos administrativos</p> <p>Autoridad formal</p> <p>Manejo del tiempo y las rutinas operacionales</p> <p>Información</p> <p>Mandato legal sobre competencias</p> <p>Provisión de información no fidedigna</p> <p>Conocimiento organizacional (rutinas operacionales)/técnico (a través del asesoramiento en el proceso legislativo y ejecutivo)</p> <p>Alianzas sociales</p>	<p>Electorales/representativos</p> <p>Ideológicos. Persuasivos/argumentativos</p> <p>Jurídicos</p> <p>Toma de decisiones de cumplimiento obligatorio, respaldado coercitivamente (por la legitimidad)</p> <p>Habilidad para construir apoyo político</p> <p>Experiencia en la práctica política (en la gestión pública, por ej.)</p> <p>Mecanismos de control político</p>	<p>Electorales/Representativos</p> <p>Movilización</p> <p>Alto nivel de afiliación</p> <p>Concentración de la representación</p> <p>Homogeneidad interna (control de eventual oposición)</p> <p>Conocimiento organizacional/burocrático</p>

### **1.3 Diseño metodológico**

Uno de los conceptos más difundidos para abordar la cuestión de la administración pública remite a lo que se conoce tradicionalmente como dicotomía política-administración. Sin embargo, en esta investigación se planteó como objetivo la caracterización del concepto de lógicas política-gubernamental, sindical, burocrática y tecnocrática, como una modalidad de agrupar diversos aspectos que hacen al comportamiento de los actores y a la dinámica del aparato estatal. Un ejemplo de ello es el modo de incorporar los momentos electorales al análisis político de procesos administrativos: los mismos son canalizados desde el subsistema político al administrativo a través del concepto de lógica política y no de contexto<sup>42</sup>, introduciendo a su vez y de esta manera, esta dimensión en el análisis político intraestatal. Ello puede llevarse a cabo a través del **concepto de lógicas** que permite el agrupamiento de diversos aspectos de los actores como las estructuras cognitivas, el origen de la expertise y legitimidad, objetivos, intereses, estrategias y recursos de poder; pero de una manera transversal al sistema político-administrativo ya que la dinámica de funcionamiento del subsistema político-partidario co-constituye a la gestión pública, el propio aparato estatal y las políticas públicas, incluyendo la relación con su “clientela social”. De esta manera, este trabajo se propuso el objetivo metodológico de la elaboración de una **teoría de alcance medio**, a partir del concepto de lógicas tratando de combinar conocimientos generados por la Ciencia Política y por la Administración Pública, en general, y la teoría organizacional, en particular.

Justamente la originalidad del trabajo se sustenta en la revisión bibliográfica realizada, correspondiente al estado de la cuestión de la relación entre política y administración, que mostró

---

<sup>42</sup> Se suele entender el contexto organizacional como todo aquello lo que se encuentra fuera de la organización pero que tiene capacidad de influirla, siendo analizado en las organizaciones como *amenazas y oportunidades*.

que la misma no había sido abordada en estos términos en trabajos anteriores, sino como ámbitos de actuación.

En primer término, este Apartado se ha reservado a la descripción y fundamentación del diseño metodológico del presente trabajo de investigación, cuya estrategia analítica ha sido la comparación de dos unidades de observación, cuyas conclusiones pueden extenderse a otros casos por la fortaleza del razonamiento inductivo o generalización a partir de los datos y la teoría. Se pretendió discutir teoría a partir de las evidencias que arrojaron los análisis del proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales en dos organismos estatales. Es decir, efectuar una conceptualización que permita interpretar los procesos político-administrativos transcurridos, los cuales tienen expresión en las capacidades institucionales existentes en las áreas estatales mencionadas.

Para interpretar los procesos, fue necesario estar atento al desarrollo cronológico del fenómeno estudiado, las condiciones en que fueron tomadas las decisiones más importantes por los actores más relevantes y cuáles fueron las consecuencias (Gallart 1992).

Las unidades observadas han sido dos organismos públicos (nivel Dirección General) del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como la Dirección General de Rentas y Empadronamiento Inmobiliario y la Dirección General de Administración de Recursos Humanos, las cuales fueron expuestas a acciones de fortalecimiento de sus capacidades institucionales y que contaron con la intervención de un actor *externo* como el Banco Internacional de Desarrollo, en tanto organismo de crédito que moviliza en forma predominante la lógica tecnocrática:

Unidad de observación I (en adelante, DGRyEI): *“Subcomponente de Fortalecimiento Institucional de la Dirección General de Rentas y Empadronamiento Inmobiliario (DGRyEI) del GCABA- Secretaría de Hacienda-, Subprograma de Modernización del Programa de Apoyo*

*Institucional, Reforma Fiscal y Plan de Inversiones de la Ciudad de Buenos Aires, BID-GCABA”.*

El período analizado se extendió desde 1996 hasta 2007. Este Subcomponente se encontraba incluido dentro del Componente de Apoyo Fiscal y Financiero, el cual contemplaba proyectos sobre estructura y reingeniería de procesos, desarrollo informático y de los recursos humanos.

Unidad de Observación II: (en adelante, DGARH): *“Subcomponente de Fortalecimiento de la gestión de Recursos Humanos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires –Secretaría de Hacienda y Finanzas, Subsecretaría de Gestión Operativa, Dirección General de Administración de Recursos Humanos-, Programa de Apoyo Institucional, Reforma Fiscal y Plan de Inversiones de la Ciudad de Buenos Aires, BID-GCABA”.* El período analizado comprendió desde 1996 hasta 2007. Este Subcomponente se encontraba incluido dentro del Componente de Fortalecimiento de Recursos Humanos, que incluía proyectos sobre desarrollo de recursos humanos, disminución de erogaciones en personal, sistemas de información y sistema de administración de personal (organización y formalización de la función de RRHH).

Esta investigación utilizó una hipótesis de trabajo que correlaciona el nivel de la tensión entre las lógicas política y técnica y el grado de fortalecimiento de las capacidades institucionales en los mencionados organismos públicos, a partir del análisis de la estructuración de proyectos de reforma administrativa. Dichos organismos se diferenciaban en el nivel de la tensión y articulación entre política (sindical y política-gubernamental) y técnica (burocrática y tecnocrática), lo cual ha determinado el distinto resultado en términos de fortalecimiento de capacidades institucionales.

Según el método de las similitudes (Mill 1843), en ambos organismos se pretendió controlar determinados factores. La finalidad de utilizar este método consiste en **mantener constantes**

**algunos factores** que podrían influir en las relaciones de las variables a estudiar (Dogan y Pelassy 1984) y así evitar la intromisión de variables espurias. Dichos factores son los siguientes:

- Contextuales, en términos de acontecimientos y procesos más generales y sistémicos que impactan y co-constituyen los procesos de políticas de fortalecimiento.
- La intervención de los mismos actores externos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el rol de financiador de tales proyectos.
- La ubicación jerárquica del organismo y sus competencias administrativas: ambas Direcciones son generales.
- El objeto de intervención de la política: gestión de la información (como recurso estratégico) por medio de tecnologías (que refuerza el aspecto técnico en procesos inherentemente políticos)
- Relevancia de la función institucional y organizacional (estructural o coyuntural): en términos estructurales, como tecnoestructuras estatales (la administración tributaria y de personal), son centrales para el ejercicio de funciones básicas del Estado.

A su vez, **los organismos difieren en los siguientes aspectos** que influirían sobre el nivel que adquiere la tensión entre la lógica política y la lógica técnica durante procesos de fortalecimiento de las capacidades institucionales:

- La influencia de la dinámica de la coalición gubernamental sobre el proceso de estructuración de la política (incluye el apoyo político dispensado a la reforma)
- El impacto de la situación de crisis y emergencia sobre la centralidad de la reforma.
- El nivel de enraizamiento social en el marco de redes de políticas.
- El desarrollo burocrático/organizacional de las Direcciones Generales estudiadas
- Enraizamiento sindical en los agentes.

- Relevancia del rol coyuntural de la organización para el funcionamiento del aparato estatal.

**Cuadro III. Dimensiones de comparación entre la Dirección General de Rentas y Recursos**

**Humanos**

Dimensiones	DGRyEI	DGARH
Intervención de actores externos	Similares <i>(BID)</i>	
Nivel jerárquico	Similares	
Objeto de intervención de la política	Similares <i>(Dirección General)</i>	
Relevancia del rol <i>estructural</i> de la organización para el funcionamiento del aparato estatal	Similares	
Relevancia del rol <i>coyuntural</i> de la organización para el funcionamiento del aparato estatal	Mayor	Menor
Impacto positivo de las crisis sistémicas y centralidad de la reforma	Mayor	Menor
Influencia de la coalición gubernamental	Mayor	Menor
Enraizamiento sindical en los agentes	Menor	Mayor
Enraizamiento social	Mayor	Menor
Desarrollo burocrático/organizacional	Mayor	Menor
Tensión entre política y técnica	<b>Menor</b>	<b>Mayor</b>

**Cuadro IV. Variables de análisis**

Tipo de variable		
Dependiente	Resultados de las políticas de fortalecimiento institucional implementadas	Mayor fortalecimiento de las capacidades institucionales
		Menor fortalecimiento de las capacidades institucionales
Independiente	Nivel de la tensión entre política y técnica	Alta
		Baja

Entendemos por “nivel de tensión” a la modalidad de articulación entre las lógicas técnica (burocrática y tecnocrática) y política (sindical y política-gubernamental). Si la tensión es “alta” entre las lógicas técnica y política significa que una lógica está subordinando a las demás, es decir que los elementos que aparecen durante el proceso de estructuración de la política corresponden en forma mayoritaria a una determinada lógica. En contraposición, cuando la tensión es “baja”, ello favorece al proceso de política en tanto ambas lógicas se combinan/articulan de forma más equilibrada.

Pero, ¿cómo determinamos el predominio de una lógica o sus articulaciones sobre otras?: a partir de la narración y análisis del proceso de estructuración, encontramos una mayor presencia de elementos propios de una lógica (intereses, objetivos, estrategias y recursos de poder) que son manejados de una forma particular por parte de los actores. No obstante, ello no significa que las demás lógicas no estén presentes, sino que sólo se desarrollan de manera subordinada.

Respecto del relevamiento de **capacidades institucionales**, dejamos planteado que no realizaremos un análisis de capacidad institucional que implique cumplir con todas sus etapas sino que tomaremos la tipología de déficit institucional para utilizarla como marco conceptual para el

ordenamiento y análisis de la información. Las características organizacionales han sido relatadas a partir de la descripción de las capacidades institucionales.

No obstante, tanto Rentas como Recursos Humanos difieren en la configuración de sus lógicas (política y técnica) y por lo tanto, su articulación y tensión, lo que se corresponde con resultados también distintos de las políticas implementadas (en término de capacidades institucionales).

Las etapas preliminares de este proceso de investigación consistieron en un **trabajo de campo** que ayudó a precisar los aspectos tanto teóricos como metodológicos. Es decir que la problematización del tema, las hipótesis y el planteo de la pregunta de investigación -vinculadas con estrategias analíticas, metodología y fuentes- han sido consecuencia de un previo trabajo exploratorio, consistente en la realización de entrevistas en los organismos que conforman las unidades de análisis (las Direcciones Generales de Rentas y Recursos Humanos), así como en el análisis de documentos correspondientes a los mismos. Esta etapa tuvo como producto la realización del proyecto de investigación. Se destaca que el proceso de recolección y análisis de la información no implicó modificaciones sustanciales en la hipótesis de trabajo preliminar sino que dicho proceso fue confirmando la validez de la misma, lo cual refuerza la importancia de la realización de las entrevistas (así como de análisis de documentación) con utilidad exploratoria, si bien como en la mayoría de los estudios cualitativos, las hipótesis y los procedimientos se van construyendo a medida que se avanza en la investigación.

Para la elaboración de esta investigación, se evaluó la pertinencia de una **estrategia metodológica fundamentalmente cualitativa e interpretativa**, evaluación que se fue reforzando a medida que transcurría el proceso. En tanto *comprensión* del sentido de la acción en el ámbito organizacional-

institucional y desde la perspectiva de los participantes, se buscó comprender cómo se construyen los procesos y sus significados, a partir del conocimiento de sus estructuras.

La movilización de diversas lógicas según el ámbito institucional también ha tenido impacto sobre la recolección de la información para esta investigación, fundamentalmente en su provisión, dependiendo de si el entrevistado estuviera aún en funciones dentro del organismo o si su vinculación laboral ya había cesado. Claramente fueron más renuentes cuando estaban en etapa de implementación; incluso se esgrimió como causa de ello a la escasa predisposición de las áreas a proveer los datos pertinentes a la misma Unidad Ejecutora Central.

La captura de la información se articuló alrededor de actos verbales y escritos: entrevistas con informantes claves, documentos e informes de avance y final de los proyectos correspondientes al Subprograma de Modernización formulado e implementado en Rentas y Recursos Humanos del GCABA, información documental, estadística y reportes periodísticos. La utilización de diversas fuentes para la recolección de la información remite a la *triangulación de datos* o fuentes, con el propósito de contrastar la información recabada. Ello arrojó resultados interesantes ya que no siempre los datos provistos fueron coincidentes según las distintas fuentes. En cierto sentido, ello reforzó la demostración de que la información sobre ciertos recursos estatales no se encuentra centralizada para la toma de decisiones, o incluso puede ser deliberadamente (o por déficit de capacidades institucionales) ocultada o desvirtuada.

Fundamentalmente, la recolección de la información se realizó a través de entrevistas a informantes claves y ocupantes de cargos ejecutivos y consultores con funciones de coordinación, a través de los cuales se capturó el proceso de estructuración de la política de fortalecimiento institucional ocurrido tanto en Rentas como en Recursos Humanos, que condujo a los resultados obtenidos en términos de capacidades institucionales, a la luz del tipo de tensión entre política y técnica predominante en cada uno de los casos.

Como hemos señalado en los Apartados anteriores (según la doble acepción del mismo), el concepto de “lógica” es vacío de contenido sin un contexto de referencia como es el ámbito propio de la administración pública, en el cual predomina un *ethos* objetivo que le proporciona sentido a las acciones de los sujetos, convirtiéndolos en actores (Auat 2003). Por ello, estas lógicas se desarrollan en un ámbito de recontextualización y operación como es el aparato estatal (desagregado en sus diversos organismos), que tiene su propia lógica (aún en contextos de débil institucionalización) y dinámica organizacional e institucional. Ello ocurre en la medida en que los procesos (en relación a la dinámica de las conexiones, flujos de información, etc.) que allí suceden dinamizan las relaciones que son representadas formalmente por las estructuras organizativas (Etkin 1993)

Como ya mencionáramos, el estudio se basó en diferentes **fuentes de información** como las entrevistas (que constituyen la fuente de información primaria de los estudios de este tipo), fuentes documentales y bibliográficas, tales como informes oficiales de avance, académicos y especializados sobre la relación entre política y técnica y su implicancia sobre las reformas administrativas. Es decir que las principales fuentes de información para cada caso fueron *entrevistas* (semi-estructuradas, no estructuradas, en profundidad y múltiples) con una selección de los informantes considerados claves (debido al cargo desempeñado) que participaron (en mayor o menor medida) en la formulación o implementación del Subcomponente: Secretarios, Subsecretarios, Directores, Jefes de Departamentos, coordinadores de proyectos y consultores pertenecientes a la Unidad Ejecutora Central o que se desempeñaban en las mismas Direcciones (Véase Listado de Entrevistados en Anexo Metodológico I).

Respecto de los **entrevistados**, se escogieron aquellos que han desempeñado roles especialmente ejecutivos o de coordinación, lo que nos ha posibilitado conocer la “trastienda” del proceso de reforma desde ámbitos de toma de decisiones; y además testear la visión que tienen de otros actores, como los ejecutantes. Si bien cómo interactúan entre sí los estratos más bajos es una variable importante a la hora de evaluar los resultados de las políticas (Hjern y Porter citados por Peters 1999), la línea operativa –en el marco de esta investigación- ha sido compleja de acceder y relevar, corporizando el secreto organizacional como uno de sus recursos estratégicos; por lo cual, ello habilitaría a confirmar la resistencia natural ante *¿quién y qué quieren saber?*

Asimismo en términos generales, los representantes sindicales han sido renuentes a conceder entrevistas<sup>43</sup>. Esta falta de información –proveniente de este sector- pudo ser suplantada (al menos parcialmente) por medio de artículos periodísticos que narraban hechos vinculados con la ejecución del proyecto o procesos del GCABA más generales pero que impactaban sobre la gestión en forma global, así como las posturas que sustentaban los delegados o dirigentes sindicales. También las páginas WEB del Sindicato como la normativa sancionada (en la cual tuvo un rol relevante) o comentada han arrojado indicios sobre los procesos desde la perspectiva de estos actores.

En este contexto y a modo de anécdota de investigación, en ocasión de la búsqueda de contacto con el Delegado sindical de la DGARH, al momento de solicitar una forma de comunicación como el correo electrónico, se informó que ello no sería posible porque “*no estaba de acuerdo con esas cosas modernas*”. Esta frase en un contexto de modernización informática o tecnológica, no constituye un dato menor, ya sea por convicción o por estrategia.

---

<sup>43</sup> Han sido no solamente difíciles de ubicar por encontrarse temporariamente de licencia sino porque no han estado predispuestos a responder a la solicitud.

Respecto del **instrumento de relevamiento de información**, como han sido los cuestionarios aplicados en las entrevistas, los mismos consistieron en la indagación acerca de, en primer lugar, las características del entrevistado respecto del desempeño de su cargo actual y función en el proyecto, así como su trayectoria y formación: estudios realizados y experiencia laboral desarrollada en el sector público y privado, ya que los trayectos de carrera dan indicios de la lógica que asume ese actor así como su pertenencia tanto a redes profesionales como de políticas.

En segundo lugar, el cuestionario aplicado apuntó a la descripción tanto del proyecto tal como fue formulado como del desarrollo del proceso de implementación, focalizándonos en indagaciones acerca de cómo se arribó a la necesidad de la estructuración de un proyecto de fortalecimiento institucional, los instrumentos de gestión utilizados, los aspectos problemáticos que surgieron de los diagnósticos -aunque exiguos- realizados, las restricciones existentes o apreciadas (internas y externas a las organizaciones), y los intereses y estrategias de los actores intervinientes.

Asimismo el instrumento de recolección de información primaria se basó en las capacidades institucionales, tanto previas como posteriores al proyecto, según los indicadores de la metodología SADCI: las relaciones interinstitucionales, la organización interna respecto de la gestión de la información y comunicación (como la existencia de bases de datos compartidas), distribución de funciones (cuyo déficit puede evidenciarse a través de la superposición de competencias o tareas), estructura de toma de decisiones, existencia de conocimiento y tecnologías centrales y de apoyo, reglas de juego, entre otros.

En cuarto lugar, el cuestionario giró alrededor de las características de los recursos humanos a partir de la existencia de una carrera administrativa, la modalidad de reclutamiento, institucionalización de los concursos, las formas de capacitación vigentes, estabilidad y certidumbre laboral (como porcentaje de contratados en relación a la planta permanente),

movilidad y rotación de los empleados, incentivos laborales y correspondencias entre la educación formal y los requerimientos del puesto.

En quinto lugar, se interrogó acerca de las reglas de juego –tanto formales como informales– vigentes en las organizaciones así como en el GCABA en general, a partir de las características de su cultura organizacional, fundamentalmente acerca de la existencia de valores compartidos o divergentes sobre la base de cuestiones generacionales, funcionarios de carrera y políticos, etc.

Por último, el cuestionario apuntó a indagar (de acuerdo a los objetivos formulados y reformulados) acerca de los resultados obtenidos (objetivos y percibidos), diferenciando entre aquellos propios del proyecto como ajenos al mismo. Cuáles fueron los hitos de la política intraestatal o de fortalecimiento institucional constituyó otro de los intereses a relevar, contemplando el proceso de construcción de las capacidades institucionales.

Otra de las principales fuentes de información han sido los documentos oficiales (tanto del Gobierno de la Ciudad como del BID), como los informes de avance y final del Subcomponente de Fortalecimiento Institucional (en particular) y del Subprograma de Modernización (en general) elaborados por los consultores contratados, leyes varias (entre las que se encuentra la correspondiente a la aprobación del préstamo o la Ley de Relaciones Laborales), proyecto de autarquía de la DGRyEI, entre otros. Destacamos que la mayoría de estos documentos fueron accesibles cuando ya había concluido la ejecución del Subcomponente, fundamentalmente aquellos provistos por miembros de la UEC, quienes previamente a su finalización, atribuyeron la imposibilidad de proporcionar datos para esta investigación, a que las propias áreas no informaban acerca de la marcha de los proyectos ni proveían información. Se suman a estos documentos, los artículos periodísticos que han producido datos sobre eventos internos y externos a los proyectos, que son significativos para el proceso de estructuración de la política.

Respecto de la caracterización de las **capacidades institucionales**, para ello se utilizaron las cuatro dimensiones propias de la metodología SADCI, la cual es habitualmente utilizada en los casos que serán sometidos a determinadas acciones como programas y proyectos, con el fin de evaluar los obstáculos que se interpondrían para el desarrollo de dichas acciones: *“La situación típica es el análisis del componente de fortalecimiento institucional requerido para asegurar el éxito de un proyecto”* (Oszlak y Orellana 1999, 2). Como señala Oszlak (1999), la metodología de captura de la información sobre capacidades institucionales se articula alrededor de entrevistas con informantes clave de la organización ya que deberán relevarse recursos, formas de organización del trabajo, etc.

Las dimensiones o aspectos de las capacidades institucionales son las relaciones interinstitucionales (cuyos déficit son las competencias superpuestas y falta de colaboración en la provisión de información o servicios de algunas organizaciones o áreas respecto de otra); la organización interna y distribución de funciones (división del trabajo entre las unidades organizativas responsables de las tareas), la capacidad financiera<sup>44</sup> y física de las agencias ejecutoras; políticas de recursos humanos (aplicación de normas de concursos, incentivos salariales, nivel de conocimiento); y reglas de juego vigentes en la vida organizacional, tanto formales (normativas) como informales, o sea, factores culturales o “pautas de interacción socialmente aceptadas” que funcionan como condicionamientos para la ejecución (Tobelem 1992; Oszlak y Orellana 1999).

Este trabajo de investigación no sólo utiliza las capacidades como forma de *evaluar* los resultados de políticas que denotan el nivel de tensión entre política y técnica sino también pretende

---

<sup>44</sup> No fueron evaluadas las capacidades de disponibilidad financiera para estructurar políticas de fortalecimiento institucional ya que justamente uno de los puntos sobresaliente de las mismas consiste en su financiación por parte de un organismo internacional de crédito. Asimismo debilita la escasez de recursos económicos como causa explicativa de los fracasos de las políticas.

contribuir a la necesidad de elaborar análisis de capacidades institucionales desagregados por agencia estatal y su respectivo ámbito de política ya que *“sólo a través de distintos estudios de caso podrá configurarse un «mapa» que distribuya los puntos fuertes y débiles del aparato estatal para la realización de sus propios objetivos”* (Alonso citado por Isuani 2007, 1).

En tanto, se consideró la observación de las capacidades institucionales como resultados y también como procesos (Rodríguez Gustá 2004). Si bien inicialmente se había optado sólo por el estudio de las capacidades como procesos, luego fue preciso incorporar los resultados como elemento íntimamente vinculado a los mismos.

Por otra parte, es destacable la concomitancia del proceso de implementación de las políticas de fortalecimiento institucional con las crisis económicas y político-institucionales nacionales. Ello es considerado un factor de enriquecimiento del análisis en tanto las crisis conllevan una utilidad analítica porque las mismas significan poder observar al Estado en su desnudez como dominación política de la sociedad capitalista y asimismo posibilitan la validación de ciertas políticas que estaban planteadas anteriormente y que esperaban por su oportunidad de elección (Aguilar Villanueva 1993), potenciando la visibilidad de las características de la lógica política.

## Capítulo II

### El Subprograma de Modernización del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCABA)

#### **2.1 Las Características del GCABA**

El objetivo de este Apartado ha sido caracterizar el Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en tanto aparato organizacional y estructura de recursos económico-financieros y humanos, su diseño estructural y su modalidad de gestionar la información pública.

Para llevar a cabo esta caracterización, resulta insoslayable referirnos al cambio de status jurídico de la Ciudad (habilitado por el art.129): a partir de 1994, en virtud de la reforma de la Constitución Nacional, obtuvo el carácter de autónoma, y el 10 de octubre de 1996 sancionó su Carta Constitucional. No obstante, dicho cambio va más allá de un simple cambio de nombre ya que si bien muchas funciones se traspasaron y *“el Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es sucesor de los derechos y obligaciones legítimas de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires ...”* (art. 7 CCBA), *“la carta constitucional supone, además de un avance en el campo de los derechos y garantías individuales, la provisión de servicios y marcos regulatorios, la incorporación de una serie de instituciones políticas que apuntan al equilibrio de poderes y al control por parte de la ciudadanía”* (Feldman, s.f, 2)

Por otra parte, los cambios que se establecieron para el nivel organizacional permitieron entrever una concepción diferente del Estado para la CABA, en sintonía con los conceptos de “buen gobierno” y “nueva administración pública”. Así **la reforma del aparato estatal porteño debió ser entendida dentro del contexto de la redefinición del papel del Estado**, el cual en términos declarativos, ha sido concebido con un rol importante en materia de promoción del desarrollo. Ello se vinculó con la necesidad de que el modelo de gestión pública (en consonancia con el paradigma post-burocrático) se constituya en función del ciudadano-cliente y apunte a consolidar una fuerte capacidad central para formular y coordinar políticas.

Para ello, se tornó necesario contar con una dotación de personal motivada y capaz como condición del fortalecimiento institucional.

En primer lugar, y como un importante factor de autonomía, la Ciudad era la única jurisdicción del país que se autofinanciaba, cuyo presupuesto anual para el ejercicio 1998 ascendía aproximadamente a US\$3.000 millones, y representaba el tercer presupuesto después de la Nación y la Provincia de Buenos Aires. Sus recursos propios cubrían más del 90% del presupuesto y, entre ellos, los recursos tributarios que administraba la Dirección General de Rentas de la Ciudad aportaban más del 85% del financiamiento total (Otero 2003).

En términos fiscales, las fuentes de ingresos de la Ciudad eran el impuesto a los Ingresos Brutos<sup>45</sup>; el impuesto inmobiliario; las patentes de los automotores; Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL); y los pagos de la coparticipación del Gobierno Nacional (que ha significado un avance en el reconocimiento de la autonomía de la Ciudad).

De esta manera, la Ciudad mantenía una situación de solvencia fiscal y tenía una característica que la distinguía del resto de las ciudades y provincias argentinas como era el autofinanciamiento. Es decir, contaba con un alto grado de autonomía financiera a partir de sus importantes recursos propios, siendo las transferencias del Estado Nacional, históricamente irrelevantes, no mayor a 5% del gasto a financiar (Otero 2003). Así, la Ciudad se autofinanciaba en casi un 90% con recursos propios sustentado en impuestos como Ingresos Brutos, y en menor medida, Patentes, Inmobiliario ABL y Sellos. La CABA tenía asignado por la coparticipación federal una cuota parte de 1,4 % sobre el total de la masa coparticipable. Dada esta alta capacidad de autofinanciarse, la Ciudad podía disponer de un nivel de autonomía política relevante. Además, y a diferencia de otras ciudades, disponía de mayores potestades tributarias, pues combinaba las potestades propias de un municipio con las potestades propias de una Provincia (Otero 2003).

---

<sup>45</sup> Constituye un impuesto sobre el monto bruto de las ventas y constituye el más importante en la estructura tributaria.

Sin embargo, durante el período que abarca nuestro análisis se verificaba una **brecha entre la recaudación real y la potencial**, pues el GCABA enfrentaba **problemas en el cobro de tributos debido (entre otras causas macro<sup>46</sup>) a las limitaciones enfrentadas por la Dirección General de Rentas y Empadronamiento Inmobiliario**. El Subprograma de Modernización contribuiría a fortalecer los sistemas de recaudación y de control para un manejo más eficiente y productivo de las finanzas de la Ciudad.

Por otro lado, las **características del aparato administrativo en cuanto a su estructura y recursos humanos** eran las siguientes: en primer lugar y en relación a la *estructura formal*, el GCABA (a fines de la década de 1990) organizaba sus muy diversas actividades a través de 8 Secretarías, 24 Subsecretarías, 90 Direcciones Generales, 261 Direcciones y 748 Departamentos. Las estructuras orgánicas fueron aprobadas mediante el decreto 12 del año 1996, y solamente abarcaban hasta el nivel de Dirección General (lo anteceden las Secretarías y Subsecretarías por debajo de la Jefatura de Gobierno), siendo hasta este nivel que se consideran cargos políticos.

Por debajo, se encontraban las Direcciones que eran cubiertas predominantemente por personal de planta. Dicho nivel constituía una de las áreas de disputas, en la cuales intervenía fuertemente el sindicato SUTECBA, para asegurar que efectivamente esos cargos fueran

---

<sup>46</sup> Según consta en el Decreto 14/94, en el marco del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, el Poder Ejecutivo Nacional suscribió con los gobernadores provinciales un convenio por el cual, las provincias asumieron diversos compromisos en relación a su legislación tributaria, entre las que se cuenta la inclusión de exenciones en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos para la producción primaria, la producción de bienes y la construcción de inmuebles. Consultado: 28 de junio de 2013. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/9520/norma.htm>

reservados para personal de planta y que no se convirtieran también en cargos pasibles de reclutamiento político.

Coexistían en la estructura **diversas modalidades de relación laboral**: planta permanente, contratados, pasantes y personal de convenios especiales con otras instituciones (como las universidades), que con frecuencia se traducían en fuente de inequidades afectando el clima organizacional y promovían una creciente superposición entre estructuras viejas y nuevas, dando lugar a la acumulación de las llamadas *capas geológicas* de la administración pública. De esta manera, las estructuras organizativas sufrían un sobredimensionamiento que se reflejaba en la superposición de incumbencias. En este marco se detectaba que en algunos casos no había aperturas por debajo de Dirección General, a pesar de contar con importantes plantas de personal y que ciertas unidades tenían asignación de niveles superiores a las requeridas por sus funciones. En segundo término, algunas funciones estaban asociadas a actividades que el GCABA había dejado de realizar, ya sea porque se abandonaron o porque se realizaban a través de terceros; mientras que las áreas de apoyo se encontraban dispersas en las distintas dependencias, y se repetían las funciones a ellas asignadas.

En relación a los **procedimientos**, la estructuración de los procesos de trabajo ostentaba un importante nivel de informalidad, y en general era escasa la existencia de manuales de procedimientos que estandarizaran dichos procesos.

Respecto de la situación de los **recursos humanos**, en el año 1998, el GCBA contaba con 98.997 empleados públicos, de los cuales 79.000 se encontraban en las áreas de educación y de salud y los restantes 20.000 en la administración pública central. Esta distribución no varió hacia el año 2002 (Botzman, Cogliati y Rodríguez 2002). El gasto total en personal era de 1.665 millones de pesos, representando el 61% del presupuesto de 1997 (Informe BID 1998)

En el año 2001, la planta de personal rondaba los casi 93.000 agentes que ocupaban aproximadamente unos 126.000 cargos, importando erogaciones por más de \$ 1.700 millones anuales, como consta en el Informe de Gestión del año 2007, elaborado por la Coordinadora Cogliati 2007.

Ya finalizando el proyecto de fortalecimiento institucional de la gestión de Recursos Humanos, en marzo de 2006 -según consta en el Informe sobre la situación del Componente-, el GCABA poseía un número de agentes de planta permanente de aproximadamente 106.000 personas, a los cuales se sumaban aquellos con otras modalidades contractuales: *“No son 100.000 empleados públicos, son 140.000 porque están encubiertos en capacidad, contratados”* (Entrevistado número 14). Según Alejandro Amor, Secretario Gremial de SUTECBA, la planta fue creciendo insuficientemente a pesar de la mayor responsabilidad del GCABA de brindar nuevos servicios a partir de la transferencia de hospitales y escuelas:

*"Hoy hay una planta permanente igual a la que había en 1992, cuando no habían sido transferidos ni los hospitales ni las escuelas. En el medio, disminuyó notoriamente porque confluyeron dos factores: por un lado, se congelaron las vacantes de la planta permanente; por el otro, hubo jubilaciones, retiros voluntarios y fallecimientos.*

*"En 2004 empezó a haber incorporaciones. Ahora, con la misma cantidad de empleados, la ciudad brinda servicios que antes no brindaba. Por eso, la atención es mala. El déficit intenta paliarse con unos 14.000 contratados como locatarios de servicios, de obra, becarios y pasantes" (Castro 2006).*

Dichas incorporaciones transcurrían paralelamente a la implementación de uno de los objetivos del Subprograma que era la racionalización del personal (como veremos más adelante) y en el contexto de déficit fiscal del año 2001 que obligaría al gobierno de Aníbal Ibarra a pronunciar medidas como el recorte en un 15% del presupuesto de contratos que tenían los funcionarios jerárquicos (destinada básicamente a los asesores) y la supresión de dos subsecretarías, 35 direcciones generales u oficinas fuera de nivel (aquellas que no responden a secretarios ni subsecretarios). Dichas medidas, basadas en la previsión de una caída aun mayor de la recaudación, le ahorrarían al presupuesto porteño la suma de 6.000.000 de pesos para el año 2002 (Lladós 2001).

En términos de las **características del personal** (según los informes de consultoría), **su mayor parte no presentaba las calificaciones adecuadas para la tarea que realizaba**: a pesar que el GCABA contaba con casi 29.400 agentes con estudios universitarios o de posgrado, el 71 % del personal con funciones de conducción no alcanzaba dicho nivel educativo (Botzman, Cogliatti y Rodríguez 2002).

Asimismo, mientras el total de agentes que alcanzaban solamente el nivel primario era del 18%, el porcentaje se duplicaba (37%) en el caso del estamento de conducción. Por lo tanto, puede afirmarse que dicho personal se caracterizaba por una baja calificación y que desempeñaba generalmente tareas rutinarias y manuales; pero además detentaba un promedio de edad elevado, carencia de perspectivas de desarrollo ante la debilidad de la carrera administrativa, situaciones de inequidad; y alta desmotivación y falta de compromiso con los resultados debido al **bajo grado de formalización de la estructura en los mandos intermedios e inferiores** que actuaba como factor de desaliento para quienes ejercían actividades de cierta responsabilidad funcional o asimismo, casos de personas que cumplían responsabilidades equivalentes pero con retribuciones diferenciales.

En este sentido, **la administración pública carecía de una carrera administrativa y de cuadros intermedios de modo que las decisiones se tomaban al nivel más alto y eran implementadas a discreción por los niveles organizacionales subalternos o de ejecución**, que en general manejaban un buen caudal de información sensible para los procesos de toma de decisiones. Adicionalmente la exigua política de capacitación<sup>47</sup> de los recursos humanos presentaba como una de sus consecuencias, un fuerte analfabetismo informático.

---

<sup>47</sup> Se entiende la capacitación como el proceso por el cual se le transmiten a la persona un conjunto de conocimientos, aptitudes y habilidades en función a los objetivos del puesto de trabajo (Chiavenato 1997). Esta función da cuenta de uno de los aspectos críticos de la gestión pública como es la desvinculación de la función de capacitación de la gestión de recursos humanos. La capacitación debería ser complementada con otras funciones –como desarrollo de carreras, programación de reemplazos, reubicaciones, administración de remuneraciones y evaluación de desempeño, selección e incorporación de personal, etc.

En otras palabras, esos otros procesos que están relacionados con actividades centrales de la administración de recursos humanos tales como selección, evaluación de desempeño, desarrollo y capacitación, eran prácticamente inexistentes. Así puede inferirse la inexistencia o debilidad de una programación que respondiera a objetivos globales y explicitados por las autoridades del GCABA.

Asociado a ello se mencionaba la **inamovilidad laboral** (no a la estabilidad, propia del modelo burocrático) como una deficiencia que debe atribuirse tanto a la rigidez del marco normativo como a la falta de herramientas en cuanto a la reasignación, reconversión y capacitación del personal, en el marco de la desvinculación de la función de capacitación de la gestión de Recursos Humanos.

De esta manera, según el Marco General del Proyecto sobre Fortalecimiento de Recursos Humanos (2002), al momento de reformularse el proyecto, las características del personal podían resumirse en estos puntos:

- La diversidad de regímenes particulares, dispersión de normas e inequidades.
- El régimen de ingreso y selección del personal se realizaba aún sin considerar los requisitos del puesto específico (con la excepción de educación y salud).
- La inexistencia o suspensión de una carrera administrativa y por lo tanto, de la evaluación de desempeño.
- La ausencia de un programa de capacitación.
- Un régimen de remuneraciones que no tenía en cuenta el mérito y la productividad.
- Sanciones disciplinarias cuyos mecanismos resultaban inadaptados a la realidad e ineficaces por sus excesivos requisitos y largos plazos, que derivaban en una inaplicabilidad sistemática a las faltas cometidas.

De esta manera, las particularidades enunciadas configuraban un **escenario que podía ser caracterizado predominantemente como pre-burocrático, aun cuando las propuestas de reforma o fortalecimiento institucional estaban apoyadas sobre presupuestos post-burocráticos**. En este sentido, en marcos de débil institucionalización de las reglas burocráticas, no sería posible pensar en una lógica burocrática con un peso contundente sobre el proceso de políticas.

## ***2.2 El Programa de Apoyo Institucional, Reforma Fiscal y Plan de Inversiones de la Ciudad de Buenos Aires-Subprograma de Modernización***

### **2.2.1 El gobierno de Fernando de la Rúa: la firma del convenio con el BID y la formulación original del Subprograma**

El 6 de Agosto de 1996, el radical Fernando de la Rúa asumió el gobierno de la CABA<sup>48</sup>, heredando una situación muy compleja desde el punto de vista de las finanzas públicas. Por el lado de los ingresos, se observaban fuertes fluctuaciones como consecuencia de la aplicación de determinadas políticas durante la década de los noventa (como la desgravación del impuesto a los ingresos brutos<sup>49</sup>, a la industria y la construcción) y de ciertas deficiencias en la gestión tributaria. Por el lado de los gastos, los datos presentaban cierta rigidez en cuanto a su fluctuación debido a que el 90% se destinaba a gasto corriente y casi el 60% de éste, al pago de salarios de personal.

De esta manera, **se acumuló un nivel de deuda que alcanzaba la cifra de US\$ 1.100 millones al finalizar el año 1996**. Sin embargo, no era el monto de la deuda lo que preocupaba especialmente al GCABA y a los organismos multilaterales de crédito sino: a) la alta

---

<sup>48</sup> El período delarruista se extiende hasta el 9 de Diciembre de 1999, momento en el cual el Dr. De La Rúa asume la Presidencia de la Nación, siendo reemplazado por Enrique Olivera hasta el año 2000. Fue precedido por los justicialistas Carlos Grosso (desde Julio de 1989 hasta Octubre de 1992), Saúl Bouer (desde Octubre de 1992 hasta septiembre de 1994) y Jorge Domínguez (desde Septiembre de 1994 hasta Agosto de 1996).

<sup>49</sup> Pacto Fiscal de 1993.

concentración en el Banco de la Ciudad de Buenos Aires (45% del total); b) el corto plazo de su vencimiento (promedio de 2 años) y; c) sus elevadas tasas de interés.

Respecto de la política y administración fiscal, la atención de la Dirección General de Rentas básicamente se focalizó históricamente en tres impuestos ya que cuando observamos la estructura de ingresos locales, el Impuesto sobre los Ingresos Brutos (ISB) se había convertido en el elemento central del financiamiento de la Ciudad: no menos del 66% de los ingresos tributarios de la Ciudad provenían del mismo. En segundo lugar, se ubicaban las contribuciones de tipo inmobiliario, que aportaban alrededor de un 20% de los recursos y en el tercero, las contribuciones del parque automotor, que rondaban el 10% de la recaudación.

Esto revelaba un primer sesgo del sistema tributario local: su carácter fuertemente procíclico y la relativamente baja contribución que los gravámenes patrimoniales aportaban al financiamiento de la Ciudad. A ello se sumaba que el organismo encargado de la administración tributaria sufría de un bajo nivel de productividad, ya que la Ciudad de Buenos Aires era efectiva pero ineficiente en la recaudación: el costo de lograrla era del orden del 4% de los ingresos tributarios cuando el estándar aceptado rondaba el 2,5% (Otero 2003). Por lo tanto, **la reforma del organismo se tornaba un objetivo pertinente.**

A partir de esta situación, desde agosto de 1996, el GCABA tuvo como objetivo emprender una serie de **reformas en áreas fiscales** pertenecientes a la Secretaría de Hacienda y Finanzas, la cual además se constituyó como organismo ejecutor y participante en su formulación junto con los directores de las áreas:

*“Las cabezas de las áreas participaron en el diseño. Teóricamente sí. Se supone que siempre se formula así. El tema es que había un grupo formulando. Yo conozco una persona que estuvo. Era como una Unidad Ejecutora pero de formulación. Ahí participan los directores, pero los directores estaban puestos por Rodríguez Giavarini. Entonces, esto también lo terminan definiendo los consultores porque así como escriben las soluciones, escriben los diagnósticos. Si no hay desde arriba alguien mirando el diseño que se quiere hacer, escriben, negocian y después se ve.” (Entrevistado número 4).*

Sin embargo, el GCBA buscó la intervención y asistencia de un organismo internacional de crédito, como el **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)**, cuyo directorio aprobó el **préstamo el 10 de junio de 1998**, momento en el cual se presentó el informe de inicio del proyecto. El 30 de Diciembre del mismo año, la Legislatura porteña sancionó el convenio con fuerza de ley. Sin embargo, los objetivos se habían formulado en 1996: “*Eso se formuló en el '96, también demoró un montón entre que se formuló y se firmó*” (Entrevistado número 4).

Estos paquetes de asistencia técnica y financiera provinieron de agencias internacionales y eran ejecutados por consultores externos, contratados con fondos del BID. Los proyectos de reforma (como los llevados a cabo en los aparatos estatales provinciales)<sup>50</sup> han estado guiados por prescripciones propias del organismo crediticio, de características tecnocráticas, y cuyas propuestas de solución estaban basadas en el paradigma de la Nueva Gerencia Pública. Estas premisas impregnarían el diseño del instrumento de política (Sagasti y Aráoz 1975), el cual tendió a no contradecir los intereses de quienes participaron en estos primeros pasos que dio la política.

En este sentido, el Subprograma se ubicó dentro de las tendencias internacionales, de acuerdo a las cuales, **los proyectos de reforma generalmente comienzan en pequeños grupos de alto nivel ejecutivo y político**, que son destinatarios de una importante influencia internacional acerca de los beneficios del gerencialismo (Heredia y Schneider 2003). Además los gobiernos que ellos conducen están en condiciones de recibir préstamos para llevar a cabo estas reformas (Stallings 1992; Kaufman 2003): en el caso del GCABA, el Subprograma de Modernización no podría pensarse sin el apoyo proveniente del Poder Ejecutivo (Heredia y Schneider 2003) cuando fue ejercido por De La Rúa, Olivera o Ibarra. Asimismo la reforma administrativa fue incluida en la agenda gubernamental a modo de *empaquetamiento*

---

<sup>50</sup> Para ampliar sobre este tema, véase Pereyra, *Política y Burocracia en procesos de reforma de los estados provinciales*.

*estratégico* (Gutiérrez 2006), basado en la **cuestión problemática fiscal** iniciada a partir del Pacto Fiscal de 1993.

Es decir que a partir de la problemática de la deuda contraída (asociada a un nivel muy alto de corrupción heredado de gestiones anteriores), el Secretario de Hacienda de entonces, Adalberto Rodríguez Giavarini<sup>51</sup> buscó el respaldo financiero y la experiencia del BID en los procesos de reforma fiscal para desarrollar parcialmente el Plan Trienal de Inversiones, acción que se encuadraba en el plan acordado entre el Banco y el Gobierno Nacional para apoyar a determinadas provincias con préstamos directos<sup>52</sup>.

El **Programa de Apoyo Institucional, Reforma Fiscal y Plan de Inversiones** (Préstamo 1107/OC-AR) contaba con financiamiento externo del BID y un costo total de aproximadamente US\$400 millones, cuyo 50% era aportado por el GCABA a través de un procedimiento denominado *pari passu*. El préstamo de inversión poseía un componente cuantitativamente importante (US\$322,6 millones) destinado a financiar el Plan de Inversiones y seis componentes de apoyo a las reformas administrativas (US\$71 millones). De esta manera, el préstamo fue concebido como una operación de apoyo tanto a las reformas administrativas como fiscales encaradas por el GCABA, principalmente buscando profundizar e implantar las acciones iniciadas a fines de 1996.

La participación del Banco en el Programa permitiría contribuir al mejoramiento de las condiciones de solvencia fiscal de la Ciudad en el mediano y largo plazo, y aseguraría su

---

<sup>51</sup> Rodríguez Giavarini se desempeñó en el cargo desde agosto de 1996 hasta mayo de 1998. Tras alejarse de esta función debido a los enfrentamientos con el Secretario de Producción y Transporte, Nicolás Gallo (La Nación, 26 de mayo de 1998); se le encomendó en junio de ese año, ser el responsable ante los organismos e instituciones de crédito internacionales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Fue reemplazado por el radical Eduardo Delle Ville.

<sup>52</sup> El primero de ellos se acordó con la Provincia de Buenos Aires (979/OC-AR) y se diseñó como un préstamo de apoyo a políticas.

viabilidad financiera en el corto término. Este objetivo financiero<sup>53</sup> implicaba la **necesidad primordial de producir una mejora de la administración pública especialmente en cuestiones fiscales y de recursos humanos, que implicaba a distintas áreas de la Secretaría de Hacienda.**

Si bien la **formulación original del préstamo** denotaba un interés especial por la obtención de recursos para inversiones en infraestructura o una línea de crédito para mejorar el sistema de planificación y evaluación de proyectos<sup>54</sup> (que implicaba la elección de los sectores que serían depositarios de financiamiento); también tenía un **sentido de “ajuste”**<sup>55</sup> -según palabras de integrantes de la UEC- ya que se preveía una reducción del 6% en la nómina de empleados públicos de la Ciudad y una reducción en gastos de personal de aproximadamente 3% a lo largo del programa:

*“Lo de Rodríguez Giavarini creo que fue un diseño para no ejecutar y para echar gente. Nada de modernizar. Creo que la zanahoria era la plata para inversiones en infraestructura pero el componente de modernización no le interesaba en lo más mínimo”. “...en realidad era un plan de ajuste. El objetivo de ese plan era pagar indemnizaciones del ex Concejo Deliberante, en Rentas. Les interesaba modernizar Rentas para recaudar más, modernizar RRHH que implicaba echar gente. Lo que querían era armar un plan de retiros, jubilaciones, etc. El diagnóstico era que la edad promedio era 40 y pico, no recuerdo qué porcentaje tenía más de 70. El diagnóstico era correcto. El tema es que hacían con eso, que se formuló en 1996.” (Entrevistado número 4).*

En este sentido, **uno de los objetivos del Subprograma consistió en preparar un plan de retiros y jubilaciones y pagar indemnizaciones del ex Concejo Deliberante y Rentas, ya**

---

<sup>53</sup> “...aumentar los recursos propios en un contexto de cambios impositivos, aumentar la eficiencia del gasto corriente y de capital, mejorar la calidad de los servicios prestados, mejorar el perfil de la deuda, efectuar una mejor planificación de la inversión a mediano plazo y fortalecer los mecanismos de gestión y participación” (Resumen Ejecutivo 1998, 9)

<sup>54</sup> La solicitud al BID se basaba en la carencia del GCABA de un banco de proyectos que orientara las decisiones de inversión en los planes plurianuales. Por este motivo se registraba en las distintas áreas, una heterogeneidad de criterios para seleccionar proyectos, que se traducían en decisiones que en ocasiones llevan a responder en mayor medida a urgencias, poco asociadas a la eficiencia y eficacia del gasto.

<sup>55</sup> Estos objetivos estaban en consonancia con las medidas adoptadas en las dos últimas décadas en materia de personal como la “eliminación de funcionarios de las distintas unidades administrativas que no cumplen tareas efectivas en las organizaciones”, el retiro voluntario o la reubicación del personal en distintas áreas de gobierno (Gorrochategui 2000)

**que modernizar los recursos humanos implicaba previamente racionalizar personal.** No obstante, al momento de la implementación no fue necesaria la reducción de personal en el Concejo Deliberante, porque una vez convertido en la Legislatura porteña ya se había producido un retiro voluntario. Entonces, algunos de los recursos ya no eran necesarios para los fines originales.

En términos del derrotero del Subprograma, recién el 1 de Noviembre de 1999 se hizo efectivo el préstamo y un año después -20 de diciembre del 2000-, se realizó el primer desembolso. Es decir que **se presentaron brechas temporales entre los momentos de aprobación del préstamo, la firma del contrato y el primer desembolso, a lo que se agregaría posteriormente, la formulación de objetivos y la puesta en ejecución del Programa.**

#### **2.2.1.1 La (des)articulación en el nivel macro (GCABA y BID)**

La puesta en marcha y ejecución del Programa continuó el derrotero iniciado por el proceso de la firma del acuerdo y los desembolsos: **hubo un primer período de cuatro años con muy baja o nula ejecución** y que, sin prórrogas, solamente hubiera permitido el desembolso del 30 % del préstamo. Si bien para los dos primeros años de demora, las causales han sido especialmente el **cumplimiento de condiciones previas o la discordancia entre procedimientos del GCABA y BID; la crisis fiscal y social del 2001**-como factor extrínseco al proyecto- también constituyó otro aspecto que lo dilató, en tanto constituyó una limitante (en términos de incertidumbre) para la toma de decisiones (aunque su impacto también ha dependido de las características de las áreas de políticas).

El **segundo período, de otros cuatro años, presentó un mejor ritmo de ejecución** con más del 40% de desembolsos concentrados en 2006-2007 (Informe final del BID 2008), aunque en los casos que nos ocupan, **la mayor ejecución ha sido entre 2003 y 2005.**

Al respecto, la fecha original del desembolso final era el 1° de noviembre de 2003, pero la fecha efectiva finalmente fue el 1° de junio de 2008, habiéndose extendido 55 meses (el préstamo concluyó a fines del 2007) con una ejecución del 94% y un monto efectivamente desembolsado de US\$ 186.106.562,31<sup>56</sup>. De este modo, **la ejecución duró más del doble del tiempo previsto y se extendió en el tiempo cuatro años más.**

*Pero, ¿cuáles fueron las causas de este tránsito tardío del Subprograma?*

En primer lugar, en contrapartida a su apoyo financiero, **el BID impuso una serie de condicionalidades para ejecutar el préstamo.** El GCABA debía comprometerse a realizar un **conjunto de acciones**, como parte del Programa, cuando ello no implicara un financiamiento específico de dichas acciones por parte del Banco. Dichas acciones se denominan Acuerdo de Reformas y Metas Fiscales y Financieras (ARMFIF) que consistía en: (a) cumplir con metas fiscales anuales de gastos, recursos y resultados; (b) crear un Fondo de Estabilización y Desarrollo Económico Social (FEDES)<sup>57</sup> y asignar recursos al mismo; (c) incorporar capitales privados al Banco de Ciudad; y (d) cumplir con el programa de reestructuración de deuda<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> El GCABA solicitó la prórroga para presentar la documentación requerida para el desembolso de los gastos realizados y pagados hasta el 1° de enero de 2008 porque no habían podido ser procesados y auditados para su presentación al Banco.

<sup>57</sup> El FEDES era un fondo de estabilización fiscal creado para atenuar las fluctuaciones en los ingresos cíclicos de la Ciudad, al permitir una mejor programación presupuestaria y aumentar la eficiencia de los gastos. Sus recursos provenían de los excedentes de ingresos del monto proyectado, como resultado de los ingresos de inversiones o reducción de gastos. La creación del FEDES por Ley en 1998 -aunque reglamentada en 2006 lo que demoró la realización de ciertos desembolsos- fue condición previa (como la creación de la UEC como responsable de ejecutar el programa y la puesta en vigencia del Reglamento Operativo) tanto del primer desembolso del Banco como de la continuación de los mismos cuando se alcanzara el 40% del financiamiento.

<sup>58</sup> El GCABA acordó con el BID un plan de reestructuración de su deuda con el fin de sustituir aquella de corto plazo por otra a un plazo más largo y así reducir su costo global. En 1996, la deuda ascendía a US\$ 1.000 millones y con vencimientos del 50% en el primer trimestre del año siguiente. Sin embargo, las acciones emprendidas por el GCABA colocando bonos en el mercado internacional, tuvieron como consecuencia que en 1997, el endeudamiento con el Banco Ciudad se redujera en más de la mitad, el vencimiento pasó de 2 a 8 años y la tasa de interés de 15 a 13%.

El cumplimiento de estas acciones era revisado anualmente para liberar recursos de financiamiento del año siguiente. Su fin era vincular los desembolsos de un año al cumplimiento de las metas fiscales en el ejercicio anterior. Sin embargo, existieron dificultades para hacerse efectiva por falta de mecanismos para llevarla a la práctica.

Específicamente respecto de los fondos de estabilización (FEDES), los organismos internacionales consideraban necesario crear estos fondos porque los préstamos debían exigir ciertas condiciones para que no se desbordara el gasto y se tuviera una *sana* administración fiscal. El objetivo era imponer algún tipo de restricción o control a otras áreas para que no se gastara ineficientemente a partir que el objetivo era no repetir la experiencia de gestiones políticas anteriores, de las cuales se había heredado un importante nivel de endeudamiento. Ello se complementaba con la condición de reestructuración de deuda.

Como señaló Eduardo Delle Ville -sucesor de Rodríguez Giavarini en el cargo-, respecto de los condicionamientos a la decisión política: *“A él le tocó una etapa dura, de reordenamiento. Tuvo que trabajar mucho con la deuda y el financiamiento y, a partir de ahí, realiza una gestión que deja un determinado panorama...”* (Pisani y Rey 1998). De este modo, **el BID desarrollaría una función como “garante o gendarme del gasto”**: aceptar condicionalidades para ordenar las finanzas como estrategia de “autolimitación” por parte del GCABA (por ejemplo en términos de contención de la planta de personal, como consta en el Resumen Ejecutivo de 1998). En cierta manera, se trataba de justificar las acciones o inacciones gubernamentales en referencia a los condicionamientos del BID, constituyendo una forma de llevar adelante el ajuste.

En segundo lugar, **ciertas condicionalidades del BID entraban en colisión con el funcionamiento administrativo y normativo propio del GCABA**. Esta divergencia ocasionó una complejidad en el proceso de ejecución que costó revertir, fundamentalmente porque para las áreas significaba sumar a su propia expertise normativa, la correspondiente a

UEC (similar a la del BID). Esta situación se ha observado, por ejemplo, respecto del flujo de información entre la Contaduría, la Tesorería (la cual abonaba las capacitaciones, los servicios de consultoría y el equipamiento informático) y la Unidad Ejecutora en relación con la contabilización y pago de los gastos, lo cual dio lugar a demoras en la preparación de la documentación a presentar al Banco como respaldo de las solicitudes de desembolso<sup>59</sup>. Esta duplicación provocaba cierta resistencia en las plantas, que veían a la UEC como “los del BID”: “...lo sintieron como algo que le vinieron a imponer, que ellos tenían que trabajar más, hacer cosas extras y que no les redituaba en nada. Después quizás ellos con el tiempo sí se daban cuenta que redituaba para todos. Pero en ese momento no se logró mantener una identidad” (Entrevistado número 18)

Al respecto, no era factible que Tesorería pagara primero y después el BID realizara el reintegro debido a que dicha área era la que entonces quedaba en *default*; lo que ocasionó que se suspendieran los desembolsos bancarios por incumplimiento de las condicionalidades. Frente al procedimiento de *pari passu* (el BID y el GCABA aportaban por partes iguales<sup>60</sup>), el Banco no desembolsaba si la contraparte no presentaba una rendición de lo gastado del 50%. En ocasiones, el GCABA no llegó a cumplir con la contrapartida local (*pari passu*) porque los montos -por ejemplo de las obras- eran muy elevados. Ello ocasionaba que los pagos estuvieran a cargo casi totalmente del BID. El incumplimiento temporal del *pari passu* provocaba el atraso en la presentación de los componentes del Programa, poniendo de manifiesto las diferencias **entre la lógica tecnocrática y la burocrática**, privilegiando la

---

<sup>59</sup> Aquí se debía incluir también la parte correspondiente a la auditoría concurrente, ejercida por una firma contratada por el Gobierno a petición del Banco, que demoró sus actuaciones por deficiencias o dificultades para obtener la información requerida para ejercer sus funciones.

<sup>60</sup> La Ciudad invertía U\$S 200.000.000 por adelantado (máximo monto de crédito público que la Legislatura autorizó a contraer con la entidad bancaria internacional), luego el BID lo reintegraba: la Ciudad gastaba 400 millones y después el BID reponía 200.

primera de ellas el **diseño de medios racionales (como cumplimiento de condicionalidades para los desembolsos) para lograr la meta de saneamiento fiscal.**

Si bien los lineamientos y estrategias sostenidos desde la Unidad Ejecutora fueron acompañados por el BID, no siempre fueron constantes. **Hasta el 2002, las relaciones entre el GCABA y el BID no fueron fluidas en parte por las grandes diferencias en las lógicas de funcionamiento de ambas organizaciones:** las características particulares del gobierno porteño y el Banco que no *entendía* con exactitud qué era lo que se buscaba y de dónde se partía, agravado porque el gobierno no *sabía* (de acuerdo a las capacidades institucionales) cómo manejarse con el Banco, lo que puede interpretarse como un problema de *lenguajes*, que denotaban la movilización de lógicas diversas. Los entrevistados han referido que en reiteradas ocasiones, entre ambos organismos se produjo un “*diálogo de sordos*” en el sentido que “*...el Banco y muchos funcionarios no tienen idea cómo funcionan estas administraciones, tienen un esquema, su modelo y hay que aplicar el modelo. Ni siquiera lo adaptan*” (Entrevistado número 1).

En tercer lugar, a la discordancia entre procedimientos del GCABA y el BID<sup>61</sup> **se sumaron también los procedimientos y hábitos diferentes en cada jurisdicción administrativa, los cuales demoraron, en muchas ocasiones, la tramitación de los proyectos y especialmente el proceso de contratación de obras y adquisición de bienes.** En este sentido, la intervención de la Procuración General de la Ciudad también retrasó este proceso en la primera mitad de la ejecución del Programa. Es decir que **los procedimientos internos del GCABA para la preparación de los proyectos, la contabilización y pago de los gastos**

---

<sup>61</sup> La aprobación de la Constitución de la CABA en 1996 estableció competencias para la Ciudad semejantes a aquellas que poseen las provincias. En el momento de diseñarse y aprobarse la operación con el BID se encontraba en una etapa de transición desde su status de Intendencia a la de Provincia. Este hecho reveló cierta debilidad de las instituciones especialmente en las relaciones derivadas de la concesión del préstamo directo del Banco a la Ciudad que supuso la necesidad de trabajar con procedimientos nuevos y diferentes de los tradicionales del Municipio en la preparación y ejecución de proyectos.

**seguían normas diferentes según el organismo superior responsable del proyecto.**

Además, los procesos de contratación, de por sí rígidos en su tramitación ante las instancias de control y aprobación, se demoraron aún más al tener que ajustarse a los procedimientos de adquisición del Banco. Por ello, fue necesario acordar procedimientos normalizados que, junto con los estándares aprobados por el Banco, permitieron finalmente reducir los tiempos de los procesos de licitación a partir de 2004, que sufrieron demoras de más de tres años.

En cuarto lugar, **otro motivo de discordancia fue la ubicación jerárquica de la UEC en la órbita de una Secretaría (Hacienda), que debía interactuar con áreas distintas del organismo ejecutor pero de similar rango jerárquico (otras Secretarías)**, lo cual se tradujo en mayor lentitud en los trámites necesarios para la preparación y ejecución de los proyectos, expresando un aspecto de **la lógica burocrática como son las relaciones jerárquicas:**

*“La Unidad Ejecutora era como un raviol más, entonces, teníamos tantos caciques arriba que era todo un contrasentido porque normalmente el sentido de las unidades ejecutoras era ejecutar más rápido, así se llaman. Porque se supone que no tenés que seguir estrictamente todas las normas burocráticas. Y ésta seguía esas y más porque tenía al BID, el boicot, el displacer, las no ganas... porque además nos pasó que llegamos a manejar más de mil contratos. Como todo pasaba por tesorería, por contaduría, tenían que firmar.”*  
(Entrevistado número 4)

Algunos de los factores considerados como causales del retraso en la implementación del programa, han sido el aplazamiento y prórroga de los desembolsos por parte del Banco, la complejidad del diseño; y la dependencia funcional de la UEC de las distintas áreas del gobierno porteño que la obligaban a transitar por todos los procedimientos y circuitos que el Subprograma pretendía modificar.

A ello se sumaba la resistencia de los organismos a aceptar el préstamo porque el programa les ocasionaba un cambio en sus propios circuitos (expresando la lógica burocrática), los conflictos (especialmente los primeros años) originados a partir de la inexperiencia del BID en proyectos de modernización (sí con proyectos de inversión en cuanto a pliegos, por ejemplo); y la resistencia a compartir información o modificaciones de áreas jurisdiccionales.

En síntesis, **durante esta primera etapa (que llega hasta el año 2002 aproximadamente) de formulación del Subprograma de Modernización** (que además era parte de un programa más general sobre inversiones en infraestructura para asegurar un nivel adecuado en la calidad y cobertura de los servicios públicos) **predominaría la lógica tecnocrática** ya que las soluciones a los problemas fiscales y de endeudamiento se plantearon a partir de cambios administrativos en búsqueda de mayor eficiencia, los cuales a su vez, se guiaron por la estructura cognitiva basada en las premisas de la Nueva Gestión Pública.

Se tendía al reordenamiento y disminución del gasto a través de la racionalización de personal y a la optimización de aquellos procesos que favorecieran el aumento de la recaudación tributaria.

Alrededor de este objetivo existía un consenso importante, que se expresaba a partir del alineamiento del gobierno porteño, los funcionarios políticos del GCABA (como el Secretario de Hacienda), la UEC y los consultores con los lineamientos prescriptivos del BID. Lo que había promovido ese consenso era la urgencia planteada por el endeudamiento heredado por el gobierno delarruista.

En términos de **lógicas**, el **objetivo político** del GCABA (sanear sus finanzas a través de cambios administrativos y tomar préstamos para realización de infraestructura) se llevaría a cabo mediante **preceptos tecnocráticos**. Sin embargo, uno de los principales obstáculos han sido las características de la **lógica burocrática** que presentaba el tipo de organización del aparato estatal porteño, lo cual se sumaba al desarrollo transversal de la **lógica sindical**. Ello mostraría la presencia simultánea de las cuatro lógicas operando sobre el proceso de estructuración inicial de la política.

### **2.2.2 El gobierno de Aníbal Ibarra: el inicio del despegue del Subprograma de Modernización**

El tiempo transcurrido entre la firma del convenio y el real inicio del proyecto no podía dejar de tener consecuencias sobre el desarrollo del mismo: las autoridades del GCABA que habían

intervenido en su definición inicial y diseñado ya habían sido sustituidas por otras en el momento de iniciarlo efectivamente.

En esta dirección, durante la gestión aliancista<sup>62</sup> del frepasista **Aníbal Ibarra**<sup>63</sup> (2000-2006) y la radical Cecilia Felgueras (2000-2003), **se ampliaron y modificaron algunos de los términos del convenio para poder abarcar todas aquellas áreas de gobierno que tuvieran interés en desarrollar e implementar nuevos sistemas de gestión** en torno a rentas, recursos humanos, presupuesto, informática, compras, estadísticas y contrataciones, las cuales tendrían un fuerte impulso dentro del Subprograma de Modernización y fortalecimiento institucional. Estas modificaciones respondieron, en parte, a las características de la coalición gobernante.

Uno de los factores políticos más relevante que influyó en la formulación e implementación del Subprograma fue la **heterogeneidad político-ideológica de la alianza gobernante**, lo que determinó un reparto de los cargos de la estructura estatal en función de criterios partidarios: un jefe de gobierno como Ibarra, perteneciente al Frepaso (apoyado por Carlos “Chacho” Álvarez), una vicejefa de gobierno radical, Cecilia Felgueras, y luego un intercalamiento de funcionarios políticos provenientes de los diversos espacios políticos que conformaban la coalición. Por ejemplo, los funcionarios pertenecientes a las estructuras políticas del radicalismo, Miguel Pesce (Secretario de Hacienda) y José Luis D'ipolito (Subsecretario de Ingresos Públicos), eran considerados –por aquellos que no pertenecían al mismo partido político- como quienes en mayor medida obstaculizaban el proyecto (Entrevistado número 13).

---

<sup>62</sup> En 1997 la Unión Cívica Radical y el FREPASO (integrado por los partidos Frente Grande, los socialistas Popular y Democrático agrupados en la Unidad Socialista, el Demócrata Cristiano y PAIS), conformaron la **Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación**, que fue más conocida simplemente como *La Alianza*.

<sup>63</sup> Ibarra se desempeñó como Jefe de Gobierno durante los períodos del 7 de agosto de 2000 al 10 de diciembre de 2003, y del 10 de diciembre de 2003 hasta su destitución mediante un juicio político, el 7 de marzo de 2006. Había sido suspendido en su cargo desde noviembre de 2005 y reemplazado por el Vicejefe de Gobierno, Jorge Telerman.

El armado electoral aliancista no garantizó la gobernabilidad en términos de gestión estatal al producirse “puenteos” por afuera, vía la lógica de los partidos políticos.

### **2.2.2.1 Política fiscal**

Antes de introducirnos en el momento de implementación del Subprograma de Modernización, observaremos aspectos de política fiscal porteña y las acciones encaradas en el marco del acuerdo con el BID, como el proyecto de Valuaciones Fiscales.

La experiencia evidencia que los grandes males de la administración tributaria -como categorías de comportamiento antisocial dentro del sistema tributario- son la evasión, la elusión, el fraude y la mora. En este contexto, se planteó aumentar la tasa de riesgo de la evasión por la vía de aumentar la capacidad de control, de seguimiento, de verificación y el desarrollo de la inteligencia en materia fiscal. Es decir que el principal requisito para revertir esta situación sería la obtención de información operativamente necesaria, apoyada en cambios organizacionales.

Por otra parte, y a partir de visualizar el impacto de la recesión sobre el erario, esta nueva gestión política (liderada por Alejandro Otero como nuevo Director de la DGRyEI) impulsó una serie de medidas con el **objeto de distribuir la carga fiscal de un modo más equitativo**. Así durante el año 2002 se incrementaron las tasas de impuesto para las actividades financieras, los supermercados y la telefonía celular. Simétricamente se disminuyó la presión sobre los sectores de menores recursos, estableciendo una exención del 50% para las viviendas de menor valuación fiscal y exceptuando del pago en el impuesto a las patentes a los automotores de más de 12 años ya que el costo de la judicialización del cobro sería más elevado que el valor adeudado, como un motivo puramente técnico y de buena recepción en el contribuyente. Por ello se buscaría el fortalecimiento de la gestión de cobranzas en la etapa de gestión prejudicial<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Estas acciones se enmarcaron en los ejes de DCTr e ITRI.

Posteriormente se incrementó un 30% el valor del metro cuadrado edificado para los inmuebles de mayor categoría edilicia y se duplicó la tasa a la actividad industrial en el ISIB. Asimismo se limitó el impacto del incremento en el valor fiscal de los automotores, restringiéndolo al 20% del padrón automotor, o sea a aquellos automóviles de mayor valuación.

Si bien aquellas resultaron las medidas de mayor peso, merecen destacarse también cuatro novedades en materia tributaria de impacto positivo sobre la recaudación, incorporadas por iniciativa de esta gestión a la legislación de la Ciudad como la sustitución del Estado Nacional en el cobro del Impuesto sobre los Sellos, la eliminación de la exención a los inmuebles declarados monumento histórico y a las Universidades Privadas (en los gravámenes inmobiliarios) y a los intereses de los depósitos a plazo fijo de las personas jurídicas (en el ISIB), la autorización para publicar y publicitar a los grandes morosos de la Ciudad; y el incremento en la tasa de retención a las operaciones realizadas mediante tarjeta de crédito o débito.

Sin embargo, **estas modificaciones no alcanzaron para revertir las debilidades ocasionadas por el carácter procíclico del sistema tributario.** Por ello, en materia de política tributaria, la gestión impulsó una serie de reformas parciales que habrían de plasmarse durante los años 2002 y 2003, con el fin de paliar los efectos de la crisis. Estas medidas consistieron en la reforma e innovación metodológica en la determinación (basada en valores de mercado) de la base imponible de la “Contribución de alumbrado, barrido y limpieza (ABL), territorial y de pavimentos y aceras” (o Proyecto “Valuaciones Fiscales”).

De todas maneras, el caso de Rentas mostró que si uno de los objetivos de la política tributaria es el logro de la equidad social, ello también se garantiza a través de la puesta en práctica de tecnologías de gestión que permitan la obtención de la información sobre contribuyentes - activos o potenciales-, e incluso a partir de la transparencia de los procedimientos. En tal

sentido, las herramientas estrictamente técnicas poseen una dimensión social y política, cuya utilidad depende de su adecuación al contexto en el que son aplicadas. Es decir que si éste contiene elementos diferentes a los supuestos en su desarrollo o no se contempla su dimensión política, las técnicas detentan escaso provecho social (Cao y Rubins 1998, citado por Thwaites Rey y López 2005).

#### **2.2.2.1.1 Proyecto de Valuaciones Fiscales**

En términos sectoriales, el terreno fiscal es una de esas materias donde es clave encontrar un equilibrio entre lo político y lo técnico porque los indicadores permanentes de solvencia estatal, eficiencia y equidad no pueden entenderse fuera de un contexto, ya que su alcance está asociado a los desafíos propios del momento histórico de cada sociedad.

Conocido como el Proyecto sobre Valuaciones Fiscales, la DGRyEI realizó una **propuesta de reforma metodológica sobre las valuaciones**, que fue presentado a la Legislatura. Si bien el espíritu de la ley tributaria de la Ciudad era progresivo al descansar en la ecuación “a más valuación fiscal-más alícuota”; al momento de la aplicación concreta, la base de datos -en la cual constaba la propiedad-, estaba totalmente desvirtuada y desactualizada, y el valor del terreno, subvaluado (por ejemplo, según su ubicación). Por lo tanto, **había factores para realizar la valuación que estaban ausentes**. Tal es así que faltaban barrios enteros que se habían consolidado en los últimos años como Puerto Madero o Las Cañitas. También los trámites para autorizar el comienzo de obras, aumentaron fuertemente.

Fue necesario confeccionar nuevas metodologías para realizar cálculos de variables ya que se partía del diagnóstico que la génesis de los problemas que tenía el impuesto inmobiliario residía en la modalidad valuatoria que sostenía históricamente la Ciudad, y por lo tanto, requería ser modificado: consistía, no en valuar a través de un mecanismo que tomara en cuenta el valor residual y diferenciar entre tierra y edificio, sino valuar en conjunto en función del valor de mercado. Es decir que se trabajó sobre una propuesta de reforma del impuesto

inmobiliario y se desarrolló una metodología para modificar el sistema valuatorio orientándolo hacia la captura de valores de mercado<sup>65</sup>.

Con el objetivo del revalúo fiscal, se realizó un trabajo técnico de una nueva valuación basada en una muestra del mercado inmobiliario. Sin embargo, el mecanismo valuatorio vigente en la Ciudad era un método conveniente a ciertos intereses corporativos (como la comunidad de arquitectos), incluso en torno a la especulación inmobiliaria. De esta manera, existían actores relevantes que defendían ese mecanismo y por ello, el proceso de cambio necesitaba de una construcción de legitimidad y consenso político pues la reevaluación fiscal tenía un correlato en el impuesto.

A partir de los aportes de consultorías de expertos, el proceso de reforma tributaria y gravámenes inmobiliarios estaba avanzado: se desarrollaron todos los estudios y se elaboró una propuesta de reforma metodológica sobre el cálculo de las valuaciones fiscales que son la base imponible del segundo tributo en importancia de la CABA que es el popularmente conocido como ABL o contribución sobre inmuebles. Se realizaron reuniones con otras áreas del Gobierno e incluso con funcionarios o especialistas de otros países que habían desarrollado valuaciones fiscales -diferentes o similares-, en una búsqueda de construir legitimidad interna y externa a la Dirección.

***Hacia afuera***, se había creado una comisión de reforma tributaria con participación tanto del Poder Legislativo como el Ejecutivo (ocupado por Alejandro Otero) que iba a tratar el proyecto, habiendo un importante estadio de avance. De hecho, se produjeron acercamientos y reuniones con distintos bloques legislativos de la oposición política (el oficialismo no tenía mayoría parlamentaria) y el BID, a quienes se les explicaron los componentes técnicos presentes en el proyecto, con el fin de construir la legitimidad hacia fuera del organismo. Así se logró la aprobación en la comisión.

---

<sup>65</sup> Además se trabajó en un cambio en la gestión del área de valuaciones e inspecciones inmobiliarias.

En este sentido, el grupo conductor de Rentas se concebía a sí mismo en un doble rol como administrador tributario: uno como ejecutor de la política tributaria, y otro como asesor del poder político: *“A mi particularmente me decían el legislador 61 porque tenía una interacción muy profunda con la Legislatura y la Comisión de Hacienda y Presupuesto, porque nosotros empujábamos medidas de cambio de política muy importante”* (Entrevistado número 9).

Igualmente otros entrevistados han referido que cualquier acción dentro del aparato estatal requería de la claridad y el acuerdo de quienes estaban dirigiendo porque de lo contrario dicha acción se deslegitimaba frente a los técnicos ejecutantes del proyecto, lo cual se *filtraba* hacia la línea técnica o administrativa: *“Marta dice tal cosa y Fulanito dice tal otra. Entonces, vamos a jugar con Fulanito”* (Entrevistado número 10). De esta manera, **se tornaba importante la cohesión interna del grupo decisor** como ha ocurrido en el grupo político de conducción de la DGRyEI.

Por otra parte, la construcción de la **legitimidad hacia adentro** debía dirigirse hacia la intervención del área de inspecciones. Los catastros contienen una información fundamental. En el modelo de gestión ideal, el catastro inmobiliario y el económico deberían estar unificados.

En el caso del GCABA, el catastro económico era manejado parcialmente por la DGRyEI al no contar con la información en forma completa, mientras que el edificio o de ordenamiento urbano era manejado por la Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro (DGFOC)<sup>66</sup>, que cumplía la tarea de inspeccionar obras civiles de arquitectura, instalaciones,

---

<sup>66</sup> Esta Dirección tuvo períodos de intermitentes conflictos sindicales que afectaron su normal funcionamiento. La resistencia gremial coincidió con el desplazamiento de funcionarios de fuertes vínculos con SUTECBA que conducen Genta y Datarmini (URGENTE 24 horas, 10 de Octubre de 2006), como expresión de una característica de la lógica sindical. Asimismo diagnósticos sobre esta Dirección, realizados por la Auditoría General de CABA en 2004, no fueron favorables en términos de capacidades (Informe de Gestión 474), lo cual se contradice con la importancia de los ingresos financieros del organismo.

conservar el catastro de la ciudad, y también registrar y supervisar todo lo que se construye e instala en su territorio.

Asimismo en este tipo de procesos se verificaba un hecho no extraño en la administración pública argentina: la mercantilización de la información pública –producida por organismos públicos-, o intercambio de la misma a cambio de dinero. Según un entrevistado: *“se compró esa información a un área del Estado, la macheamos. En la administración pública argentina mucha información se compra, oficialmente”* (Entrevistado número 8). Por lo tanto, no era extraño ni exclusivo de la Ciudad que la Dirección de Propiedad Inmueble –que posee una información estratégica-, tuviera **resistencia al momento de proveer dicha información, lo cual se veía agravado por la falta de informatización de la misma**. El argumento para retacear la información recopilada en archivos manuales, era que *“esa información no servía, no se puede machear”*<sup>67</sup> (Entrevistado número 8).

*“Yo iba a piquetear a dos viejitos que conducían la Dirección de la Propiedad Inmueble, los piquetee por un año y medio porque la información no te la querían dar. El 70% de las boletas de ABL que llegaban en el 2002 no tenían nombre, no sabían a quién se las mandaban”.* (Entrevistado número 8)

En realidad, lo relevante era que la Dirección General gestionaba con el escalón jerárquico superior la cesión de dicha información, la cual finalmente se terminaba adquiriendo. Ello ha sido referido como un procedimiento habitual de interdependencia funcional entre las organizaciones públicas. Finalmente pudo ser macheado (se identificó aproximadamente el 70% de las partidas de la Ciudad) y con un margen de error muy pequeño.

---

<sup>67</sup> La limpieza de datos se puede dividir en 6 pasos: separar en elementos, estandarizar, verificar, machear, agrupar y documentar. Machear permite comparar datos que son similares pero distintos a nivel de sistemas, con la finalidad de unificarlos en un único registro. Su función principal es determinar si existe duplicidad de información. Se realiza a través de herramientas que cuentan con algoritmos que permiten realizar comparaciones fonéticas o literales, evitando así realizar la acción en forma manual (Zúñiga Sedó 2007)

En contrapartida, los consultores llevaron a cabo una serie de actividades que -a contramano del “manual del consultor” (basado en el desarrollo y transferencia)-, consistieron en tomar a cargo la intervención en un área que era estratégica para la valuación fiscal, como era aquella que realizaba las inspecciones para actualizarlas, y que manejaba la relación con el área que transmitía la información sobre las valuaciones. Finalmente el objetivo de digitalizar la información que se encontraba en carpetas fue desistido en parte porque la debilidad política de la gestión Ibarra –sustentada en la coalición gubernamental, en la falta de una estructura partidaria fuerte- no pudo contrarrestar la resistencia del sector a dicha intervención.

En ocasiones, la falta de colaboración podía provenir incluso de funcionarios de la propia confianza política del Jefe de Gobierno:

*“Es gente que Ibarra nombró. Problemas de internas, complejidad de causas psicobiosociales, diría Pichon-Rivière, porque cuando uno analiza los grandes fenómenos tiende a buscar explicaciones más bien macro. No, acá se mezclan cosas de la especie, del yoísmo, el querer tener un rédito y atribuirse los cambios de la propia gestión, prejuicios, la desconfianza. No sólo la racionalidad, ni política ni técnica. Cuestiones personales. Algunos más que otros.” (Entrevistado número 2)*

En consecuencia, el componente de política tributaria (y su dimensión organizacional) constituyó el evento más negativo del proyecto. Así en este caso, interpretamos **que ha primado la lógica burocrática, relacionado con la defensa de áreas jurisdiccionales y basada en el manejo de la información pública, como una de las fuentes de poder burocrático**, aunque su existencia se justifique por la división de tareas correspondiente a ámbitos de expertise. Según esta lógica, la lucha por el poder dentro de la organización se sustenta en la defensa de los atributos esenciales de todo ámbito burocrático, como las áreas de competencia por ejemplo, a partir de argumentos técnicos, como el *macheo* de la información. Ello ha funcionado también como estrategia de resguardo de los espacios ocupados por actores como el sindicato o los propios dirigentes sindicales, en tanto expresión de la lógica sindical.

### **2.2.3 El inicio de la activación de la implementación: 2002-2003**

Esta etapa estuvo marcada por redefiniciones de los proyectos a partir de las nuevas necesidades de aquellas áreas involucradas en las acciones de reforma, el control político y presupuestario que pretendía asegurar el gobierno a través de cristalizaciones institucionales, y los cambios contextuales que condujeron a un cambio en las relaciones entre el GCBA y el BID.

#### **2.2.3.1 Nuevas necesidades**

El 2002 es un año de inflexión para el Subprograma ya que habían comenzado a dar algunos resultados los proyectos –aunque pocos- que iniciaron su ejecución durante el año anterior, al mismo tiempo que se incrementó la cartera de proyectos presentados por distintas áreas del GCABA, que mostraron interés en sumarse al proceso de modernización iniciado. En Octubre de 2002, la cartera del Subprograma estaba compuesta por 30 proyectos en desarrollo, que abarcaban diferentes áreas del Gobierno de la Ciudad y se orientaban al rediseño de procesos (horizontales y verticales) estratégicos para la gestión.

Durante el segundo semestre de **2002** y primero del **2003**, **los productos de proyectos** (avances en la definición del Sistema de Administración Financiera, puesta en funcionamiento del Sistema de Proyectos de Inversión, Dirección de Grandes Contribuyentes en la DGRyEI, puesta en marcha de la liquidación unificada de haberes) **generaron nuevas necesidades en otras áreas que se vieron involucradas con los resultados alcanzados**, que hicieron necesario realizar una revisión de las estrategias y los componentes. **Ello redundó en nuevas redefiniciones de los proyectos.** En general, se ha señalado que *“el primer aspecto problemático era la falta de información, seguido por el analfabetismo informático y por ende, el desuso de las nuevas tecnologías para la gestión”*. (Entrevistado número 2). Así los nuevos problemas en relación a los procedimientos y la información eran los siguientes:

- Deterioro de la documentación a raíz de las dificultades de almacenamiento y acumulación de documentación impresa, lentitud operativa y procedimientos manuales.

- Carencia de manuales de procedimientos que motivaba la existencia de procedimientos heterogéneos y tiempos de trámite variables discrecionalmente.
- Concentración de funciones en la figura de los directores: la debilidad de la estructura centralizaba en la firma de los directores generales prácticamente la totalidad de las decisiones y responsabilidades, lentificando los circuitos de trámites.
- Falta de articulación entre áreas que traía aparejada duplicación de información (o redundancia de funciones y circuitos) y escasa o nula informatización.
- Estructuras informales, concentración operativa, inequidad remunerativa; e inadecuación entre perfil y función.
- Planta congelada, promedio de edad avanzada, baja profesionalización de recursos humanos, analfabetismo informático, bajos niveles salariales y desmotivación.
- Falta de información sistematizada (presente en prácticamente todas las áreas): desconocimiento de los recursos humanos o de la normativa (no existía ninguna base de datos de normas y la información se encontraba recopilada en un fichero manual).
- Excesivos niveles de complejidad en los circuitos administrativos del GCABA que persistían (por hábitos repetitivos) para algunos procedimientos. Por otra parte, similares procesos se resolvían en las distintas áreas con criterios, metodologías y procedimientos diferentes (no normatizados), generando prácticas fragmentadas.

### **2.2.3.2 La creación de un Área de Modernización en Jefatura de Gabinete: en búsqueda de mayor control político**

En segundo lugar, durante la gestión de Ibarra en el primer semestre de 2002 se consolidaría el marco institucional para las actividades del Subprograma, a partir de la creación -como consecuencia del mismo-, en Jefatura de Gabinete de un **área de Modernización**<sup>68</sup>, que legitimaría como un objetivo central de la gestión gubernamental la implementación de un

---

<sup>68</sup> Decreto 2055/2001

Plan de Modernización del Estado, atribuyendo a la nueva área las funciones de *"coordinación de propuestas sobre desarrollo organizativo, reforma administrativa, descentralización, modelos de gestión e incremento de la calidad de los servicios"*.

El Decreto 246 le dio **intervención al Jefe de Gabinete<sup>69</sup> en la aprobación de los proyectos** que se incorporarían al Subprograma, lo que les proporcionaría mayor entidad, **atenuaría las discusiones presupuestarias entre las áreas, reforzaría el control presupuestario y político de los desembolsos** (aun cuando el manejo financiero continuaba estando bajo jurisdicción de la Secretaría de Hacienda); **y sobre el funcionamiento de los proyectos y sus términos** (atendiendo a prioridades definidas por el Poder Ejecutivo).

Sin embargo, los entrevistados no han dado cuenta de la importancia de esta cristalización sobre el curso del Subprograma en ningún sentido, lo que ha conformado un aspecto particular dentro del proceso. El bajo impacto de esta cristalización fue expresado por Alejandro Otero, quien refería que dicha Área estaba vacante o fue creada al finalizar su gestión, lo cual es inexacto: *"Me parece que el área de Modernización se creó casi al final de nuestra gestión. Me parece que mientras yo estuve no estaba en funcionamiento. El actor más relevante para nosotros fue la UEC. El área de Modernización me parece que estaba vacante"* (Entrevistado número 9).

Previamente al Decreto 246, el Secretario de Hacienda era quien cumplía la función de aprobación de los proyectos porque al ser el funcionario que tenía a su cargo el manejo presupuestario, todas las resoluciones o decretos –incluso hasta la creación de la Jefatura-, requerían su firma. De esta manera, una vez creada la Jefatura de Gabinete -sobre todo **cuando se decidió ampliar el proyecto de modernización y extraerlo de la competencia exclusiva de Hacienda-, los proyectos fueron aprobados también en el área de Jefatura**

---

<sup>69</sup> Esta Jefatura era ocupada por el ibarrista Raúl Fernández, uno de los funcionarios de mayor confianza de Ibarra y esposo de la futura Secretaria de Hacienda, Martha Albamonte (también de raíz ibarrista).

**de Gabinete**, que además tenía una proximidad política con el Jefe de Gobierno, en el marco de la coalición gubernamental. Si bien generaba un paso procedimental adicional –propio de la lógica burocrática pero con sentido político de búsqueda de control y legitimidad interna-, también permitía certificar las actividades por parte del Jefe de Gobierno, a través del Jefe de Gabinete, como **forma de control político**, fundamentalmente al momento de transformar seis componentes en aproximadamente cincuenta proyectos.

No obstante, tanto el manejo de la UEC como el manejo financiero continuaban estando bajo jurisdicción de Hacienda.

### **2.2.3.3 Devaluación cambiaria y cambio en la relación entre GCABA y BID**

En tercer lugar, la **devaluación cambiaria** ocurrida en el año 2002 permitió dinamizar la ejecución del Subprograma porque a raíz de la salida de la convertibilidad y la devaluación del peso en un 300%, los recursos del préstamo aumentaron casi en la misma proporción (excluyendo la inversión en bienes de equipos importados), facilitando el financiamiento de un mayor número de proyectos, triplicar el presupuesto de consultores y ampliar la cartera de clientes.

Sin embargo, simultáneamente el proceso de adquisiciones fue muy arduo en los comienzos del Subprograma. Según datos aportados por el Informe de Terminación del Proyecto efectuado en abril del año 2006 (evaluación realizada por la UEC y aprobado por el BID), la fuerte crisis que atravesó Argentina durante el período 2000-2002 tuvo un impacto negativo en la implementación de la mayoría de los proyectos de inversión que se estaban ejecutando en ese momento debido no tanto a la caída de la recaudación<sup>70</sup> y el aumento del gasto especialmente en 2002, sino a la **desarticulación del mercado y la ausencia de referencias y de precios después de la devaluación del peso argentino**. Esto hizo que se paralizaran

---

<sup>70</sup> El PBI porteño, que venía creciendo a mayor ritmo que el nacional, se contrajo en los tres años siguientes (2000-2002).

todos los procesos de licitación de adquisiciones en estado avanzado, motivando una dificultad para el cumplimiento de los plazos previstos por los proyectos que se encontraban en marcha.

De esta manera, **esa misma devaluación que resultó una amenaza para un aspecto del Subprograma resultó también una oportunidad** ya que el tipo de cambio permitió contar con mayores recursos financieros.

En este sentido, además de intrínseco al aparato estatal y la gestión pública, lo político se *nutre* (desde su condición de co-constituyente) de los procesos económicos y sociales. El ejemplo es la devaluación del año 2002, la cual por un lado, si bien triplicó los ingresos, también provocó la desarticulación del mercado a partir de la desaparición de precios referentes. Asimismo la **posibilidad de *default* del país y sus implicancias políticas sobre el BID**, provocó que las relaciones entre éste y el gobierno se hicieran más fluidas y flexibilizara sus condiciones con el fin de evitar ser *defaulteado* por el Estado nacional.

En este sentido, **a partir del 2002 se produjo un cambio cualitativo en la relación entre la UEC y el BID**, debido fundamentalmente a la crisis que atravesaba el país. El BID se vio en la obligación de apoyar fuertemente a Argentina, especialmente en el financiamiento y los desembolsos porque el país también podía *defaultear* a los organismos internacionales. Ello ocasionaría un gran problema para el Banco porque todos sus bonos y títulos estaban calificados triple A, es decir, a su máximo nivel: significaba que si algún país *defaulteaba* al BID, le disminuirían inmediatamente la calificación. Ningún presidente o funcionario del Banco -en ese momento, Enrique Iglesias- hubiera aceptado que por primera vez en su historia al Banco le disminuyeran la calificación. Ello expresaba la **defensa de sus intereses institucionales pues era necesario contrarrestar la pérdida de legitimidad de sus recursos de poder tecnocráticos**. Por ello, en el 2002 se tornó imperativa la necesidad de efectuar los desembolsos. A partir de allí, cambió la relación con el Banco y sus funcionarios, lo cual se evidenció en una

muy buena evaluación de Manuel Castilla, como oficial del Proyecto, quien además tenía un interés particular y era experto en el tema de administración tributaria.

El resultado de este cambio en el vínculo entre el BID y el GCABA fue la negociación exitosa en torno a las modificaciones de los contenidos del Subprograma que la gestión del GCABA consideró conveniente.

#### **2.2.4 La reformulación de objetivos durante la implementación del Subprograma de Modernización**

En términos de contenido, en su **formulación original**, el proyecto estaba destinado fundamentalmente a fortalecer las **áreas de finanzas pertenecientes a la Secretaría de Hacienda y Finanzas**, a las cuales se les brindaría asistencia técnica para formulación e implementación de los distintos proyectos así como el financiamiento para adquisiciones de equipamiento informático, mobiliario y capacitación. También existía un **componente referido al fortalecimiento de los recursos humanos y su gestión**. Los proyectos (**inspirados en la lógica tecnocrática** prevaleciente, fundamentalmente en estas primeras etapas) referidos al **fortalecimiento institucional** (Oszlak y Orellana 1999) consistían en *“acciones de mejoras que permitirían incrementar la calidad de los procesos, las competencias de los recursos humanos y la capacidad de gestión y aprovechamiento del cambio tecnológico”*.

Sin embargo, **no estaba muy claro cuál era el objeto de modernización** (lo cual se esclarece durante la reformulación del Subprograma): *“El proyecto decía modernización, no decía qué. Nosotros fuimos mirando lo que se podía hacer porque lo que estaba claro es que no alcanzaba con capacitar 20 recursos humanos, era un tema de reingeniería”* (Entrevistado número 4). **Tampoco parecía haber un incentivo importante para modernizar por parte de la Secretaría de Hacienda áreas pertenecientes a la misma, por lo cual se incorporaron áreas no propias:** *“Igual con Pesce, muchas ganas de modernizar no había. Para Pesce -cuando fue Secretario de Hacienda- fue más fácil modernizar el resto*

*de las áreas que Hacienda. Entonces comenzamos incorporando áreas fuera de Hacienda con lo cual el sistema de administración financiera se erige en serio cuando está Albamonte como secretaria de Hacienda".* (Entrevistado número 4)

En esta nueva etapa<sup>71</sup> de implementación (a **partir de 2001**) se reformuló el Subprograma de Modernización<sup>72</sup> (con un presupuesto estimado de US\$71 millones) que tenía seis componentes centrados en la cuestión administrativa, fiscal y de recursos humanos y fue **ampliado al resto de las áreas, además de Hacienda** (como Educación o Salud), que concentraba la mayor cantidad de proyectos de índole administrativo: *“se creó un componente para poder financiar modernización en las otras áreas, el cual no estaba previsto”* (Entrevistado número 4). En la renegociación, argumentativamente se le planteó al BID que la mejor forma de lograr el mejoramiento financiero sería optimizar la gestión de las distintas áreas del gobierno. Así el Subprograma se redefinió especialmente respecto del conjunto de proyectos de esta Secretaría (de la cual dependen Rentas y Recursos Humanos) que constituían el núcleo de la reforma administrativa y que de cuyo funcionamiento articulado dependía que se pudiera afirmar, como uno de los proyectos principales, el avance hacia el *e-government* (como el SIGAF o SURH), entendido como *“administración digitalizada a través de un conjunto de herramientas que dialogan entre si y que pueden compartir las bases de información”*. Este proyecto requería no sólo de capacitación de los

---

<sup>71</sup> Un hecho significativo fue que el puesto de la Coordinación Operativa del Subprograma de Modernización –el cual fue ocupado por Cristina Cogliatti durante la mayor cantidad de tiempo - se efectivizó en diciembre del 2000 y recién durante el año 2001, comenzó su desarrollo a partir de reuniones con las áreas involucradas en forma directa.

<sup>72</sup> El Subprograma de Modernización tenía como objetivo formal la búsqueda de sustentabilidad fiscal y financiera a mediano y largo plazo a partir del fortalecimiento y modernización de la administración pública. Dicho modernización asimismo requería de mayor eficiencia y transparencia en los procesos de gestión, participación de la sociedad civil a través de procesos de descentralización; y apoyo al programa de inversiones para asegurar un mayor nivel en la calidad y cobertura de los servicios públicos.

recursos humanos, sino de articulación técnica entre los proyectos, propiciada desde la UEC y de articulación política entre las distintas jurisdicciones del GCABA.

Además, se contemplaba la instalación de un nuevo sistema para el manejo de recursos humanos a través del fortalecimiento de la Dirección General de Administración de Recursos Humanos.

Los principales componentes del Subprograma fueron los siguientes: **Componente de Apoyo Fiscal y Financiero, Componente de Fortalecimiento de Recursos Humanos, y Componente de Modernización de los Procesos Estratégicos.**

El primero de ellos tendía a la centralización de todos aquellos proyectos relacionados con la **modernización de los procesos de las áreas fiscales y financieras** e incluía los Subcomponentes de Sistema de Administración Financiera y el de *Fortalecimiento de la Dirección General de Rentas y Empadronamiento Inmobiliario* (DGRyEI).

El segundo componente estaba compuesto por los subcomponentes de *Fortalecimiento de la capacidad de las Áreas de Gestión de Recursos Humanos* (como la Dirección General de Administración de Recursos Humanos y de las unidades desconcentradas responsables de la función de personal); así como del Centro de Reasignación y Empleabilidad (CERE)<sup>73</sup>.

Por su parte, a fines del 2001 se aprobó la ampliación y reformulación del Componente de Descentralización de la gestión, dando lugar al **componente de Modernización de los Procesos Estratégicos**, a partir del cual se emprendió una tarea de asesoramiento y asistencia técnica para la formulación de los proyectos modernizadores, los cuales fueron enviados al

---

<sup>73</sup> El objetivo del Centro de Reasignación y Empleabilidad (CERE) era crear una instancia que analizara, evaluara y gestionara la operación y el financiamiento de la movilización de los flujos de personal especialmente de la administración central que se deriven de las acciones de reasignación, reubicaciones, reentrenamiento, capacitación, reconversión, y del establecimiento de incentivos para el egreso anticipado (básicamente a través de anticipos para la jubilación voluntaria y con recursos de contrapartida nacional).

BID<sup>74</sup> para su aprobación. Se esperaba que produzca un efecto de mejora en las áreas, respecto de la organización de los procesos tanto sectoriales como estratégicos, promoviendo la incorporación de modernas tecnologías de gestión y un cambio en la cultura organizacional.

En términos operativos, para el componente de apoyo fiscal, la parte correspondiente a administración tributaria sería ejecutada por la Dirección General de Rentas y Empadronamiento Inmobiliario; mientras que la parte correspondiente a administración financiera sería ejecutada por la Secretaría de Hacienda y Finanzas. El componente de fortalecimiento de recursos humanos estaba a cargo de la Dirección General de Administración de Recursos Humanos (actualmente elevado al rango de Subsecretaría).

La reformulación presentó una característica distintiva respecto de la etapa de formulación, como ha sido una mayor participación de las áreas en el diseño de los proyectos que consideraban estratégicos (con una mayor distancia de la Secretaría de Hacienda, en el caso de Rentas): las áreas presentaron proyectos en los cuales destacarían las necesidades de mejora.

Como los propósitos de políticas suelen rediseñarse para movilizar apoyo y disminuir resistencias (Schneider 1991), **esta etapa de reformulación fue pensada como una instancia de fuerte involucramiento de las áreas (a excepción de la línea<sup>75</sup>)** que serían reestructuradas, especialmente **a partir de sus directores generales** (además de los consultores contratados). Ello se sustentó en la necesidad de un fuerte compromiso político ya que se tornaba poco viable que una iniciativa del tipo *top down* estuviera en condiciones de instalar un nuevo sistema de gestión frente a la oposición del director como máxima autoridad del organismo (era quien además formulaba personalmente el pedido de fortalecimiento). De

---

<sup>74</sup> La solicitud fue aprobada en septiembre por el Banco por Nota CAR 3281-2001, incorporándose esta modificación en el nuevo Reglamento Operativo del Programa.

<sup>75</sup> Empleados del núcleo operativo (administrativo y técnico). Se diferencian del *staff*, que diseña y planifica el trabajo.

esta manera, **era el Director junto a un consultor o equipo de consultores (designados por el mismo director), quienes armaban el proyecto, además de contar con la colaboración de la UEC.** Así en la reformulación la participación de los Directores fue más activa y sustantiva, pues si bien los recursos puestos a disposición por el Banco delimitaban las opciones en cuanto a la definición de los objetivos.

Del mismo modo, la incorporación de criterios de las autoridades en torno a las opciones de políticas que se sucedieron a lo largo del desarrollo del proyecto y que dieron lugar a determinados ajustes y reformulaciones (facilitada por el carácter abierto del diseño debido a la flexibilidad que adoptó el BID a partir del 2001), estuvieron condicionadas por las **capacidades institucionales disponibles** (en términos tanto de idoneidad de los recursos humanos como de recursos tecnológicos disponibles)<sup>76</sup>. Si bien existió una fuerte determinación del organismo de crédito al momento de concebir la elección del instrumento de política, su definitiva implementación dependió de la **capacidad específica de los organismos para orientar las actividades concebidas en otros espacios y de acuerdo a otras lógicas.**

Además del recambio gubernamental, la experiencia acumulada y las nuevas necesidades de las áreas; el cambio de la relación entre el BID y el GCABA junto con la devaluación del peso constituyeron razones que llevaron a estas modificaciones en el diseño original del proyecto.

En síntesis, en la reformulación de los objetivos y áreas sometidas a reforma administrativa continuó predominando una lógica tecnocrática, aun cuando el rol del BID fue menor a partir de los condicionamientos que imponía el contexto socioeconómico y político y por la participación

---

<sup>76</sup> Durante el primer año se complejizó la ejecución debido a que las áreas carecían de real capacidad técnica para formular y monitorear un pliego de licitación, por lo cual se debió contratar personal para que trabajara con los pliegos dentro de las áreas con el fin de poder ejecutar.

de las áreas que serían sometidas a modernización, que deseaban mantener su nivel de autonomía para definir los objetivos.

Así las condiciones macro-contextuales dieron lugar a un mayor espacio de la lógica política pues le permitieron al gobierno (en cualquiera de sus titulares) posicionarse con más presencia frente al BID (que debió cuidar el valor de sus recursos) y multiplicar el número de proyectos dentro del aparato estatal. Esto último también dio paso a la necesidad de mayor control político a través de la creación de un área de Modernización, dentro de la Jefatura de Gabinete.

Asimismo, en diciembre de 2003 coincidió la finalización del período de implementación original del Subprograma con el inicio del **segundo ciclo de gestión del Jefe de Gobierno**, Aníbal Ibarra (FREPASO) junto a Jorge Telerman (Partido Justicialista), quienes integraban nuevamente una alianza electoral<sup>77</sup>. Se debe tener en cuenta que los períodos electorales marcan a su vez, la dinámica de la toma de decisiones y la ejecución de las políticas, incluso intraestatales. La realización del calendario de un proyecto suele considerar los años de elecciones para establecer qué elementos en esa etapa pueden ser considerados productos políticamente viables y cuáles no. Esto requiere conocer las características de la racionalidad política para potenciar los resultados. Los años de campaña no son propicios para la toma de decisiones sino para implementar. Incluso el BID contempla estas circunstancias. En este sentido, el momento inmediato posterior a una victoria electoral, podría ser el indicado para la puesta en marcha de una reforma sobre los recursos humanos.

---

<sup>77</sup> El Jefe de Gobierno fue apoyado por una alianza y dos partidos políticos: la Alianza Fuerza Porteña (que agrupaba a los partidos Frente Grande, Socialista, Memoria y Movilización, De la Victoria, Política Abierta para la Integración Social, Gestión Estado y Sociedad Todos Ahora y Afirmación para una República Igualitaria), el Partido de la Ciudad y el Partido de la Revolución Democrática. El segundo gobierno de Ibarra se iniciaba *“frente al desafío de contener en su seno a fuerzas electoralmente rivales, con el agregado de la preeminencia de una oposición más numerosa y homogénea en el legislativo local”* (Mauro 2008, 31).

### **2.2.5 Los años del despegue definitivo: 2004 y 2005**

Durante **2004** el eje prioritario de las actividades de la UEC fue la consolidación de los productos generados por los proyectos del Subprograma y que estaban en consonancia con aquellos que deberían realizarse en 2005. Es decir que con la misma orientación, se examinaron las nuevas iniciativas y proyectos presentados a la UEC y se impulsaron aquellos que contribuyeran a consolidar y optimizar los resultados ya alcanzados o en ejecución. En este marco, en 2003 se tramitó –frente al BID, una prórroga para el período 2004-2005, cuyo **objetivo central para ese período fue la articulación horizontal de los diferentes desarrollos realizados desde las distintas áreas del GCABA y la promoción de nuevos proyectos en las jurisdicciones que aún no habían iniciado un proceso de modernización.**

A partir de ese objetivo, se plantearon otros proyectos sustantivos del Subprograma de Modernización para el período 2004-2005 como la **implementación del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIGAF), la creación/reformulación de la carrera administrativa, de la Dirección General de Medianos Contribuyentes en la Dirección General de Rentas. Además, la refuncionalización de la estructura orgánica de la Dirección General de Administración de Recursos Humanos como así también y el fortalecimiento de las áreas de personal pertenecientes a los distintos organismos del GCABA.**

**La implementación del Subprograma arrancó plenamente en 2004,** año en el cual la ejecución fue muy importante a partir de la normalización de los desembolsos semestrales y trimestrales del BID. También en este año se ajustaron los procedimientos y circuitos (junto con los estándares aprobados por el BID) por lo que el volumen de compras comienza a ser significativo así como la ejecución.

En tanto, claramente surge de los datos que 2005 fue el año en que mayor cantidad de proyectos fueron ejecutados (53)<sup>78</sup> y el mayor número de consultores contratados (1673). Asimismo el volumen de compras llegó a su pico en el año 2005 cuando se realizaron operaciones por un total de U\$S 3.262.498 y con una participación del 41.93 % respecto del total de dichas compras durante el período 2000-2007 (Informe de Gestión realizado por la Coordinadora Cristina Cogliatti).

**Cuadro VI. Aspectos administrativos del Subprograma de Modernización**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Cantidad de Proyectos	0	14	30	37	47	53	6	0
Cantidad de Consultores	2	81	634	583	1103	1673	247	0
Personal del Área Modernización	0	2	2	5	7	8	7	3

Fuente. Informe de Gestión elaborado por la Coordinadora del Subprograma de Modernización Cristina Cogliatti.

Según entrevistados, como la Secretaria de Hacienda Martha Albamonte, entre los proyectos implementados más importantes se destacaron: el Sistema Integrado de Administración y Gestión Financiera (SIGAF); el Sistema Único de Recursos Humanos (SURH), la migración y renovación del Sistema Integrado de Administración de la Cobranza<sup>79</sup> (SIAC-Finalización del contrato UTE Rentas) a cargo de la DGRyEI; y la implementación de la Carrera Administrativa.

En primer término, a partir del dictado de una nueva Ley de Administración Financiera (Nº 70 y su decreto reglamentario Nº 1000) se implementó un sistema informático de gestión y administración financiera –acorde a los requisitos de la nueva ley- que abarcaba a todas las áreas de gobierno (presupuesto, tesorería, contaduría, compras y recursos humanos) en su faceta administrativa: incluía los módulos de formulación presupuestaria, programación de la

<sup>78</sup> Incluye la ejecución de los seis proyectos bajo prórroga especial.

<sup>79</sup> El SIAC era utilizado en la administración de la cobranza de los impuestos sobre los ingresos brutos (ISIB), Contribución de Pavimentos y Aceras, Radicación de Vehículos, Publicidad y otros gravámenes bajo la administración de la DGRyEI.

ejecución física, compras de bienes y servicios, contrataciones personales, gastos, transferencias de fondos, pagos, fondo rotatorio, cajas chicas, recursos, conciliación bancaria, contabilidad general, informes gerenciales, consultas y listados para el control de gestión e integración en línea del Registro Único de Proveedores. Así, el **Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SIGAF)** constituyó la herramienta informática que tuvo como objetivo lograr que la Secretaría de Hacienda y Finanzas del GCABA “*disponga de un sistema presupuestario, contable y de tesorería, integrado, confiable, eficiente y controlable; que las distintas jurisdicciones del Gobierno puedan utilizarlo acorde con su naturaleza jurídica y características operativas*”. (Informe de Terminación del Proyecto 2008, 21).

El SIGAF<sup>80</sup> era comandado en conjunto por un comité al atravesar varias dependencias del GCABA e implicaba una mayor transparencia en la gestión. En ese sentido, representaba la idea general del Subprograma de Modernización. El SIGAF (considerado un hito fundacional en la gestión y administración financiera) era un sistema integrado,<sup>81</sup> que comprendía desde la formulación del presupuesto de la Ciudad hasta el registro, ejecución y control de los gastos en relación a los recursos recaudados. Es decir que **facilitaba el registro de todas las etapas presupuestarias, convirtiéndose en un importante elemento propiciador de transparencia** y, por lo tanto, de disminución de la discrecionalidad de las distintas áreas y de los agentes públicos: “*Antes había gente que decidía cuándo salía el expediente, cómo se hacía, cuándo se pagaba. Ahí sí que uno rompía algunos kioscos y feudos, porque si tenían que agilizar o*

---

<sup>80</sup> Algunos de los beneficios más destacados que se esperaban de la utilización del SIGAF eran: que cada área del aparato estatal formulara y ejecutara su presupuesto, el mejoramiento del Control de Gestión tanto en los órganos rectores como en las jurisdicciones; integración y consolidación de los datos y procesos en una única base de datos; información oportuna y confiable tanto de la gestión como de la ejecución presupuestaria y financiera, en tiempo real; recepción de las actualizaciones del Registro Único de Proveedores (RUP); publicación en Internet de los pliegos de adquisiciones que realizaba el GCABA y del estado de las facturas presentadas por los proveedores que permitiera la consulta al interesado por medio de una clave privada; y, por último, facilitar el seguimiento de la programación de la producción física versus la financiera.

<sup>81</sup> La implementación del SIGAF significó un salto cualitativo porque el sistema informático existente era DOS, en el cual las cargas eran lentas, no podían hacerse simultáneamente o existían “lagunas” sobre cierta información. Ello podía conducir a la manipulación del sistema.

*acelerar un trámite de pago siempre alguno participaba de algún porcentaje”* (Entrevistado número 1).

Los aspectos transversales de los proyectos eran complejos de implementar porque posibilitaba la supervisión de la transparencia, eficiencia o rapidez de la gestión, y por ende, su implementación generó resistencias. Cada director estaba dispuesto a supervisar a sus subordinados pero no mostraba la misma disposición para recibir la supervisión de niveles superiores o políticos. **La resistencia al SIGAF (que terminó siendo implementado en enero del 2005) expresó una estrategia de estos actores con el fin de resguardar (o aumentar) su autonomía.**

### **2.2.6 Los años finales: 2006-2007**

Esta etapa estuvo marcada por profundos cambios políticos en el GCABA pues en marzo de 2006 asumió un nuevo Jefe de Gobierno, Jorge Telerman, en medio de una crisis político-institucional posterior al incendio de Cromagnon que terminó con el juicio político y la destitución de Ibarra, lo cual provocó una **desarticulación de la coalición gobernante y por lo tanto, cambios en los puestos directivos de la gestión**<sup>82</sup>. Como sostiene Sebastián Mauro (2008, 9): *“Telerman profundizó la dinámica de realineamientos políticos permanentes, al impulsar una estrategia reeleccionista que seguía los principios acuñados por Ibarra en 2003: la construcción desde el vértice del poder estatal local”*.

En tanto, la tarea de la UEC fue poner en conocimiento de las nuevas autoridades los productos desarrollados en cada uno de los organismos ejecutores y promover su continuidad. Al solicitarse una prórroga especial en 2006, se argumentó la necesidad de asegurar la transferencia de los proyectos y sistemas centrales desarrollados a partir del Subprograma que requirieron mayor esfuerzo técnico y organizacional para su íntegra instalación por tratarse de procesos horizontales que emanan de órganos rectores dependientes de la Secretaría de

---

<sup>82</sup> También se llevó a cabo una reestructuración del GCABA al aprobarse la Ley de Ministerios que generó cambios en la estructura (comenzados ya con la gestión de Ibarra y Albamonte).

Hacienda, involucrando a las restantes áreas del GCABA. La disponibilidad de recursos no utilizados<sup>83</sup> del Subprograma habilitó la utilización de un período adicional, orientado a profundizar y consolidar los productos obtenidos.

Respecto del estado de inversiones del Subprograma (en sus seis componentes) a octubre de 2007, se habían ejecutado de fondos BID alrededor del 94% del presupuesto vigente. La relación entre el presupuesto vigente y la ejecución acumulada a dicha fecha mostraba un buen nivel, en general, en todos los componentes del Subprograma, aunque aquellos que lograron mayores niveles de ejecución han sido Apoyo Fiscal y Financiero, y Descentralización de la Gestión y Modernización de los Procesos Estratégicos (99%), mientras que el que alcanzó menores niveles de ejecución fue el componente de Apoyo al Poder Legislativo debido, predominantemente a su inicio tardío.

En términos de destinos de inversión, **el BID aportó la mayor cantidad de recursos al componente de Descentralización de la Gestión y Modernización de los Procesos Estratégicos, mientras que el Gobierno hizo lo mismo con el componente de Recursos Humanos** que estaba destinado a reconversión laboral y retiros voluntarios, indicando también una disparidad en relación a la prioridad de objetivos entre el Banco y el Gobierno: objetivos más tecnocráticos en el primer caso, y burocráticos en el segundo.

Por último y en términos generales -y fundamentalmente formales-, **la evaluación de los resultados** a la luz de la situación inicial (en tanto cumplimiento formal de objetivos e indicadores) **ha sido vista como satisfactoria**. Para apoyar esta afirmación, en los informes finales se mencionó el cumplimiento de los supuestos del programa como el apoyo del

---

<sup>83</sup> Respecto de los compromisos que debían ejecutarse en el marco de la prórroga especial otorgada para el 2006, el componente de Apoyo Fiscal y Financiero tenía comprometido para el año 2006, \$1.158.549 de los cuales 1.043.181 estaban destinados a consultoría y 115.368 para equipamiento. Asimismo el Componente de Recursos Humanos destinaba la mayor parte para consultoría (\$617.733) y sólo \$165.008 para equipamiento. Con el mismo monto y para el mismo rubro, se ubicaba el SURH. También planteaba \$298.800 para consultoría, contabilizando un total de \$463.808. Por último, tanto Rentas como el SIGAF destinaron todo el monto comprometido a trabajos de consultoría: \$154.867 en el primer caso y \$718.547 en el segundo.

GCABA, los efectos neutros de la compensación de deuda con la Nación y decaimiento (primero suavemente y durante la crisis en forma brusca) y recuperación a partir de 2003 del ciclo económico; la disponibilidad de información sistematizada y accesible a la ciudadanía a partir de la incorporación de nuevas tecnologías (que traería aparejado un cambio organizacional) sobre la situación física y jurídica de sus inmuebles e información de los recursos humanos.

Asimismo se mencionó que en la Secretaría de Hacienda se han obtenido resultados que involucraron procesos estratégicos horizontales como la liquidación unificada de haberes, los desarrollos informáticos que persistirían como propiedad estatal y avances en la definición del Sistema de Administración Financiera del GCABA (SIGAF).

**Cuadro VII: Programa de Apoyo Institucional, Reforma Fiscal y Plan de Inversiones - Subprograma de Modernización (Resumen)**

Subprogramas	Componentes	Subcomponentes
<i>Modernización</i>	Apoyo Fiscal y Financiero	<p>Sistema de Administración Financiera (SIGAF)</p> <hr/> <p><i>Fortalecimiento de la Dirección General de Rentas y Empadronamiento Inmobiliario</i></p>
	Fortalecimiento de Recursos Humanos	<p>Gestión del cambio organizacional</p> <hr/> <p>Fortalecimiento de la Capacidad de las Áreas de Gestión de Recursos Humanos.</p> <p><i>Fortalecimiento de la Dirección General de Administración de Recursos Humanos</i></p>
	Fortalecimiento de la Dirección General de Compras y Contrataciones	
	Fortalecimiento del Sistema de Inversión y Creación de un Fondo de Preinversión	
	Descentralización de la gestión y modernización de los procesos estratégicos	
	Asistencia al Poder Legislativo	
	<p>Subprograma de Apoyo al Plan de Inversiones</p> <p>Este Subprograma no es analizado en esta tesis</p>	<p>Este subprograma financiaría hasta el 15% de las inversiones anuales del Plan Plurianual de Inversiones del GCBA (US\$322,6 millones).</p>

## **Síntesis**

Si bien la Ciudad de Buenos Aires históricamente había contado con las condiciones para autofinanciarse, el año 1996 (año de asunción del gobierno de Fernando de la Rúa) se caracterizó por una situación muy compleja desde el punto de vista financiero a partir del Pacto Fiscal de 1993, la estructura de la deuda y las condicionalidades externas. Para enfrentarlo, el gobierno se respaldó en la experiencia del BID en los procesos de reforma fiscal y el apoyo financiero para llevar a cabo inversiones en infraestructura.

Para revertir esa situación, era necesario implementar algunos cambios, fundamentalmente en áreas de la Secretaría de Hacienda y Finanzas, en cuestiones fiscales y de recursos humanos. Para ello, en 1998 se aprobó el préstamo del BID aunque el primer desembolso recién se llevó a cabo a fines del 2000 y durante tres años tuvo muy baja ejecución, lo cual estuvo vinculado a la crisis del 2001, los requerimientos del BID solicitados al GCABA (como ARMFIF, la creación del FEDES), los déficit de capacidades institucionales (por ejemplo para orientar proyectos de inversión plurianuales), la ubicación jerárquica de la UEC respecto de otros organismos de mayor nivel con los cuales debía interactuar, la discordancia de los circuitos y procedimientos normativos más estandarizados del Banco que colisionaban con los propios del gobierno (también estandarizados pero más extensos)<sup>84</sup>; y la conformación de la coalición política gobernante radical-frepasista (esto último a partir del 2000).

**A partir del 2002 se reformuló el proyecto:** se ampliaron y modificaron algunos de los términos del convenio para poder abarcar todas aquellas áreas de gobierno (además de las financieras) que tuvieran interés en desarrollar e implementar nuevos sistemas de gestión en torno a rentas, recursos humanos, presupuesto, informática, compras, estadísticas y contrataciones, las cuales tendrían un fuerte impulso dentro del Subprograma de

---

<sup>84</sup> La extensión de los procedimientos burocráticos provoca que ante un cambio de gestión, quien asume no tenga registrada su firma prontamente y entonces, cuando un expediente llega a un área o sector, se retrasa por carecer del registro de dicha firma.

Modernización. Tomaron fuerza los proyectos asociados al concepto de gobierno electrónico. El Subprograma de Modernización intentó abarcar uno de los puntos centrales del déficit de capacidades institucionales como es la **gestión de la información**: su dificultad de almacenamiento, falta de sistematización, incompletitud, poca confiabilidad y duplicación, entre otros.

Asimismo se intentó avanzar algunos cambios en materia de Política Fiscal (apoyada en cambios organizacionales), respecto de las valuaciones fiscales a partir del intento de captar el valor de mercado inmobiliario.

El año 2002 es considerado el punto de partida real de la implementación: se le dio intervención al Jefe de Gabinete en la aprobación de los proyectos de reforma con fines de control político, y se creó el Área de Modernización dentro de la misma Jefatura. En este año también comenzó a flexibilizarse la relación con el BID, ante el riesgo de cesación de pagos por parte del gobierno nacional debido a la crisis de 2001.

En el año 2003 se tramitó una prórroga para el período 2004-2005, considerándose que el 2005 constituyó el año de despegue definitivo del Subprograma debido a la cantidad de proyectos ejecutados y la normalización de los desembolsos. Los proyectos se habían llevado a cabo en su mayor parte durante el período 2003-2005 y su ejecución alcanzó su punto máximo en el 2005. Es decir que en esta etapa, la incorporación de proyectos creció en forma sistemática, siendo que la mayor parte de ellos terminó su ejecución en septiembre de 2005, aunque hubo una prórroga hacia 2006 y 2007.

Sin embargo, el cambio de gestión de Ibarra a Telerman (a partir de la destitución del Jefe de Gobierno en marzo de 2006) provocó que algunos programas comenzaran a degradarse porque se diluyó el poder existente en las áreas a partir del cambio de Director General: *“Ahora sí, cayó Ibarra y en el mismo año de Telerman, todo para atrás”* (Entrevistado número 2).

### **2.3 La estructura del Subprograma de Modernización**

Encuadrados en sus objetivos institucionales de *“definir, coordinar e instrumentar las políticas financiera, tributaria y presupuestaria del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires administrando sus sistemas y recursos”*, la ejecución del proyecto –en tanto organismo beneficiario- estaba bajo la responsabilidad primaria de la Secretaría de Hacienda y Finanzas (actualmente Ministerio de Hacienda), debajo de la cual –jerárquicamente hablando- se ubicaban las Direcciones Generales de Rentas y de Recursos Humanos; la Unidad Ejecutora Central y como actor externo o “de frontera” (en estas circunstancias), el Banco Interamericano de Desarrollo. De esta manera, la estructura de ejecución del Subprograma de Modernización estaba conformada por una Unidad Ejecutora Central (UEC) –dependiente de la Secretaría de Hacienda- y las Direcciones Generales o Secretarías que estaban a cargo de la ejecución física de los Componentes, además de la contratación de consultorías y personal técnico de apoyo -en caso que así lo requirieran las Direcciones afectadas-. Formalizar la UEC con todas las atribuciones legales respectivas, constituía una condición previa para realizar el primer desembolso.

Respecto de sus **funciones específicas**, la UEC era la responsable de la orientación, administración, evaluación, aprobación y monitoreo de todos los componentes del programa. Asimismo era responsable de las tareas administrativas, contables, financieras y de revisión de los procedimientos de concursos, adquisiciones y de las relaciones con el Banco.

**La función global de la UEC -en términos declarativos-, se orientaba hacia la defensa de los intereses de la Ciudad frente al Banco y una de sus tareas centrales era asesorar y asistir técnicamente a los organismos que debían formular sus proyectos:** la UEC armaba y evaluaba los planes de trabajo, los informes de los consultores y las ternas que se presentaban para chequear la pertinencia de los currículos, fijaba las actividades y asistía al organismo para la definición de sus problemas y el planteo de sus posibles soluciones (Informe de Gestión elaborado por Cristina Cogliatti, Coordinadora del Subprograma de Modernización).

Se pensó que la UEC funcionaría principalmente como una unidad de coordinación entre las Direcciones Generales, la Secretaría de Hacienda y el Banco. Los proyectos y los pliegos para la contratación de consultoría o la compra de equipamiento se preparaban en los organismos ejecutores, luego debían ser revisados por la UEC para asegurar su consistencia técnica con los acuerdos establecidos con el BID; y aprobados finalmente por la Secretaría de Hacienda antes de su presentación al Banco.

El nivel de involucramiento de la UEC podía ser variable. En el caso de Rentas, se manifestó que hubo una mayor intervención de la Unidad Ejecutora sobre los procesos de reforma (Entrevistado número 8): *“la gente de la UEC tuvo desde mi punto de vista, un exceso en cuanto a su complementación porque me parece que se involucró excesivamente. No se debería haber involucrado tanto. Una cosa es que se haga el diagnóstico pero se comprometió en la ejecución de cuestiones que los excedían a ellos”* (Entrevistado número 12). En este sentido, el Entrevistado número 9 consideró que *“la UEC articulaba todos los proyectos e intervenía decididamente en la ejecución del gasto y la aprobación de los gastos”*. Sin embargo, en otros casos la preparación de los documentos relativos a la ejecución de los proyectos terminaron siendo preparados y aprobados en las áreas originarias del proyecto, mostrando mayor autonomía por parte de éstas.

La ejecución del Subprograma implicaría la interacción entre el organismo ejecutor (Secretaría de Hacienda y Finanzas) y otras áreas del mismo rango jerárquico. De forma similar a las que se habían instalado para la ejecución de préstamos en el gobierno nacional, el Banco y el organismo ejecutor crearon una Unidad Ejecutora Central (UEC), presidida por el Secretario de Hacienda y Finanzas con el fin de otorgarle el nivel máximo en la toma de decisiones y constituida por profesionales contratados con una dedicación exclusiva para *“...garantizar la*

*excelencia técnica y la independencia de criterio y de acción respecto de las demás Direcciones y/o Secretarías involucradas en el programa”* (Resumen Ejecutivo 1998).

La **estructura *ad hoc* de la UEC** estuvo conformada por un coordinador ejecutivo, tres áreas (Administración, Modernización e Inversiones), tres coordinadores (uno por tema) y equipos de trabajo, entre los cuales se encontraba un asistente que se encargaba de las entregas de informes o de la negociación de plazos por proyecto en cada una de las áreas.

Dentro de un **esquema de consultores individuales y no de consultoras**<sup>85</sup>, la función de los consultores pertenecientes a la UEC consistía básicamente en ayudar a las áreas a armar un proyecto que ellos denominaban “realista”: que comprometiesen resultados aunque sean acotados. En función de eso, se asistía a las áreas realizando la tarea de seguimiento y evaluación de los proyectos desde una mirada centrada en la búsqueda de posibilidades de mejora y de alerta temprana sobre la marcha de los mismos. Esta actividad, que implicaba la lectura detallada de los informes presentados por los consultores (aunque no siempre disponían del tiempo necesario), permitía organizar actividades de articulación temática entre los proyectos (informática, recursos humanos, capacitación). También posibilitaba organizar reuniones entre la UEC y los funcionarios del GCABA con el fin de alertar sobre el “clima interno” en las áreas o de conflictos que fueron detectados en los informes de avance elaborados por los consultores (incluso de otras áreas pertinentes a su gestión) que podrían ocasionar desvíos en el cumplimiento de las metas. De esta manera, la UEC no sólo cumplía una función de *traducción* entre los diversos lenguajes que eran movilizados durante la ejecución del proyecto, sino también como “sistema de alerta temprana” respecto de los conflictos que podrían subyacer a la misma.

Asimismo ante el cambio de las autoridades políticas, una de sus tareas de la UEC fue sostener los proyectos y ponerlos en conocimiento de las mismas, procurando su continuidad y

---

<sup>85</sup> El personal de la UEC asignado al área de Modernización evolucionó de acuerdo a las variaciones en las actividades generadas por los proyectos en ejecución.

sustentabilidad en las respectivas áreas o analizando la conveniencia de efectuar cambios para adaptarlos a nuevas orientaciones de la gestión.

**Esquema II: Áreas intervinientes en la ejecución del Subprograma de Modernización**



Por otra parte, para facilitar los procesos de compras (fundamentales en este tipo de programas), se confeccionaron manuales de procedimiento contemplando la normativa del gobierno. Este constituyó uno de los problemas de la relación del GCABA con el BID, que especialmente se visualizó desde la UEC cuando debió mediar entre dos normativas, que en algunos puntos eran contradictorias. Ello redundó en muchas trabas; por ejemplo, para las licitaciones, las cuales podían ser impugnadas: *“el BID decía una cosa y el GCABA otra: el BID tiene su ley de contrataciones y vos estás trabajando para el GCABA, pero el BID -que es el que financia- te dice que no se cumple con los pliegos, y entonces no lo financia”* (Entrevistado número 18). Ni el BID ni el GCABA pudieron adaptarse fácilmente debido a la importante cantidad de organismos que estaban involucrados, constituyendo ello un obstáculo importante que paralizó algunas compras y licitaciones.

Desde la UEC se requirió que los proyectos ejecutados tuvieran su personal trabajando dentro de las áreas porque se creía que sólo teniendo una proximidad espacial con el personal de

planta, sería posible comprender la tarea que se realizaba allí, y, por lo tanto, que las modificaciones que se llevasen a cabo se relacionen íntimamente con sus necesidades. No obstante, para los consultores (cantidad variable según el organismo) se planteaban diversos obstáculos porque el personal de planta los *“boicoteaba, no les dejaban lugar para trabajar”* (Entrevistado número 4).

Generalmente la UEC dialogaba con el coordinador o asistente del proyecto (en cada organismo, había un coordinador general y diversos coordinadores por tema), el cual era elegido por la autoridad máxima del organismo, aunque la UEC estaba en condiciones de solicitar su desplazamiento<sup>86</sup>. El coordinador era el interlocutor para la formulación o ejecución del proyecto (especialmente en las cuestiones más técnicas), cuyas actividades estaban estrictamente supeditadas a su aprobación y supervisión. Se tenía como un **supuesto que el coordinador del proyecto en cada una de las áreas (y elegido por ellas) proveería información a la UEC, pero en la práctica ello no fue espontáneo, tal como fue expresado por algunos de sus consultores.**

Sin embargo, **los circuitos de información nunca fueron ni muy claros ni definidos porque no estaban formalizados**, por lo cual, el programa fue introduciéndose de una manera más aleatoria y permitió que no todas las áreas respondieran con la misma predisposición a los relevamientos de la UEC acerca de la marcha del proyecto o incluso de su propio funcionamiento: la no provisión de información podía darse en forma pasiva en tanto ningún área se negaba a hacerlo, pero sí podían ocultarla o acumularla y no socializarla. De esta manera, **existió un cortocircuito en el intercambio de información desde las áreas hacia la UEC**, la que debía gestionar proveerse de la misma: llamar a las áreas, a la tesorería para conocer el estado financiero del proyecto, etc. En aquellas cuestiones fundamentalmente más conflictivas, el vínculo era directamente con el Director del organismo.

---

<sup>86</sup> Por ejemplo, en el área de Recursos Humanos se suplantó un equipo de consultores que no cumplía con los términos de referencia y no avanzaba en la implementación.

En el caso del Coordinador Ejecutivo, lo esencial de su tarea era negociar y acordar tanto con el BID como con los organismos del gobierno porteño. Específicamente, se ocupaba de la relación con el Secretario de Hacienda, del cual obtuvo un gran respaldo: “...*nunca nos cuestionaron nada, nos solucionaron los problemas y nos apoyaron en el presupuesto*” (Entrevistado número 1). Específicamente se destacó la afinidad entre los Secretarios de Hacienda, Martha Albamonte y Miguel Pesce y el Coordinador Ejecutivo del Subprograma, Jorge Lucangeli (designado a propuesta de dicha Secretaría durante la gestión de Enrique Olivera).

Finalmente en Diciembre del año 2007, la Unidad Ejecutora fue incluida dentro de la estructura organizativa del Ministerio de Hacienda, como Subdirección General de Relaciones con el BID, dependiente de la Dirección General de Crédito Público. Ello contribuyó también a una mayor integración del Programa en las acciones del GCABA, aunque siguiera siendo considerada un “**enclave tecnocrático**” que respondía a los intereses del BID, según el concepto acuñado por López (2005)

#### **2.4 Los actores en torno al Subprograma de Modernización**

Las conductas de los actores estatales son motivadas por combinaciones variables de objetivos materiales, institucionales e ideológicos. La acción de los actores (tanto políticos como técnicos) dentro de una organización está enmarcada por reglas institucionales que ellos mismos han contribuido a establecer en algún momento pasado: cuando intervienen en la toma de decisiones, los comportamientos y rendimientos individuales de funcionarios públicos son constreñidos por las reglas del juego institucional prevalecientes y las estructuras burocráticas (Grindle 1977). Por consiguiente, como afirma Offe (1988), es justamente el *auto-interés institucional de los actores en el aparato estatal es lo que determina los productos y resultados de las políticas*”. Las preferencias son configuradas por el *ethos* específico asociado a su formación, trayectoria dentro del ámbito privado o público,

estructura cognitiva, orientación política-ideológica, cargo dentro de la estructura organizativa. Todo ello condiciona la formación de intereses, objetivos, estrategias y recursos, dando cuerpo a diversas lógicas.

En términos metodológicos, la tarea de clasificar a los actores en forma estricta es compleja debido a que al contextualizarlos en un marco organizacional e institucional o al encontrarse en coyunturas distintas pueden movilizar distintas lógicas. Sin embargo, puede predominar una determinada lógica en su accionar.

**Cuadro VIII. Actores según la lógica predominante**

Lógica predominante	Actores
<i>Burocrática</i>	Burócratas: Directores simples, Jefes de Departamento
<i>Política</i>	Políticos electos: Jefe de Gobierno Funcionarios políticos: Secretarios/Subsecretarios, Directores Generales
<i>Sindical</i>	Dirigentes sindicales
Tecnocrática	Consultores Unidad Ejecutora Central (UEC) Técnicos puros/ <i>Idóneos</i>

**Estas lógicas tienen sentido y se consolidan dentro de un entramado de instituciones y se expresan durante la estructuración de la política pública intraestatal. Por ende, tienden a cristalizar en capacidades institucionales, las cuales, a su vez, determinan las posibilidades reales que los actores tienen para reformarse.** Esta adquisición de sentido

por parte de las lógicas significa un proceso de recontextualización que depende del marco institucional (formal e informal), en el cual también se conjugan de forma variable, configurando así una determinada dinámica institucional y organizacional. Así **los procesos de producción de políticas públicas de fortalecimiento institucional en ambos organismos se llevaron a cabo en un marco institucional (formal) de tipo poroso y con proliferación de reglas informales**. Ello ha sido compatible con determinadas modalidades de administrar los recursos públicos (por ejemplo, en torno a la administración o gestión de la información sobre los recursos humanos) en los cuales se podían satisfacer intereses más particulares que públicos y a los cuales eran funcionales las capacidades institucionales existentes.

En este sentido, Argentina se caracteriza por la existencia de regímenes de obediencias porosas<sup>87</sup>

(Medellín Torres 2004), ya que no todas las instituciones políticas son aceptadas o practicadas por la sociedad; y por ello, no todas las instituciones son estables políticamente y valoradas socialmente, lo cual además se refleja en las características que asumen las instituciones estatales. La existencia de estas porosidades pone de manifiesto una situación en la cual dichas instituciones son permeadas por intereses privados tal como empresas, grupos o sectores -en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- que pertenecen al sector inmobiliario, de la construcción y servicios (Pirez 2005). El predominio de estos intereses (que realizan acciones de lobby pues tienen poder de influir las prácticas y procesos administrativos) tiene su contrapartida en el ámbito estatal y los funcionarios públicos, lo cual resulta en relaciones de tipo clientelar y corporativo demostrando los *“bajos niveles de institucionalización de los procesos administrativos, volatilidad política e institucional de los*

---

<sup>87</sup> Medellín Torres (2004) construye la tipología de los regímenes políticos a partir del desdoblamiento del par territorialidad/institucionalización del orden en los pares estabilidad/inestabilidad estatal y gubernativa. Arroja como resultado la siguiente tipología: regímenes de obediencias sólidas, porosas y endeble.

*niveles superiores en las organizaciones públicas que no aseguran la continuidad de las políticas públicas*” (O’Donnell 1996, 16). En este sentido, Heredia y Schneider (2003, 11) señalaron que un rasgo distintivo de la burocracia argentina es una combinación de práctica administrativa, clientelismo, *weberianismo* y corporativismo expresado en los sindicatos, que han capturado diversas áreas estatales.

Al igual que las organizaciones, también los individuos llegan a estos procesos con habilidades no sólo asimétricas sino también preexistentes, que operan sobre el proceso de estructuración de políticas, en el cual son puestas en juego y reconstruidas. En tanto aprendizaje, la capacidad tanto individual como institucional está en permanente construcción, y luego de un proceso de reforma no llegan al final del mismo siendo las mismas (Díaz, Galano y Verdi 2005).

En este marco, las capacidades institucionales preexistentes tanto en la Dirección General de Rentas como en la de Recursos Humanos presentaban déficits que condicionaban la posterior estructuración de una política de fortalecimiento de esas mismas capacidades. Dicha política se caracterizaba por tener al aparato estatal como su objeto de aplicación y a los actores organizacionales -burocráticos, sindicales, políticos y tecnocráticos- como sujetos de intervención. De esta manera, se daba la paradoja que quienes debían estructurar la política al mismo tiempo verían afectados, en forma positiva o negativa, sus márgenes de autonomía, lo que los llevaría a tomar una posición activa frente a las iniciativas ya que siempre las reformas implican una intervención sobre arreglos institucionales establecidos (Olsen 2008).

Dentro de este marco deficitario, actuaron los actores participantes en la ejecución de estos proyectos: consultores (pertenecientes a la UEC y de los organismos), Directores Generales de Rentas y Recursos Humanos, el Secretario de Hacienda, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Sindicato.

### 2.4.1 Consultores

El personal que desarrollaba tareas de consultoría, incluida la UEC (que realizaba el seguimiento de la ejecución del proyecto) no pertenecía al BID, sino que su contratación era financiada por el mismo, a partir de la relación contractual que mantenía con el GCABA. En los casos de las Direcciones Generales de Rentas y Recursos Humanos, la UEC, que movilizaba predominantemente una lógica tecnocrática, se presentaba como “defensores de los intereses del gobierno de la Ciudad”. Dicha presentación se relaciona con la afirmación de Kaufman (2003), para quien los tecnócratas son los corredores intelectuales entre sus gobiernos y el capital internacional.

El camino que ha conducido a la estructuración de las políticas intraestatales o de fortalecimiento de las capacidades institucionales ha mostrado obstáculos basados en la falta de entendimiento o comunicación entre los diversos actores de la política, que denota estructuras simbólicas y materiales disímiles. Los falsos supuestos o “malos entendidos” (que derivaron en una falta de identificación de las áreas ejecutoras con los proyectos) se expresaban en el hecho que el personal de planta identificaba a la UEC con el BID, cuando en realidad su función formalmente se orientaba hacia la defensa de los intereses de la Ciudad frente al Banco a partir de una tarea central de asesoramiento a las áreas. Por ejemplo, las disidencias entre las áreas ejecutoras (o el GCABA) y el BID pueden ser interpretados como problemas de *lenguajes*, que expresaban la movilización de lógicas diversas: burocrática y tecnocrática. Fue la Unidad Ejecutora Central la que actuó como *traductora* con el fin de posibilitar el entendimiento entre ambas respecto de los desacuerdos en torno a los tiempos y procedimientos normativos requeridos para la implementación de la política, así como en torno a las modalidades o metodologías de gestión.

**El Subprograma apeló a la contratación de consultores individuales** (en tanto profesional o técnico especializado en una temática) **más que a consultoras<sup>88</sup>, como tales y en su totalidad, pretendiendo lograr una heterogeneidad de la expertise técnica.** Por otra parte, la contratación *free lance* de estos consultores dependía de la aceptación por parte del Director General del organismo, garantizándose así una **mayor comunión con sus objetivos políticos.**

A diferencia de Rentas, en el caso de la DGARH, la ejecución del proyecto demandó varios coordinadores. Incluso en sus inicios (con Carlos Greco en la coordinación general) había diferentes módulos de sistemas liderados por un responsable. Los vaivenes se sucedieron con los equipos de consultoría: el primer grupo era muy calificado profesional y académicamente pero presentó deficiencias al momento de la implementación, en especial con los trabajos de campo. **El argumento esgrimido era la débil disposición de la línea a colaborar en la ejecución del proyecto.**

El argumento arriba señalado puede tener dos orígenes aunque conectados entre sí: por un lado, proviene –como apunta López 2005- de una concepción que subestima las capacidades de la burocracia estatal, y de que son los diseños “puramente” técnicos y las “extraordinarias” capacidades de conducción de los elencos políticos, junto a la “expertise” de los grupos de consultoría los que garantizan la implementación exitosa de un programa. Vistas las cosas de esta manera, cuando aparecen fallas en la implementación no puede eludirse la conclusión que el fracaso se debió a las “escasas competencias” del personal no jerárquico. Esta falacia sobre la ineficacia de los planteles burocráticos permanentes puede funcionar como justificación de los magros resultados y pone a salvo una estructura cognitiva y de gestión, cuya base de legitimidad descansa en la eficiencia y eficacia del conocimiento técnico (Campione citado

---

<sup>88</sup> Las consultoras son asociaciones legalmente constituidas, integradas principalmente por personal profesional, que ofrece servicios de consultoría, asesoría, dictámenes de expertos y servicios profesionales de diversa índole.

por Thwaites Rey 2001). Por otro lado, esta subestimación de la burocracia (como estrategia) propicia la contratación de expertos externos al aparato estatal, bajo la modalidad de consultoría.

Incluso en esta contienda, jugó un rol importante la percepción que se tiene del “contrincante”: la línea administrativa recelaba al consultor debido a razones económicas: *“Los empleados reclaman aumentos salariales y se oponen al presupuesto porque no contempla incrementos salariales cuando desde la municipalidad se ve gente que ingresa con contratos con sueldos mayores a los 1500 pesos (La Nación, 3 de enero de 2003).*

Sin embargo, no siempre esta percepción correspondería con la realidad:

*“¿Por qué ellos le tienen que contar algo a un foráneo? No es verdad que ganen mucho. Está en el imaginario. Si alguien está en la planta y quiere ser consultor, tiene que pedir licencia en el cargo. Y a veces se dan cuenta que les conviene volver a la planta porque ganan más por el aguinaldo, vacaciones, tiene que facturar, cobra tarde. Siempre es extraordinario lo que no se conoce” (Entrevistado número 16).*

Las consecuencias de este imaginario han sido la reticencia a colaborar con los consultores, quienes muchas veces no contaban con un lugar físico para llevar a cabo su labor, como una forma de exclusión adicional de la estructura del gobierno de la Ciudad. Por ello, para contrarrestar este comportamiento (en tanto estrategia defensiva) se consideró necesario tener informada a la línea sobre qué tareas estaban realizando los consultores o qué tipo de colaboración de su parte necesitarían, como una forma de cambiar ese imaginario que estaba sustentado en el miedo al ajuste o a un cambio laboral que iría en detrimento de sus intereses. Hacer a la línea parte de los logros no sólo garantizaría que ante el cambio de gestión política, el proyecto no quede trunco; sino que también incentivaría la interconexión con los consultores. En general, cuanto más grande es el organismo, más resistencia podría presentar la línea, de acuerdo a la fuerza opositora que puede presentar, en términos cuantitativos. Por ello, los documentos analizados y las entrevistas realizadas han mencionado la tendencia hacia un trabajo articulado con el personal de planta permanente y con proyectos del BID

radicados en otras áreas de gobierno, en **búsqueda de la transferencia del *know-how*, como una de las metas que caracteriza la lógica tecnocrática.**

Por último, **los consultores pueden movilizar exclusivamente una lógica técnica, mientras que otros (fundamentalmente en el caso de la DRyEI), combinaron una lógica técnica con una más política.**

#### **2.4.2 Directores Generales**

En las organizaciones, los nombramientos son los únicos medios para llegar a la cúspide burocrática. Si bien es sumamente importante la expertise técnica para ejercer cargos directivos, la **lógica política** determina que el Director General sea nombrado de acuerdo a la confianza de sus jefes políticos, lo que no excluye que también se vea obligado a hacer respetar que las prácticas y procedimientos se limiten a las normas de la organización, derivadas de acuerdos colectivos, manifestando una **lógica más burocrática**. El desempeño de estos funcionarios está determinado por una combinación de conocimiento específico de la organización y conocimiento teórico adquirido en el sistema educacional. Su capacidad de resolver problemas, legitima sus demandas para el liderazgo (Delmestri y Walgenbach 2005). Sin embargo, en ocasiones, para preservar o conquistar posiciones más favorables, se adoptan prácticas informales que conviven con las formales. En este sentido, quienes ocupan cargos en la cúspide de la pirámide conjugan recursos tanto formales como informales. Ello conduce a que las relaciones jerárquicas y funcionales estén subordinadas a las dinámicas coyunturales de las relaciones políticas de quienes ocupan los altos cargos del Estado o del aparato burocrático. Como sugiere Medellín Torres (2004, 43): *“Las llamadas de jerarquía funcional, siempre son desplazadas por las llamadas de prestigio. Las líneas de mando no están constituidas por referencia al mapa orgánico-funcional de las organizaciones públicas, sino por la línea de dirección de los partidos o los movimientos políticos”*.

Respecto a la **estructura de la toma de decisiones**, existía un alto nivel de **centralización de decisiones**: la Dirección General y el Director General, en particular, concentraban prácticamente la totalidad de las decisiones, incluso no necesariamente relevantes y que, en la práctica y so pretexto de asegurar el control, implicaban la dificultad material de destinar tiempo al pensamiento estratégico y al redireccionamiento de la gestión. **Esta centralización se corresponde con uno de los requerimientos de la lógica política que es lograr márgenes crecientes de autonomía en la toma de decisiones.** En este sentido, el alto nivel de centralización de las decisiones no implica por sí mismo un déficit de capacidad institucional, ya que en determinadas circunstancias el modelo *top down* es el más indicado para poder implementar o llevar adelante distintas cuestiones. Es decir que dicho modelo funciona para ciertas cuestiones y contextos determinados, como estrategia para la construcción de legitimidad (por los resultados antes que por los procedimientos), de “gobernabilidad” organizacional y posible adecuación a culturas organizacionales existentes. Se estima que en ocasiones donde se conjugan ciertas cuestiones y responsabilidades de conducción, es necesario el “piloto de tormentas”, priorizando determinadas decisiones.

Dada la centralización decisoria (el directivo de línea no tenía capacidad de decisión), el Director General constituía un actor fundamental, asumiendo un **rol de arbitraje en las relaciones laborales al intervenir en el tratamiento de una cantidad de cuestiones que iban desde la atención de reclamos individuales hasta la negociación colectiva con el gremio** (la promoción por antigüedad, normalización de las políticas o el trabajo a reglamento). Por ello, la Dirección General –personalmente o a través de un tercero de su confianza política, como sucedió en Rentas- asumió la interlocución básica con el actor gremial, contemplando el “clima laboral” existente, en tanto los cambios organizacionales obligan al directivo a ser sensible a estos problemas, aunque también la Dirección asumía objetivos de reducción de costos laborales.

El director general no constituye un actor más dentro del proceso de construcción de política pública ya que posee recursos diferenciales (jerárquicos, políticos y conocimientos técnicos) para desplegar, especialmente porque está en condiciones de interiorizar en la organización rasgos de su propia lógica de interés y acción. Por ejemplo, ello motorizó la estrategia de apoyar un programa que reposicionara a la Dirección General en la función de coordinación de la gestión de recursos humanos y a él mismo como figura principal en torno a dicha función. Por un lado, el Director se ve obligado a reducir los conflictos con el personal y con los representantes gremiales, buscando contener los costos de implementar acciones que generan resistencias. Como plantea Longo (1996, 19): *“Cuando los mecanismos ordinarios de interlocución no garanticen la amulación del conflicto, los políticos pueden verse impulsados a responder a tales demandas, produciendo una intervención que adquiere en ocasiones los contornos de un arbitraje”*. En este sentido, cuando los procesos de implementación traslucen de un modo muy directo intereses de los sectores sindicalizados, en realidad están expresando el fracaso de la mediación/negociación laboral en la organización.

En la **definición de objetivos y diseño de la política**, estos gestores demandan una mayor **flexibilidad** (compartida con los políticos), por su necesidad de adaptarse a circunstancias y requerimientos cambiantes que pueden derivar de la puesta en práctica de nuevas políticas o de la modificación de las existentes (Longo 1996). En cambio, los gremios así como la línea burocrática prefieren los marcos estables que disminuyen los niveles de incertidumbre. Así ha podido verse en nuestro caso: cuando las expectativas y demandas sindicales buscaron la normalización y uniformidad de las políticas y procedimientos relativos al personal<sup>89</sup> (en detrimento de las políticas para sectores, niveles o grupos), encontraron mayor receptividad

---

<sup>89</sup> Se entiende como normalización a la gestión de recursos humanos que se enmarca en reglas de juego formalizadas tendientes a convertir los intereses gremiales en derechos del personal (Longo 1996)

en la DGARH<sup>90</sup>, a la cual le interesaba la regularidad y cohesión global de la gestión de recursos humanos.

### 2.4.3 Sindicato

La década de 1990 se caracterizó por un cambio en las intervenciones del sindicalismo, combinando acciones netamente reivindicativas o negociadoras con una considerable influencia en el manejo de áreas de gestión o incluso como sindicatos que incorporan unidades de negocios, a partir de las oportunidades abiertas por políticas de privatización o desregulación (Alonso 2000), lo cual no necesariamente equivale a nichos de corrupción.

SUTECBA no escapó a esta tendencia. Por la cual, **formas reivindicativas en la representación de los intereses de sus bases se combinaban con actividades de tipo empresarial, como el manejo de la obra social**, cuyos aportes fueron llevados al 6% por decisión del gobierno de la Ciudad. La relación del gremio con el gobierno ibarrista fue esencialmente acuerdista (en detrimento de otros gremios como ATE). Ello generaba desacuerdos en su interior, en tanto se argumentaba que se negociaban ciertos acuerdos con el gobierno (por ejemplo, en torno al manejo de la obra social) a cambio de posponer aumentos salariales (Lladós 2005). Si bien esta estrategia se había justificado en momentos de notoria disminución de la recaudación, consecuencia de la crisis del 2001, algunos dentro del sindicato señalaban que esa ya no era la realidad para el año 2003, cuando ya se registraba un marcado superávit.

Posicionado como un sistema estable de distribución de beneficios (Guiot 1985), SUTECBA constituía un actor poderoso en la organización a partir de diversos factores. Por un lado, **el nivel de afiliación** (más de 50 mil afiliados) fortalecía su representatividad y legitimidad ante

---

<sup>90</sup> De esta manera, quienes habían llevado adelante las negociaciones con SUTECBA fueron los directores generales: el Lic. Jorge Feldman (desde 1999 hasta fines de 2002), el Dr. Carlos Parisi (hasta fines del año 2003), y Aldo Formento (desde fines del 2003 hasta el 2006).

la gestión, lo cual le posibilitaba ejercer un importante poder de presión sobre la formulación de objetivos de políticas.

Por otro lado, sus características como sindicato han sido el **pragmatismo, la verticalidad y su constante actitud de negociación con todos los gobiernos** (“*No es un obstáculo per se*”, Entrevistado número 16); así como su **cohesión interna y estabilidad** basada en el tiempo de permanencia como sindicato único y de sus dirigentes, factores que explican también su poderío. Por otra parte, a nivel externo, mantenía importantes lazos orgánicos con sectores políticos, como con el Partido Justicialista.

SUTECBA ha sido el sindicato hegemónico del GCABA, al cual durante 30 años no le ha surgido un sindicato alternativo como competidor; ni tampoco durante este tiempo, más allá de sus líneas internas (tres o cuatro con distinto nivel de representatividad según las áreas del Gobierno), nunca se produjo una fractura, lo cual se expresa a través del mantenimiento de la misma cúpula directiva (Amadeo Genta como Secretario General y Patricio Datarmini como Secretario Adjunto) al frente del mismo.

Una de sus **fuentes de poder** se ha basado en el **grado alto de afiliación y el nivel de presencia en los conflictos de sus afiliados**, de tal modo que si “*la gente tiene un problema, va a quejarse al sindicato*”, “*el sindicato siempre estuvo, cuando alguien tiene un problema, el sindicato tiende a solucionárselo*” (Entrevistado número 11). Un ejemplo de ello es que se reconoce, y el sindicato se adjudica como mérito, el que nunca hubo despidos masivos, así como el mantenimiento bajo su control de la obra social.

Sin embargo, hubo entrevistados que refirieron que el sindicato detentaba una representatividad muy deteriorada -referida a la distancia entre representante y representando- pero con alto poder de presión y negociación basados en la famosa táctica vandorista de “*golpear para negociar*”:

*“Cuando esos actores son el gremio o la burocracia, tienen un instrumento predilecto: te paran la Ciudad. Los ministerios son islas y el gremio actúa horizontal entonces, si vos tomás una medida en Educación, te repercute en Salud y te paran los enfermeros porque el*

*gremio tiene ese poder que en general, el Jefe de Gobierno no tiene porque asume con aliados, y además está negociando con el gremio. Es muy fuerte” (Entrevista número 2)*

Otra de las fuentes de poder del Sindicato **ha sido su gran conocimiento sobre el funcionamiento del GCABA:**

*“El sindicato es capaz de pararte un expediente, de que no te salga tal cosa, un expediente puede perderse, puede tardar mucho tiempo, desaparecen hojas. Yo creo que no hay nadie que conozca tanto el funcionamiento del GCABA como el sindicato. No hay ningún funcionario que llegue a conocerlo como el sindicato, me parece. Son un factor de poder muy importante...No hay políticas públicas en la Ciudad de Buenos Aires que se puedan implementar sin la anuencia del sindicato, lo cual no quiere decir que sea el único.” (Entrevista número 4)*

Menos argumentativo que fáctico, SUTECBA ha sido caracterizado como un sindicato que plantea posturas sustentadas en la defensa de intereses, lugares y “nichos de poder”, las cuales se apoyan en *“la capacidad de daño vía la medida de fuerza, el paro, el quite de colaboración o el boicot, el cual no es una medida pública y presentable pero que existe de hecho”* (Entrevistado número 11). Estas acciones formaban parte de la estrategia política del gremio en torno a una lucha por el poder organizacional, que no se limitaba a quién designaba a los directores de área. **Los recursos sindicales y los objetivos de la lógica burocrática pueden complementarse en defensa de los lugares ganados frente a los funcionarios políticos, considerados transitorios:** *“El sindicato tiene en claro que los gobiernos pasan y ellos quedan. SUTECBA es apolítico porque siempre acuerda con los distintos gobiernos. Hace como que pelean. Siempre han negociado”* (Entrevistado número 11).

En general, la capacidad de presión del sindicato en las administraciones tributarias suele ser importante y en el caso de DGRyEI lo era. No obstante y a pesar ello, *“en Rentas, dentro del GCABA, tal vez es donde menos influencia relativa tiene. En otros lados, directamente el delegado gremial es un pope político”* (Entrevistado número 15). En este sentido, como no puede pensarse el aparato del Estado como homogéneo, tampoco las fuentes de poder sindical son homogéneas o impactan de la misma manera o con la misma potencia sobre los organismos administrativos: **las dimensiones y funciones organizacionales son**

**fundamentales a la hora de medir el impacto gremial.** No obstante, tal es su papel dentro de la gestión del GCABA que algunos entrevistados refieren su relevancia de esta manera: “*Si conocés la problemática sindical conocés la problemática del GCABA*” (Entrevistado número 13).

Por otra parte, **la defensa de intereses sindicales** se basa tanto en aspectos *subjetivos* (de quienes ocupan los cargos) referidos a la estabilidad laboral, la realización de una carrera dentro de la organización y los niveles salariales; así como aquellos *objetivos*: las competencias jurisdiccionales y ámbitos de competencia, los procedimientos normatizados, entre otros.

Respecto de los cargos jerárquicos (si están sujetos a reclutamiento político), en general los gremios reclaman por un tipo de reclutamiento burocrático<sup>91</sup>, es decir, cargos cubiertos por personal de planta (Schneider 1991). SUTECBA no ha sido la excepción. De esta manera, **el sindicato no sólo moviliza una lógica sindical sino también burocrática a partir de los recursos de poder que tiene disponibles, fundamentalmente cuando los sindicalistas ocupan cargos en la estructura y poseen autoridad formal, manejo del tiempo y las rutinas operacionales.**

En general, para el acceso al cargo, según el proyecto BID debía primar la educación formal (que permitiría la adaptación al cambio ocasionado por los sistemas y los circuitos de trabajo más estandarizados), mientras que para SUTECBA (predominando la lógica burocrática), la elección giraba en torno a quienes pertenecían a la planta permanente. El sindicato no solía acordar que los ascensos dependan de la capacitación, independientemente que algunos de sus afiliados concurrían por sí mismos a los cursos dictados<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup> Según Gorrochategui (2000), los sindicatos aceptan y consienten la situación, para convertirla en un elemento de presión sobre el poder político y obtener beneficios para sus afiliados.

<sup>92</sup> Los contenidos de los cursos brindaron una perspectiva sustancialmente diferente a la que traían, por ejemplo, sobre reforma del Estado o estructura social de las ciudades.

Uno de los mayores condicionamientos a la política de reforma provino del actor sindical SUTECBA, cuyo poder de veto partía de influir no sólo sobre los diversos agentes de las dependencias (cuyos puestos más importantes constituyeron una de las demandas sindicales) sino porque constituía un **actor interviniente en la toma de decisiones**. Una de las formas estratégicas de incorporarlo al proceso era respetando lo que varios de los entrevistados calificaron como “kioscos”, los cuales podían ser negociables siempre que hubiese una contrapartida que favoreciera los intereses del sector:

*“Con los kioscos no vas a tener acuerdo nunca: o negociás otra cosa y negociás... Vos te podés sentar con el gremio cuando aumentaste mucho la recaudación y decirle: <te doy un aumento y blanqueas tal cosa. Te llevás el rédito político, blanqueamos todos los docentes>. Algo tenés que darle. Si vos vas dando cosas que son legítimas porque al gremio le interesa aumentar su planta, su cantidad de afiliados, acreditar aumentos o blanquear sueldos, le das eso pero le decís: <este kiosco, basta>.” (Entrevistado número 2)*

Frente a ellos, los políticos eran quienes se encontraban más sensibles a la conflictividad laboral y seguramente constituyó una de las causas de los acuerdos de gobernabilidad entre SUTECBA y el gobierno porteño (en la misma figura de Ibarra):

*“SUTECBA agrupa a casi el 80 por ciento de la planta (excluidos los docentes). La Asociación Trabajadores del Estado (ATE) se queja por supuestos acuerdos entre aquéllos y el gobierno porteño. Recuerdan que la obra social está en manos de SUTECBA y agregan que los aportes de los empleados, por decisión de la Ciudad, se aumentaron del tres al seis por ciento” (Lladós 2005).*

Fundamentalmente, desde las perspectivas más tecnocráticas, el sindicato ha sido uno de los actores más importantes a la hora de implementar políticas (sobre todo referidas a recursos humanos), no sólo en términos de su intervención en representación de los trabajadores (lógica de la representación) sino también porque por sus propias características verticalistas como sindicato, podía favorecer la gobernabilidad intraestatal (lógica del control):

*“Recursos humanos es casi una misión imposible porque se juega mucho el sistema de poder y de gaita. De corrupción ahí. Y también interviene el sindicato. Si hay alguien interesado en que no se aclaren los recursos humanos es el sindicato, que es un factor de poder muy grande: no se puede desconocer el poder del sindicato cuando querés hacer política pública. Su instrumento es que controlan todas las áreas estratégicas en toda la ciudad. Pensá que es un sindicato casi único a lo largo de la vida, hay un poco de ATE ahora. Son unos personajes también. Porque por ejemplo, controlan la contaduría, con 300 personas, con un sistema de toma de decisiones tipo asamblea. Entonces, <la asamblea de contaduría decide parar> y te paran la contaduría. Si te pararon la contaduría, te pararon la ciudad porque todo el sistema de administración pasa por contaduría. ¿4 ó 5 días sin*

*contaduría? Entonces, las autoridades negociaban con las autoridades del sindicato de ATE, pero las bases no les dan pelota, no responden, tienen un sistema bastante democrático, hay distintas líneas, no hay un poder concentrado de decisión. Casi es preferible negociar con Genta que es un pirata de aquellos, un personaje de aquellos, que se mueve con guardaespaldas pero cuando toma una decisión, todo el mundo acataba. Ese sí que conduce. En ATE tienen una concepción más democrática. Pero de repente era absurdo porque dicen <Huelga por tiempo indeterminado> y ¿tiempo indeterminado en la contaduría? ¿Hasta la toma del poder de quién?*

*...No hay ningún funcionario que llegue a conocer el funcionamiento del GCABA como el sindicato, me parece. Son un factor de poder muy importante. Por eso sobrevivieron tanto tiempo. Son razonables desde alguna perspectiva. Genta y Datarmini son las dos comisiones, que sólo tienen el gobierno de la ciudad, es un sindicato de cuando era municipal. Y ATE fue creciendo en algunas partes: contaduría es donde tienen 300 afiliados, después tenían uno en un museo o en la dirección de museos. Pero a mí me parece más disparatado porque es muy difícil que consigan beneficios para todos, entonces, ¿para quiénes consiguen beneficios? Para 300? Entonces, ¿cuál es la concepción del sindicato como sindicato? Parece más interesante ATE como sindicato. Claro, con este sistema los querés matar. O sea, no hay acuerdo posible. No hay negociación posible – negociación en el buen sentido de la palabra-. “Bueno, Uds. levantan y se dejan de molestar. Y después la asamblea de trabajadores definía que no. Punto, se terminó toda la negociación. La contaduría: 300 tipos de ATE. Un disparate: vivía parando la contaduría”.*

*Yo no diría que es “el” actor más importante: diría que es uno muy importante sin el cual no se puede hacer nada. No hay políticas públicas en la Ciudad de Buenos Aires, no se puede implementar sin la anuencia del sindicato, lo cual no quiere decir que sea el único” (Entrevistado número 4).*

Esta estrategia de fortalecimiento del actor sindical se enfrentaba a la **heterogeneidad de contratación del personal del GCABA**, lo cual denotaba vínculos de lealtad diversos y situaciones laborales divergentes que dificultaban y debilitaban las posibilidades de representación. En este sentido, respecto del personal -sujeto de su representación-, la modalidad de contratación era más bien diverso (contratos temporales, pasantías, planta permanente y beneficiarios de planes sociales), lo cual implicaba no sólo incertidumbre acerca de la evolución de sus cuadros sino la agudización de la presencia de diversos intereses del personal y la dificultad de homogeneizar su rol sectorial. Ello tendría consecuencias sobre el grado de *corporatividad* del personal de la organización. Como objetivo de los gremios, **cuánta más corporatividad exista, mayor sería la posibilidad de posicionarse como actor fundamental en la estructuración de políticas.**

Asimismo los resultados de un proyecto dependerían de su área de pertenencia o ejecutora, y la influencia del gremio sobre ella. Estos programas estaban ligados a la mejora en la situación de carrera del personal capacitado. No obstante, **para el gremio, la capacitación no**

**era condición suficiente para acceder a un cargo ejecutivo sino la pertenencia del agente a la planta permanente,** *desconociendo* que la profesionalización proviene tanto de la formación académica como del desarrollo de la carrera administrativa, como señala Agoff, citado por Thwaites Rey y López (2005). **Además de su lógica sindical, los dirigentes movilizaban una burocrática que tendía a mantener la estructura burocrática,** más o menos meritocrática, y hacían política a partir de eso. Son los recursos que ellos utilizan y cómo lo hacen, lo que los posiciona como actores políticos, que en última instancia vienen a hablar en nombre de la burocracia como totalidad. A su vez, no siempre actúan como dirigentes gremiales, ya que en determinado momento puede prevalecer su cargo como Jefe de Departamento. La cuestión aquí reside en qué ámbito o momento, prevalece uno u otro rol. Por otro lado, se encuentra la defensa y búsqueda de acumulación de espacios de poder dentro de la organización estatal por parte de las dirigencias sindicales, en tanto grupo con intereses diferenciados de sus afiliados.

#### **2.4.4. Banco Interamericano de Desarrollo**

El BID, asumiendo una tendencia compartida con actores como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, ha desempeñado un fuerte rol en cuanto a la influencia sobre los contenidos y orientación de las políticas de fortalecimiento institucional (Oszlak 1999) a través de la propagación de enfoques y modelos sobre gestión pública. Su estructura cognitiva le ha posibilitado contribuir más directamente al diseño e implementación de la nueva agenda en el contexto de programas de ajuste estructural y sectorial a través de proveer medios financieros, cuyo desembolso está condicionado por el progreso de tales programas (Van Dijck 1998, 97). De hecho, **la capacidad financiera y estructura cognitiva tecnocrática es lo que ha caracterizado a los organismos internacionales de crédito, los cuales propusieron un nuevo tipo de gestión pública para alcanzar el equilibrio fiscal y cambios en la estructura estatal.**

Asimismo, dicha influencia se ha ejercido a través de la imposición de diversas condicionalidades a los organismos receptores de los préstamos. Por ejemplo, **los organismos de crédito multilaterales establecieron "condicionalidades" que supeditaron los desembolsos (entre otros) a la ejecución de componentes de fortalecimiento institucional** (Oszlak y Orellana 1999), inspirados en la lógica tecnocrática.

Las divergentes modalidades de gestión, metodologías y lenguajes existentes en el aparato estatal porteño y el BID se expresarían en los **formatos propios del Banco respecto de los programas, objetivos, marcos lógicos y diagnósticos**, los cuales “obligaron” a una determinada “forma de pensar los problemas” a través de una consultoría externa a cambio del aporte de recursos financieros. Un ejemplo de ello es el hincapié en la generalización del cumplimiento voluntario del pago de tributos pero a partir de una activa función de la administración: *“Los del BID luchan mucho para que se privatice, se tercericen los sistemas, una licitación para instalar nuevos sistemas o que se llame a licitación para contratar consultores”* (Entrevistado número 3).

Sin embargo, algunos entrevistados plantearon una importante autonomía conceptual respecto del BID al momento de pensar los problemas y definir los proyectos para el GCABA (Entrevistado número 8) porque finalmente al Banco le interesaban los resultados: *“Al BID le interesan sólo los resultados del proyecto, si se había hecho el gasto. No incide mucho.”* (Entrevistado número 3); *“Con algunas cosas son burócratas se ponen insistentes con los numeritos que tienen que entregar, que en definitiva, no les importa cómo se los des.”* (Entrevistado número 2).

Un aspecto de estas metodologías (propias de BID) era la **realización de manuales** que fue predominante en las primeras etapas del proyecto de fortalecimiento institucional, fundamentalmente porque si los informes (incluía los contables realizados anualmente y los

correspondientes a los desembolsos que eran auditados) no respondían a los requerimientos existentes en los mismos, eran rechazados por las auditorías *ex post* del Banco.

El BID (a través de su jefe de proyecto Manuel Castilla) exigía la **formulación de objetivos claramente definidos**, como una modalidad y exigencia típica de los organismos internacionales, *desconociendo* que la definición de objetivos podría reflejar varias orientaciones racionales y de ahí derivarían las ambigüedades y contradicciones (Guiot 1985). La recurrencia a la utilización de términos de referencia ambiguos fue una estrategia utilizada para sortear las exigencias metodológicas del BID, logrando de esta manera, los mayores márgenes de autonomía para las áreas. No obstante, el objetivo sí podía ser claro pero no ser factible técnicamente o políticamente viable<sup>93</sup>.

Respecto de las condiciones establecidas frente a los desembolsos, no obstante, con el tiempo los mismos no se supeditaron tan rigurosamente a criterios rígidos que fijaran una correlación entre un determinado nivel de cumplimiento de las metas y un nivel correspondiente en el monto de recursos financieros que podrían ser liberados. En este sentido, el préstamo no tuvo un efecto decisivo sobre el logro de las metas y objetivos orientados a mejorar el desempeño de las Direcciones Generales, aunque en Rentas la exigencia fue mayor. En términos de la propia percepción de involucrados en la ejecución del programa, la contribución de los proyectos BID a la gestión, en general, significa *“un 80% es una fuente de trabajo para consultores, otro 15% de cosas que ayudan a la gestión y 5% genial. Creo que nosotros estamos en ese 10 ó 15”* (Entrevistado número 8)<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Un objetivo que no pudo consensuar el BID (ni política ni gremialmente) fue un indicador de ausentismo. Ante cada informe, el Banco lo exigía ya que de lo contrario, no aprobarían el informe final, como condición del desembolso.

<sup>94</sup> Según el Informe de Terminación del Proyecto (ITP), aproximadamente el 75% de los gastos de este Subprograma han sido consultorías y capacitación. No se suministraron datos que avalen el progreso en torno al tiempo destinado a capacitación.

Así **la lógica tecnocrática** –aquella expresada por el BID y asentada en los requisitos provenientes del préstamo y su propia forma de pensar los problemas públicos- **fue perdiendo parte de su influencia durante el transcurso del proceso**, siendo mayor en el momento del diseño inicial, el cual estaba predeterminado por dichos requerimientos. Además, la coyuntura sociopolítica constituyó uno de los factores de atenuación de esta lógica.

## Capítulo III

### El Subprograma de Modernización en la Dirección General de Rentas y Empadronamiento Inmobiliario (DGRyEI)

Este Capítulo tiene como objetivo la descripción y análisis del proceso de formulación e implementación del Subprograma de Modernización en la Dirección General de Rentas y Empadronamiento Inmobiliario (DGRyEI), a partir de las características y capacidades propias de este ámbito institucional y de las lógicas de los actores que las movilizaron a partir de sus recursos de poder, intereses, y objetivos; lo cual permite comprender las estrategias utilizadas en el marco de la política pública ejecutada.

#### ***3.1 El diagnóstico en términos de capacidades institucionales de la DGRyEI***

En este Apartado se describen las características de la estructura y funcionamiento de la DGRyEI en términos de capacidades institucionales, a partir de un relevamiento o evaluación ex ante. En primera instancia, las relaciones interinstitucionales. No obstante, en este caso resulta más adecuado referirnos a las relaciones intraorganizacionales y la existencia de mecanismos de coordinación entre áreas de la DGRyEI.

En segundo término, en cuanto a la organización interna, se toma en cuenta la estructura, la distribución de funciones, el vínculo entre la estructura formal y las relaciones informales, la gestión de la información y comunicación, la estructura de toma de decisiones, la capacidad física y financiera, y la existencia de tecnologías centrales y de apoyo<sup>95</sup>.

En tercer término, la evaluación de la capacidad de los recursos humanos se basa en el nivel de la formación y profesionalización, así como de la modalidad de reclutamiento.

---

<sup>95</sup> Suárez y Felcman (1975) distinguen entre dos tipos de tecnologías. Por un lado, las tecnologías centrales son aquellas cuya presencia hace a las actividades fundamentales para cumplir los objetivos que la política se propone. Por otro lado, las tecnologías de apoyo condicionan el logro de los objetivos de la política sólo indirectamente, y existen en función de las tecnologías centrales a las que necesariamente deben adaptarse y servir.

Por último, las reglas de juego comprenden la cultura organizacional a partir del estilo de conducción, y los conflictos debido a cuestiones generacionales o entre funcionarios de carrera y políticos.

El diagnóstico de la DGRyEI que aquí presentamos a continuación, surgió de los informes de consultoría realizados por la UEC y de los consultores pertenecientes al organismo en el marco del convenio con el BID; además de las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo de esta investigación, las cuales terminaron de enmarcar los aspectos relevantes de ese momento.

El Subprograma de Modernización en relación a Rentas comenzó con una etapa de diagnóstico. En el año **2001** se realizó un documento *precario* realizado en forma individual y basado en escasos relevamientos y entrevistas en el cual se identificaron algunos problemas de gestión. Ello significa que existió una primera definición del problema, pero no fue producto de un proceso muy interactivo a nivel horizontal.

La escasa complejidad del diagnóstico no satisfizo a su Director General, Alejandro Otero, quien decidió comenzar nuevamente el proceso, aunque heredando el personal ya contratado, cuyos contratos BID debió certificar sin haber conocido el proyecto. De hecho, la nueva conducción del organismo se conectó con la posibilidad y disponibilidad del financiamiento BID casi de forma casual al enterarse que el GCABA había aprobado un convenio con el Banco que no se estaba ejecutando; que si bien la mayor parte del mismo estaba dedicado a obras de infraestructura, tenía a su vez, un subcomponente de fortalecimiento institucional, enmarcado y vinculado al objetivo de mejoramiento de la capacidad y gestión tributaria.

Es decir que el acercamiento de la conducción de Rentas al proyecto (que se dio en forma casual o azarosa) representó una gran oportunidad, porque al momento de asumir se contaba con un presupuesto muy exiguo (que dependía de las negociaciones con la Secretaría de

Hacienda) para enfrentar un programa de transformaciones de la administración tributaria. Para ello se requería de importante financiamiento e inversión, que no podía provenir del presupuesto corriente sino de recursos especialmente asignados a tales fines.

**Las decisiones en torno al desarrollo del proyecto comenzaron a ser discutidas con la Secretaría de Hacienda, entre los directores y los equipos técnicos que lo llevarían adelante.** El camino de negociaciones político-institucionales para lograr que se autorizara la ejecución del financiamiento fue sinuoso, al encontrar **fuertes resistencias** – fundamentalmente del Secretario de Hacienda, el radical Miguel Pesce-. Dichas resistencias finalmente pudieron ser “sorteadas” con el apoyo e intervención del Jefe de Gobierno y con la ampliación de modernización a otras áreas gubernamentales además de las pertenecientes a Hacienda. Conseguida la autorización para acceder al financiamiento, se procedió a la etapa de diagnóstico y formulación de los objetivos del proyecto a cargo de la propia DGRyEI.

**La discusión en torno al proyecto permitió identificar tres grandes problemas: la obsolescencia tecnológica<sup>96</sup>, la debilidad organizativa de la administración tributaria de la Ciudad (en términos de eficiencia), y la brecha entre la recaudación real y la potencial,** que era consecuencia de las dos primeras. Asimismo arrojó conceptos sustantivos en términos de gestión pública, a partir de la observación de dimensiones técnicas y políticas:

*“El predominio de intercambios particularistas y no universalistas de las formaciones estatales como el clientelismo o patrimonialismo; la falta de mecanismos institucionales que beneficien la transparencia y accountability; así como el cortoplacismo y el divorcio de los ciclos electorales respecto de los tiempos de maduración de las reformas administrativas”* (Informe Subcomponente de Fortalecimiento Institucional de la DGRyEI 2004-2005).

A partir de aquí, se señalaron los núcleos de déficit de capacidad que incidían sobre la productividad de la DGRyEI.

---

<sup>96</sup> Tomamos la definición de Suárez e Isuani (1998), según la cual, la obsolescencia es “*la falta de actualización tecnológica o el retraso respecto al estado del arte en ese recurso clave para el dispositivo de gestión*”.

### **3.1.1 Organización Interna**

#### **3.1.1.1 Estructura organizacional**

En primer lugar, la **estructura organizacional**<sup>97</sup> de la DGRyEI se correspondía con la **definición de administración tributaria y sus cuatro funciones esenciales: recaudar, verificar, inspeccionar y aplicar la normativa.**

Su estructura estaba dividida en una Dirección General, una Dirección Adjunta, cuatro subdirecciones generales y luego se ubicaban los Departamentos, que dependían de las Subdirecciones (el Departamento de Comunicación Institucional era el único que tenía rango de dirección general). Las Subdirecciones Generales eran las siguientes: Jurídica (la DRGyEI es la única área del GCABA que tiene una subdirección general que se ocupa de los concursos); Inspecciones, Recaudación y otra Subdirección General de Estudios para el Desarrollo Económico Metropolitano (CEDEM), que en ese entonces detentaba un perfil jurídico-normativo. También había direcciones que dependían directamente de la Dirección General: Administración, Control de Gestión y Auditoría Operativa<sup>98</sup>.

**La DGRyEI no escapaba a las características generales del concierto organizacional del GCABA, cuya estructura era vista como deficitaria.** Para contrarrestar esta situación, se creaban áreas en forma permanente para reactivar espacios frente a la imposibilidad de efectuar reubicaciones de personal debido a las limitaciones sindicales, basadas en la búsqueda de un ámbito laboral instituido que permitiría establecer relaciones laborales relativamente estables, dentro de un marco conocido y previsible para los actores burocráticos. Así se fue modificando la estructura pero sin llegar a grandes dimensiones porque eso no implicaba contratar más personal: el resultado finalmente fue una estructura que presentaba funciones superpuestas aunque no siempre contaba con el personal suficiente

---

<sup>97</sup> Los organigramas debían ser firmados por el Ministro de Hacienda y Finanzas.

<sup>98</sup> El área de Control de Gestión –dirigida por el Lic. Alejandro Merlini, funcionario de planta de la DGRyEI- tenía como función asesorar a la Dirección General en términos de creación de programas o indicadores para evaluar la gestión del organismo a través del tratamiento de los datos de recaudación.

para cubrir dicha función. Sin embargo, comparativamente hablando, **la Dirección contaba con un cierto grado de** definición y de identificación de procesos básicos, división del trabajo y organización de las áreas, tal como definimos –para nuestros casos- el **desarrollo burocrático/organizacional** (como uno de los factores que influye sobre el predominio de una lógica por sobre la otra).

### **3.1.1.2 Relación entre la organización formal y las relaciones informales**

Paralelamente a la estructura formal, existía una informal o denominada internamente como **“muchos mundos informales”**, con cierta autonomía propia y cuyos comportamientos no se guiaban por las normas que rigen la organización, provocando desplazamientos de objetivos. Un ejemplo de ello era el objetivo de mayor equidad que, en estos ámbitos, se corporiza en la transparencia de los procedimientos, por ejemplo, en torno a la atención al público: *“...la equidad se defiende a veces con la atención, con la transparencia...”* (Entrevistado número 8). El desplazamiento de la meta de la equidad se observaba en acciones como *“la circulación de un expediente o de una decisión puede ser ocasión de cobro de tarifas (coimas) para acelerar una circulación decisoria”* (Suárez y Christensen 2001: 5).

### **3.1.1.3 Distribución de funciones**

**Las actividades llevadas a cabo a través de la estructura interna eran complementadas con funciones tercerizadas en empresas de servicio:** mantenimiento de bases de datos de contribuyentes, cuentas corrientes de contribuyentes, evalúo patrimonial, intimación, impresión y distribución. Estas actividades insumían alrededor del 66% de los recursos de la DGRyEI.

La articulación de estas empresas con la estructura interna, su contribución a la cadena de valor y la relación costo-beneficio fueron seriamente cuestionadas. Lejos de responder a criterios organizacionales postburocráticos que recomendaban la tercerización de las actividades que no formaban parte del núcleo de los procesos fundamentales y que

alimentaban el conocimiento estratégico de la organización, ese esquema de funcionamiento tendía a afectar la efectividad de la gestión.

Este es el caso de **los servicios informáticos tercerizados, considerados insatisfactorios**: la baja calidad de los datos y la información con los que operaban, el reducido nivel de actualización tecnológica, la ineficiencia en el servicio de suministro de información sobre contribuyentes y la seguridad interna de los sistemas, entre otros.

Por otra parte, se carecía de un adecuado sistema de control de la contraprestación y de indicadores que permitieran evaluar su desempeño. Estos aspectos fueron oportunamente detectados por la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires.

En general, estas ineficiencias se dieron en el marco de irregularidades administrativas y legales como contrataciones por compra directa que superaban los montos autorizados por ley<sup>99</sup>, servicios que se pagaban sin que medie ningún instrumento o acto administrativo que lo autorice, prórrogas de los contratos alegando contratiempos temporales, eximiciones a las empresas prestatarias del pago de deuda sobre el impuesto a los Ingresos Brutos por parte del Poder Ejecutivo porteño haciendo uso de atribuciones legislativas en cuestiones fiscales y tributarias<sup>100</sup>; y sobreprecios.

#### **3.1.1.4 Gestión de la información y la comunicación**

Acerca de la gestión de la información y la comunicación, se observaba un **bajo grado de aprovechamiento inteligente de la información**, que en gran medida fue inducida por los procesos de tercerización de principios de la década de 1990, los cuales fragmentaron las

---

<sup>99</sup> Los instrumentos utilizados han sido el Decreto 116/99 y el 1370/01 por los cuales se delegaba a Directores Generales, Subsecretarios y Secretarios la autorización de montos máximos para realizar gastos considerados imprescindibles. Con ello se evitaba el cumplimiento del Decreto 5720/72 reglamentario de la Ley de Contabilidad vigente (Dto. Ley 23.354/56 y sus modificatorias), generando un aumento de la discrecionalidad y por lo tanto, sobreprecios y favoritismos (Beliz 2002).

<sup>100</sup> El artículo 80 de la Constitución de la Ciudad establece las funciones propias y exclusivas de la Legislatura y las que están expresamente vedadas por el art. 103.

bases de datos críticas y convirtieron a la organización en cautiva del proveedor. Éste pasó a ser el verdadero “dueño” de la información estratégica, y era a través de él que resultaba posible acceder a los datos básicos que orientaban racionalmente la gestión: el nivel de morosidad diferenciado por barrios, ranking de deudores, promedio de pagos para una categoría de contribuyentes, y en general, cualquier proceso que supusiera agregación de datos.

Dicha tercerización había conducido a un **bajo nivel de conocimiento de la capacidad contributiva, localización, actividad e integralidad de las obligaciones fiscales del cliente-contribuyente, lo cual derivó en deficiencias en términos de detección y disuasión de evasión fiscal**. Ello condujo a la fragmentación del cliente tributario, el cual apareció dividido según los distintos gravámenes y sin posibilidad de reunirlos en un único concepto de contribuyente, que mostrara toda su capacidad contributiva. Además de la falta de equipamiento e infraestructura, ello se vio agravado por la tradición organizacional y cultural de la DGRyEI, que reforzaba esa fragmentación por vía de la especialización laboral y funcional por tributo. Así, la estructura misma de la organización tendió a alimentar esta falencia en términos de gestión de la información, que evitaba llevar adelante acciones de focalización de políticas.

### **3.1.1.5 Estructura de toma de decisiones**

Respecto a la estructura de toma de decisiones, existía un **alto nivel de centralización de decisiones**: la Dirección General y el Director General, en particular, concentraban prácticamente la totalidad de las decisiones, incluso no necesariamente relevantes y que, en la práctica y so pretexto de asegurar el control, implicaban la imposibilidad material de destinar tiempo al pensamiento estratégico y al redireccionamiento de la gestión.

### 3.1.1.6 Capacidad física y financiera

Respecto a la capacidad física y financiera (incluye la asignación de los recursos), el déficit era estructural: falta de espacio físico, mobiliario, computadoras, impresoras, lo cual – adelantamos-, no cambió en demasía con el proyecto. Rentas empleaba 1.500 personas que se desempeñaban en el mismo edificio<sup>101</sup> ubicado en la calle Viamonte (esquina Suipacha): *“El edificio de Rentas de Viamonte es monstruoso, cómo está distribuido, cómo se atiende al público. Si se para, se ve en la calle, como la basura. No es tan efectista como cuando paran los de la basura.”* (Entrevistado número 11).

Justamente aquí se observa uno de los factores externos al aparato estatal que era tenido en cuenta al momento de decidir actividades de reclamo gremial: cómo ello impactaría en la provisión del servicio brindado y en la opinión pública porteña. Por lo tanto, ello lo convertía en un organismo muy voluminoso y políticamente potente a la hora de los reclamos y movilizaciones laborales. De hecho, **el sindicato no estaba de acuerdo con fraccionar espacialmente a los distintos sectores, lo cual debilitaría las convocatorias para las medidas de fuerzas.**

### 3.1.1.7 Tecnologías centrales y de apoyo

La existencia de tecnologías centrales y de apoyo era deficitario ya que tanto **el nivel de informatización como de interconexión era muy bajo**. La DGRyEI tenía una Dirección informática propia que mantenía situaciones conflictivas con la Dirección General de Sistemas de Información. Desde la UEC sostenían que la DGSIN constituía *“un ejército destinado a sabotear todo lo que apareciera en el tema informático, de base, que no querían ni aprender ni cambiar”* (Entrevistado número 2).

---

<sup>101</sup> En este sentido, hubo proyectos de descentralización pero que no han prosperado. Sólo hubo desconcentración en las delegaciones de Rentas en los Centros de Gestión y Participación (CGP), pero nunca superaron las cinco personas por delegación y con escasas herramientas informáticas.

### 3.1.2 Recursos Humanos

En diciembre del año 2001 se llevó a cabo un Censo de personal de la DGRyEI conjuntamente con la Dirección General de Administración de Recursos Humanos y se relevaron 1.533 agentes, según consta en el Informe de consultoría de Junio 2002<sup>102</sup>.

En términos generales, el Censo arrojó los siguientes resultados<sup>103</sup>:

*“Falta de definición de objetivos explícitos en la gestión de los recursos humanos (lo que impide la planificación y obstaculiza el establecimiento de metas y la evaluación de su desempeño), la ausencia de descripciones de puestos y perfiles (que restringe la racionalidad en la cobertura de eventuales vacantes y en las decisiones relativas a la rotación y movilidad interna de los recursos humanos) y la carencia de un registro sistemático de la información relativa a la capacitación del personal de planta permanente, contratado y pasante” (Rossello y Gamarra 2005, 25).*

#### 3.1.2.1 Nivel de formación

En primer lugar, **Rentas (por su pertenencia a un área de política fiscal y tributaria) mostraba mayor profesionalización** (respecto de la DGARH), **ya que contaba con una burocracia especializada en actividades financieras o asuntos fiscales** (economistas o contadores) o personal con conocimiento y experiencia, denominados “idóneos”. Esta característica también tendría impacto sobre el nivel de sindicalización en cada uno de los organismos, menor en el caso de Rentas (Entrevistado número 11). A mayor cantidad de profesionales, menor sería la propensión a la adhesión gremial (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 2011; Marshall y Perelman 2004).

Además de contar con una dotación capacitada estrictamente en las competencias técnicas específicas, existía un conocimiento burocrático –no formal- que era utilizado como recurso de poder y consistía en el **conocimiento y la administración de los tributos sobre los que les tocaba actuar** (Otero 2003). **Ello constituía una fortaleza del organismo.**

---

<sup>102</sup> Informe realizado por los consultores Daniel Tencer, Viviana Gamarra y Pablo Lazarús del Castillo.

<sup>103</sup> Los resultados arrojados por el Censo fueron corroborados y complementados por el Informe Final de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires sobre la Gestión de los Recursos Humanos en la DGRyEI (Proyecto N° 4.07.0.00)

No obstante, el diagnóstico sobre el organismo arrojó que existía una inadecuación de perfiles de los recursos humanos a las competencias requeridas. Respecto del nivel de formación y según datos censales, **el nivel de profesionalización era muy bajo considerando que se trataba de un organismo demandante de conocimiento pues la administración tributaria es un área de tecnología y conocimiento experto intensivo.**

En Rentas coexistían varias situaciones. Sobre una población de 1500 personas, aproximadamente el 25% de los recursos humanos contaba con estudios terciarios, otro 25% no había terminado el nivel primario y el nivel secundario también era escaso (Entrevistados número 8 y 10). De esta manera, la mitad del personal (incluidos niveles jerárquicos como Jefes) no era profesional o tenía estudios básicos incompletos (Entrevistado número 13). Ello se relacionaría con la debilidad de la carrera administrativa, semejante a lo que había sido el SINAPA<sup>104</sup> a nivel nacional.

En términos comparativos, tanto Rentas como RRHH poseían recursos humanos poco calificados y desactualizados: *“Cuando ibas bajando, no había material humano para llevar adelante el cambio”* (Entrevistados número 11 y 8).

Por otro lado, la planta de Rentas (al igual que en el resto del GCABA) presentaba un problema de **amesetamiento o envejecimiento**: en general, la edad promedio era elevada (entre 45 y 50 años), razón por la cual el Subprograma pretendía incentivar a los jóvenes -que ya pertenecían a Rentas- a capacitarse para formar sus cuadros, frente al objetivo de incentivar las jubilaciones. En este sentido, se consideraba que Rentas junto con otras áreas, tenía los mejores salarios del GCABA, comparativamente hablando.

---

<sup>104</sup> El SINAPA establecía dos clases de grupos: uno general que comprendía todo lo administrativo, técnico, profesional y trabajos de servicio, y un segundo que era el grupo científico-técnico: personal involucrado en generación, mejoramiento, difusión y aplicación del conocimiento científico, investigación y desarrollo tecnológico, entrenamiento de recursos humanos especializados y actividades asociados a instituciones científicas (Oszlak 1999).

### 3.1.2.2 Modo de reclutamiento

Respecto del tipo de contratación, los resultados del Censo del 2001 en la DGRyEI (que no relevó formas de ingreso) arrojaron que el 84,3% del personal formaba parte de la planta permanente, el 14% eran pasantes y asistentes técnicos de la Universidad de Buenos Aires (UBA); mientras que el 1,7% pasantes del Consejo Profesional de Ciencias Económicas (CPCE), y el resto de la dotación revestía en otras modalidades contractuales de menor incidencia en el conjunto del personal, a través de convenios con entidades como el Colegio de Escribanos o la Asociación de Concesionarios de Autos de la República Argentina (ACARA), desempeñando tareas específicas en plazos preestablecidos (Rossello y Gamarra 2005, 17).

Por un lado, en el caso de Rentas, **un punto de conflicto giraba alrededor de la forma de reclutamiento para los cargos de Dirección pues constituía una de las demandas del Sindicato**, que estuviesen destinados para personal de planta, no sólo en términos de reivindicaciones de carrera administrativa y mayor legitimidad como organización gremial; sino porque de lo contrario, el designado dependería de quien lo designaba al carecer de una base externa de poder. Y aunque el reclutamiento político no excluye el mérito que puede detentar el candidato, se convierte en un recurso de poder del reclutador pues la forma no meritocrática de reclutamiento sumada a la escasez de los llamados a concurso (los últimos habían sido en el año 2001), elevaba el grado de discrecionalidad. Como puntualizara Schneider (1991), el tipo de reclutamiento a través de lazos político-partidarios, profesionales o familiares, aseguran la lealtad de los subordinados y reducen la incertidumbre: *“Muchos han sido contratados para jefaturas pero eso tiende a desaparecer. Está bien que las jefaturas estén ubicadas por gente de planta que sea idónea, que fije políticas y objetivos, pero para eso debe haber concursos; o de lo contrario, es una discrecionalidad absoluta”* (Entrevistado número 11).

Por otro lado, una modalidad corriente de reclutamiento en la DGRyEI se sintetizaba en la siguiente frase: *es “el amigo del amigo del amigo”, “los hijos de los hijos de los abuelos”, se dice que ¡Rentas es una gran familia!* (Entrevistado número 11).

El concurso no estaba muy extendido (sólo estaba vigente para quienes ejercían como inspectores), lo cual permitía que una persona que ingresaba por otras vías (lo que no invalida que sea idónea), a través de un concurso se transformara en planta permanente<sup>105</sup>, legitimando de esta manera, su pertenencia a la organización, cuyo ingreso era restringido: *“No es que dejás el currículó, tenés que conocer a alguien, que te recomiende, que sepa que quieren contratar o haya un concurso. Tampoco para contratados hay un método para incorporarlos.”* (Entrevistado número 11). Sin embargo, en el organismo existían áreas sustentadas en personal contratado políticamente: no sólo se buscaban expertos sino también técnicos de confianza política, que gestionasen la ejecución de los objetivos sin que ocurra desplazamiento de los mismos.

### **3.1.3 Reglas de juego**

#### **3.1.3.1 Cultura organizacional**

Respecto de las culturas organizacionales, la DGRyEI constituía un organismo con rasgos tradicionalistas ya que se han encontrado **motivaciones elementales** (así definidas en términos del BID) como la estabilidad o el sueldo, así como poco sentido de trabajo en equipo, muy bajo porcentaje de profesionales aun siendo una actividad muy intensiva en el uso del conocimiento o personal con mucha antigüedad, etc.

Como constaba en el diagnóstico organizacional<sup>106</sup>, al predominio de **patrones de cultura organizacional de tipo “tradicional-apático y paternalista”** (concepto tomado de Isidoro

---

<sup>105</sup> Los últimos concursos se habían realizado para profesionales de las áreas fiscalizadoras.

<sup>106</sup> Informe de consultoría del Subcomponente de Fortalecimiento Institucional de la DGryEI del período 2004-2005 a partir de las experiencias y resultados obtenidos de su intervención durante el período Mayo 2001-Diciembre 2003 y de la planificación conjunta con las autoridades de la DGR.

Felcman), se sumó la escasa orientación a resultados, exigua preocupación por el desempeño, resistencia al cambio, débil responsabilización, déficit de expectativas en cuanto a carrera profesional, preferencia por la comunicación escrita, etc. Con estas características, la cultura organizacional era vista como “*el peor enemigo*” (Entrevistado número 11) al momento de llevar a cabo reformas administrativas. El rechazo a la tecnología y el preferir “papel y lapicera” antes que una computadora, **complejizaba llevar adelante controles de gestión, favoreciendo la discrecionalidad en los procedimientos burocráticos.**

### **3.1.3.2 Estilo de conducción**

En primer lugar, **existían fuertes restricciones para gestionar los propios recursos y, en consecuencia, para incentivar la responsabilización de los *staff* gerenciales debido a la falta de autonomía del ente recaudador para la toma de decisiones.** A su vez y respecto del *estilo de conducción*, el proceso de toma de decisiones era centralizado debido en parte, a la debilidad de la **estructura que “*des-empoderaba*” a los niveles medios**, los cuales podían cumplir un papel fundamental como *brokers* (Gutiérrez 2007) con el fin de asegurar que los niveles ejecutantes implementen efectivamente las decisiones en torno a objetivos que podían enunciar cierta indefinición o ambigüedad. Esto último justamente podía ser compensado por el accionar de los sectores medios, a través justamente de este rol de *broker*. No obstante, el nivel intermedio podía presentar iniciativas en cuanto a algunas medidas de gestión y sin embargo, no necesariamente contaba con el apoyo político de sus superiores.

### **3.1.3.3 Cuestiones generacionales o funcionarios de carrera y políticos**

La cultura también es analizada específicamente a través de la existencia de conflictos alrededor de cuestiones generacionales o entre funcionarios de carrera y políticos, que es expresada como una cuestión de permanencia en la organización: “*las gestiones pasan y nosotros somos de la casa*” (Entrevistado número 11). Este conflicto se expresaba en la **resistencia a cualquier cambio de la gestión, no solamente en los niveles de ejecución**

**más básicos sino en niveles más altos de la estructura burocrática** (como direcciones, subdirecciones o departamentos) o niveles intermedios (divisiones y secciones). Como señala López (2003), en estos ámbitos y en ocasión de reformas administrativas, se generaba una difícil convivencia entre consultores bien remunerados, pasantes contratados y agentes de planta, cuya fidelidad (expresado en la defensa del *status quo*) no se establecía con la gestión política sino con el Sindicato, cuyo slogan de campaña había sido “*para que nada cambie, vote Genta conducción*”.

Por otra parte, en Rentas, los actores involucrados en el aspecto técnico más *puro* de la gestión del organismo tenían determinadas percepciones y concepciones acerca de los alcances e implicancias de sus realidades: una de ellas era su referencia **a lo político (en términos de viabilidad) como “influyendo” o “impactando” sobre dicha gestión, como un aspecto externo y no intrínseco de la misma, destacándose la visión de lo político asociado a la política-partidaria**. Así, la lógica política se encontraría subsumida o reducida a la política partidaria, como ámbito exclusivo de los partidos en sistemas políticos competitivos. No obstante, desde una perspectiva tecnocrática o burocrática, esta sumisión también representa una forma discursiva y argumental de desligar responsabilidades en torno a la consecución de los objetivos de políticas, negando lo intrínseco de la lógica política en la gestión estatal. Justamente, además de lo político-partidario y la cuestión de las coaliciones gubernamentales, la dimensión política de la gestión encuentra en lo sindical una de sus mayores expresiones.

### **3.1.4 Relaciones Intraorganizacionales**

#### **3.1.4.1 Mecanismos de coordinación**

Respecto a las relaciones internas, una de las debilidades organizacionales detectadas en la DGRyEI radicó en que **su estructura organizacional carecía de mecanismos y espacios que facilitarían la coordinación transversal u horizontal**. Ello se traducía en la existencia

de funcionamientos estancos entre las áreas y en la pérdida de efectividad y eficiencia en los procesos críticos:

*“Las trabas que genera la comunicación obstaculizando la gestión, pueden encontrarse en el funcionamiento de los equipos y de las áreas como departamentos estancos como así también la ubicación física del personal, distribuidos en dos edificios y en las distintas reparticiones del Estado.*

*La falta de comunicación dentro de las mismas áreas evidencia no solamente un ruido en la información "malentendida o mal transmitida" sino justamente en la ausencia de comunicación. La incomunicación dentro de las áreas y de las áreas entre sí se materializa, tanto dentro como fuera del organismo, en el desconocimiento de normativa institucional y sus actualizaciones, y en el desconocimiento de funciones/actividades de otras áreas (lo que se visualiza cuando a los organismos se les pide dos veces la misma información desde distintas áreas)” (Britos, García Puente y Nakano 2001, 7).*

Los problemas de desarticulación entre áreas en la DGRyEI expresaban que cada área tendía a perseguir el cumplimiento de objetivos parciales, guiados por el “caso por caso”, con elevados niveles de discrecionalidad y largos tiempos de gestión y con una fuerte tendencia a la derivación de tareas hacia otra instancia (interna o externa), antes que a su resolución efectiva.

### **3.2 El momento de la formulación del proyecto de fortalecimiento institucional**

Como se expuso en el Capítulo II, la etapa de formulación originaria del proyecto concluyó con componentes centrados en la cuestión fiscal y administrativa, la cual se basó en el financiamiento para adquisiciones de equipamiento informático, mobiliario y capacitación. También existía un componente referido al fortalecimiento de los recursos humanos y su gestión.

En esta etapa, **la participación en el diseño del proyecto y los objetivos se limitó a la cúpula del organismo, la UEC, los consultores contratados y la Secretaría de Hacienda a cargo de Adalberto Rodríguez Giavarini.** Este grupo era denominado como una “UEC de formulación”. Sin embargo, los objetivos de fortalecimiento institucional no fueron concebidos como una cuestión central sino que el énfasis estaba puesto sobre las obras de infraestructura (referidas al Subprograma de Inversiones): *“Desde el origen había un componente de recursos humanos y creo que había algo en Rentas pero con poca vocación de cambio. A nadie le interesaba modernizar”* (Entrevistado número 4). Ello se demostraría

durante el proceso de reformulación, que fue un momento potente en términos de definición de objetivos más específicos.

Rentas mostraba una distinción entre la formulación ambigua de objetivos como problema y como estrategia. En la formulación formal de los mismos, se apeló a la utilización de cierta ambigüedad con la finalidad de ampliar sus márgenes de autonomía de acción.

### **3.3 El momento de la (re)formulación del proyecto del Subprograma de Modernización**

A partir del año 2001 y bajo la dirección de Alejandro Otero, Rentas comenzó a mostrar mayor consistencia y determinación a la hora de acercarse al proyecto, revelando también las implicancias del tipo de coalición gubernamental sobre la gestión pública.

La Dirección General, al tomar conocimiento de la disponibilidad de financiamiento externo, negoció duramente con la Secretaría de Hacienda para llevar a cabo la ejecución del préstamo:

*“Cuando asumo en septiembre del 2000, ahí es que me entero de eso, no me convence lo que hay, la verdad es que nadie intentó convencerme de nada. No había un director de proyecto que me dijera que eso era un proyecto. Era una cosa caótica. Cancelé eso que había, empecé de nuevo. Cuando fuimos a remontar de nuevo, ahí el nuevo Secretario de Hacienda no tenía ningún interés en ejecutar eso. La historia empieza de esa manera”.* (Alejandro Otero, Director General de Rentas y Empadronamiento Inmobiliario).

**En este sentido, la gobernabilidad en el organismo estaba afectada desde el principio en el marco de la Alianza:** el Secretario y Subsecretario de Hacienda provenían de la Unión Cívica Radical, mientras que el Director de Rentas provenía del Frente Grande, y así sucesivamente siguiendo una lógica de reparto de cargos por procedencia partidaria: el Director Adjunto, Marcelo Labanca, no formaba parte del proyecto de la conducción política del organismo y el Subprograma no contaba con su acuerdo, por lo que su postura oscilaba entre *“la pasividad y las obstaculizaciones”* (Entrevista número 13). Como señala López (2005, 222): *“...la partidización de niveles de la estructura estatal. La ocupación de los cargos depende de negociaciones políticas entre distintos sectores partidarios que sirven para dirimir las internas políticas”*.

Este es el caso de esta Dirección: de origen radical, el secretario de Hacienda, Miguel Ángel Pesce –quien había gestionado la última fase de la negociación del préstamo- estaba enfrentado con sectores internos del gobierno, especialmente ibarristas, y con el Jefe de Gabinete Raúl Fernández, no solamente a partir de las diferencias político-ideológicas sino a partir de su procedencia partidaria en sí misma.

Pesce (que ocupó el cargo entre 2000 y 2003) había integrado una de las listas internas que proclamaron a Cristian Caram como candidato a Jefe de Gobierno por esa fuerza, quien finalmente no acordó con Ibarra armar un frente conjunto para los próximos comicios. Sin embargo, Pesce mantuvo su cargo dentro de un gobierno enfrentado con el radicalismo, aunque allegados al Jefe de Gobierno le habían solicitado el despido de todos los funcionarios radicales (en contrapartida, Caram respondería con el despido de dos ibarristas en la Legislatura, cuerpo del que era vicepresidente).

Si bien se le solicitó a Pesce el despido de algunos funcionarios cercanos a Caram, **el Secretario le reclamó varias veces al Jefe de Gobierno menos interferencias del entorno en su tarea.** Pero ello era considerado por Ibarra como un tema menor (La Nación, martes 3 de junio de 2003). Esta situación era así expresada por Eduardo Delle Ville -sucesor de Rodríguez Giavarini en el cargo-:

*"Lo que dice Miguel (Pesce) es que durante su gestión, cuando la crisis parecía que no tenía salida, logró levantar las cuentas de la Ciudad, manejar el desastre, no aumentar los impuestos, lograr la sanción de un nuevo presupuesto y renegociar la deuda externa de la Ciudad para que no cayera en default. Pese a todo eso, no sólo no tuvo el apoyo que esperaba del jefe de Gobierno, sino que padeció varias dificultades". (Rey 2003)*

En este sentido, **las cuestiones de poder (en torno a la conformación de la coalición, lo cual potenciaba la lógica política) eran decisivas y se traslucían en los conflictos con los consultores contratados por el BID:** meses sin cobro de sueldo, no renovación de contrato o cambio de modalidad de contratación (había cinco modalidades vigentes en el organismo) ya que las vacantes estaban congeladas y no había ingreso a planta.

No obstante, la DGRyEI emprendió la formulación del proyecto para lo cual, optó por contratar a un consultor -experto en proyectos con organismos multilaterales y de confianza del Director General- con el fin de realizarla, previo diagnóstico del cual emergieron varios factores problemáticos que debían ser afrontados por el proyecto, el cual fue concebido por el Director Otero como un punto de apalancamiento de su gestión. Esta actividad demandó tres meses de trabajo.

Luego de la aprobación de la adhesión al convenio, desembarcó en el proyecto en 2001 quien sería su único coordinador, el economista Pablo Tavilla (de amplia trayectoria en el sector público) secundado por Silvio Santantonio<sup>107</sup>. Este equipo cumplió tareas de dirección operativa del proyecto, si bien el Director General era el director ejecutivo y responsable directo del proyecto en su conjunto, especialmente ante la UEC.

Además de la dirección operativa, **los coordinadores integraban un grupo más amplio que no solamente funcionaba como grupo técnico del proyecto, sino también como asesores políticos del director** (por ejemplo, elaborando normativa), que excedía la función de consultoría, lo cual en reiteradas ocasiones (como durante la implementación de la Dirección de Grandes Contribuyentes), les provocaba enfrentamientos con los mismos actores que componían el grupo dirigente del organismo, además de los sectores que llevaban a cabo la administración rutinaria del organismo.

Tavilla presentó un documento enriquecido por la experiencia adquirida en el organismo y su implementación se vio respaldada por el Director General de Rentas, el Dr. Alejandro Otero, quien asumió en septiembre del año 2000 y fomentó la constitución de un equipo de

---

<sup>107</sup> Tanto Silvio Santantonio como Pablo Tavilla se desempeñaron como Secretario de Economía y Administrador Municipal de Ingresos Tributarios de la Municipalidad de Moreno, respectivamente. Asimismo se desempeñaban como docentes e investigadores universitarios en temas de reforma administrativa, planeamiento estratégico y modernización tributaria.

trabajo<sup>108</sup>, instaurando una reunión semanal con todos los directores (con funciones complementarias) con el fin de intercambiar ideas y operacionalizar los objetivos en común.

No obstante, **la definición de objetivos se llevó a cabo con reducidos niveles de participación debido a que se consideraba que los actores que podrían haber intervenido en ese momento, no eran confiables.** La razón es que dichas redefiniciones se interpretan como la existencia de actores que están esencialmente tratando de controlar tanto los recursos como el contenido de la política pública (Peters 2000).

La definición de los objetivos del proyecto (así como la ejecución) fue consecuencia de la acción conjunta entre la UEC y el organismo, dentro del cual, fue central la intervención de su Director junto con el grupo ejecutivo (conformado por los Directores de Administración, Grandes Contribuyentes y el Departamento de Comunicación Institucional) y los consultores contratados con fondos BID<sup>109</sup>. Así esta modalidad “elitista” se trató de una estrategia del sector de conducción del organismo para excluir actores que no gozaban ni de su confianza política ni técnica:

*“No fue un proyecto participativo que diera lugar de involucramiento a los actores en la etapa de elaboración y dio un bajo nivel de participación a los actores en la etapa de ejecución. Esto fue una decisión política estratégica a partir del convencimiento de que no había inicialmente en el terreno actores que pudieran resultar actores confiables. Aún hoy, pasado el tiempo, me ratifico en esa decisión. Creo que haber hecho lo contrario hubiera significado no poder hacer avance alguno. De hecho, se lograron aliados en la línea, en el personal a partir de lograr algunos resultados que los propios actores en el nivel inicial consideraban imposible de alcanzar, se fueron logrando.” (Entrevistado número 9)*

Para la coordinación de Rentas, si bien la expertise técnica era muy importante para ejercer determinados cargos de conducción y gestión político-institucional, no constituía lo central sino que **la clave de la estructuración de políticas sería el apoyo político, y la posesión y**

---

<sup>108</sup> A diferencia de las gestiones anteriores, cuya comunicación se centraba en medios escritos como memo o nota.

<sup>109</sup> El equipo de trabajo estuvo conformado por consultores profesionales que respondían a determinados perfiles según los términos de referencia del contrato, entre los cuales se destacaban el coordinador (que desarrollaba el proyecto con las directivas provenientes tanto del director del área como de la Secretaría de Hacienda), un subcoordinador y responsables temáticos en torno a procedimientos, circuitos, estructura, desarrollo informático y recursos humanos.

**reproducción de los recursos de poder:** *“No subestimo la parte técnica pero lo decisivo viene por otro lado, con el capital político que contás para hacer las cosas y después con la muñeca con lo que lo conservás”* (Entrevistado número 8).

Al respecto, varios entrevistados han referido que uno de los factores primordiales de los mejores resultados obtenidos en este organismo –además del trabajo en equipo- fue que el Director de Rentas siempre vio este proyecto como el punto de apalancamiento para aquello considerado estratégico de su gestión a partir de condiciones políticas y técnicas, aunque: *“solidez técnica y muñeca en Rentas era una muy buena síntesis de Otero pero las condiciones políticas y de poder vienen de arriba”* (Entrevistado número 8). En este sentido, esta intervención fue decisiva porque si no hay demanda o percepción de necesidad de cambio por parte del funcionario responsable de la gestión, difícilmente pueda impactarse significativamente, a partir de los recursos que puede movilizar para tal fin. De esta manera y en forma efectiva, **el proyecto comenzó alrededor del año 2003** aproximadamente y se extendió hasta el final del gobierno de Aníbal Ibarra y de la gestión tributaria de Alejandro Otero (quien había asumido en septiembre de 2000).

### **3.3.1 Las renovadas líneas de acción**

La identificación de las brechas de capacidad que concluyó en un **diagnóstico de obsolescencia** dio lugar a una serie de ejes y de acciones de trabajo que constituían un plan estratégico plurianual para la DGRyEI. La idea era volcar ese plan estratégico –o al menos algunos capítulos- en el proyecto BID. La formulación del proyecto necesitó de menos de un trimestre.

En términos declarativos, **la DGRyEI se propuso como objetivo un proceso de renovación de su modelo de gestión basado en uno “gerencial proactivo”** –compatible con los enfoques post-burocráticos-, consistente en orientación a resultados, compromisos de gestión, política de desarrollo de recursos humanos, y componente remunerativo por desempeño. Se

apuntaba a que la Dirección General de Rentas se transformara en un referente nacional de administración tributaria. Estos atributos podrían atenuar las características burocráticas de la organización.

El **objetivo general** del proyecto era el siguiente:

*“Fortalecer las capacidades de gestión para aumentar el nivel de eficiencia y eficacia de la administración tributaria del GCABA, contribuyendo así al logro y el sostén del equilibrio fiscal de mediano y largo plazo, en simultáneo con la profundización de la equidad en el reparto de las cargas impositivas y la atención a los objetivos de desarrollo económico y social de la CABA”.*

Los objetivos y actividades de los proyectos ejecutados desde 2003 fueron formulados a partir de la identificación de la gestión de Otero de tres cuestiones problemáticas como la brecha de recaudación (distancia entre la recaudación real y la recaudación potencial), la obsolescencia del modelo de gestión y la baja productividad de la administración tributaria. A partir de este cuadro de situación, los **objetivos** planteados –en torno a tres vías o ejes que orientaran el plan estratégico- fueron los siguientes:

En primer lugar, **operar sobre la brecha de recaudación potencial** (a partir de la caída en torno al 10% de la recaudación durante 2001-2002), mantener la participación del ISIB en el total de lo recaudado y recuperar la recaudación en el año 2003, como objetivo primordial para la puesta en marcha del resto de las metas.

En segundo lugar, **iniciar el proceso de reversión de la obsolescencia tecnológica** en base a la recuperación del *know how*: finalización de las cuestionadas condiciones de provisión de servicios de información y comunicaciones (SIAC y SIG), inicio de desarrollos de servicios *on line* (consulta de deudas en ABL, CT y patentes) y creación de la Dirección de Grandes Contribuyentes.

En tercer lugar, **reducir los altos costos de la recaudación tributaria**.

Asimismo existían **cuatro ejes específicos** en el Subcomponente de Fortalecimiento Institucional que articulaban la estrategia de cambio.

En primer lugar, en el **desarrollo del cliente tributario** (DCTrib), básicamente se presuponían dos tipos de acciones: aquellas destinadas a conocer al cliente a partir de la mejora de la calidad de la información disponible para la gestión, sustentado en el desarrollo de nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (Tics) y de acciones tendientes a facilitar la actualización y el flujo de datos que alimentaban el padrón.

La segunda acción estaba dirigida a facilitar al contribuyente el cumplimiento voluntario de sus obligaciones a partir de una política de mejora en el servicio de atención *on line* por medio de soporte tecnológico: consulta de deudas en patentes y Alumbrado Barrido y Limpieza (ABL), impresión de formularios y boletas de pago vía Internet, etc. Este eje se relacionaba con los conceptos de “calidad total” y de “satisfacción del cliente”, en el marco de la actual etapa “post-burocrática” o “post-weberiana” de discusión en torno a una renovación en la gestión pública.

En segundo lugar, el **Incremento de la Tasa de Riesgo para formas de Incumplimiento Tributario** (ITRI) versaba sobre la construcción de capacidades estatales para lograr políticas de desaliento y combate a las distintas modalidades de incumplimiento tributario (evasión, elusión, fraude y mora). Se refería al incremento de capacidades en materia de detección y disuasión, y de análisis, segmentación, focalización y control.

El eje de **Fortalecimiento Institucional** (FI) tenía como objetivo específico fortalecer la gestión institucional de la DGRyEI, que en lo sustancial, refería a una serie de acciones que impactaban sobre la organización en su conjunto, de características “horizontales” por su impacto, como capacitación, desarrollo de recursos humanos y tecnología. El fortalecimiento pretendía contribuir a “optimizar la recaudación dotando de mayor equidad a la estructura tributaria, disminuyendo su sesgo procíclico y facilitando el cumplimiento a través de la baja de sus costos, a partir de atender a aquellas cuestiones que obstruyen el contrato fiscal”, objetivo que se circunscribía al eje de **Desarrollo del Contrato Fiscal** (DCFis)

Dentro de este eje (como veremos detalladamente más adelante), pueden citarse los trabajos realizados en torno a las temáticas de “estructura y circuitos” (como la Dirección de Grandes Contribuyentes o los proyectos de estructura), proyecto de autarquía para la administración tributaria, formación y capacitación de recursos humanos, los desarrollos en TIC’s para alimentar los circuitos decisorios y las capacidades de anticipación de la DGRyEI (muy subdesarrollada en la materia); y la culminación de los contratos con los proveedores de servicios Catrelsa<sup>110</sup> y UTE Rentas. Todas estas actividades tenían impacto en la productividad global de la DGRyEI.

A lo largo de la ejecución del Proyecto se desarrollaron una serie de actividades (Ver Anexo Metodológico II) para alcanzar los objetivos de fortalecimiento de la gestión institucional, desarrollo del cliente tributario, incremento de la tasa de riesgo para la evasión y otras prácticas de incumplimiento; y desarrollo del contrato fiscal.

Tal como se detalló en los informes de gestión elaborados, las acciones hasta aquí encaradas permitirían mejorar la *performance* del organismo en cuanto al ejercicio de sus competencias básicas como la recaudación, fiscalización y aplicación de normativas específicas. Sin embargo, nuevas acciones y objetivos que profundizaran estos logros se tornaron necesarias, tales como: disminuir el sesgo procíclico de la recaudación, incrementar la percepción de riesgo para el incumplimiento y con ello reducir la morosidad, mejorar el ambiente interno de incentivos institucionales para un mejor alineamiento con los objetivos estratégicos y mejorar la calidad en el servicio de atención a los contribuyentes (Secretaría de Hacienda y Finanzas del GCABA 2004).

De esta manera, los proyectos de reforma administrativa o fortalecimiento institucional desarrollados en Rentas poseían una importante **dimensión externa, respecto a los actores**

---

<sup>110</sup> Si bien el sistema operado por Catrelsa era tomado por el GCABA a través de la USIG (Unidad de Servicio de Información Geográfica), la DGRyEI se encargaba de la alimentación de la base de datos en todo aquello relacionado con la determinación de valuaciones fiscales.

**involucrados (no sólo los contribuyentes sino las asociaciones profesionales, otros organismos gubernamentales como AFIP) y los objetivos de dicha reforma.**

### **3.4 El proceso de implementación del proyecto**

A partir del 2001 (año en que el Subcomponente fue tomado bajo la coordinación de Pablo Tavilla), observamos el desarrollo de los siguientes **proyectos** (clasificados según las dimensiones de las capacidades institucionales) y sus diversos niveles de ejecución en el marco del Subprograma (1996-2007): Unidad especializada en Grandes Contribuyentes (asociado a la información gerencial para inteligencia tributaria); migración y renovación del SIAC; Cuenta Única por Contribuyente; Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes de ISIB; “Osirización” de todos los contribuyentes locales de ISIB; gobierno electrónico; asistencia técnica en desarrollo de Servicios *on line* al contribuyente; Proyecto Catastro económico o tributario; “segundo anillo” de contribuyentes de ISIB; Centro de Cobranzas; reforma de la base de cálculo para las valuaciones que constituyen la base imponible del IRV (Impuesto a la Radicación de Vehículos o Patentes); Censo de personal; capacitación, formación y desarrollo de recursos humanos; y Ley de creación de un ente autárquico.

**La implementación (aunque tampoco se consideraba una etapa de participación amplia debido a la baja confianza política y técnica por parte del Director General) incorporó un mayor número de actores interviniendo en esta etapa, pero fundamentalmente a partir de la ejecución de la migración del SIAC: “En su implementación, a partir de este logro –que era la cancelación de las tercerizaciones- se fueron involucrando más definida y decididamente a los actores”.** (Entrevistado número 9)

#### **3.1.1 Organización interna**

##### **3.4.1.1 Distribución de funciones**

###### **3.4.1.1.1 Unidad especializada en Grandes Contribuyentes**

Entre fines del año 2001 y principios del 2002, se reestructuró el Departamento de Grandes Contribuyentes, constituyéndose la Dirección de Grandes Contribuyentes), lo cual enunciaba una **particularidad propia de la lógica burocrática, en su aspecto más técnico**. Además de sus misiones y funciones, ello involucró proyectos normativos, manuales de procedimientos, definición del padrón de grandes contribuyentes, unificación en CUIT, aplicativo base Vector de Cumplimiento Fiscal, nuevo sistema para Agentes de Recaudación<sup>111</sup> (ArCIBA) con nuevos circuitos para la División Agentes de Recaudación; y formación y capacitación específica.

En materia de administración tributaria, la focalización sobre los Grandes Contribuyentes constituyó uno de los logros destacables, siendo una de las “puntas de lanza” del proyecto de la gestión ibarrista en Rentas. O sea que un componente propio del Subcomponente se constituyó en un punto de apalancamiento de otros proyectos o “paquete estratégico, “según la terminología utilizada por Gutiérrez (2006).

Los Grandes Contribuyentes de Ingresos Brutos constituyeron un factor fundamental para mantener una recaudación efectiva por fuera de los cambios del ciclo, aún en el marco del sesgo procíclico del sistema tributario local. En efecto, en el mismo período en que la recaudación global cayó, la contribución de los grandes contribuyentes creció.

Dado el alto grado de concentración económica que habían generado tanto los cambios estructurales como las reformas promercado, existía un puñado de contribuyentes que

---

<sup>111</sup> Según la definición de la Administración Gubernamental de Ingresos Públicos (AGIP 2015), las administraciones tributarias -a fin de optimizar su recaudación- conforman un pequeño universo de contribuyentes a los que se denomina Agentes de Recaudación, los cuales asumen la función del organismo recaudador, ya que se encuentran obligados a recaudar el impuesto y a depositarlo siendo responsables en forma solidaria con los contribuyentes. Los Agentes de Recaudación deben cumplir una doble función: la de recaudar y depositar las retenciones/percepciones efectuadas a los sujetos pasivos de la obligación tributaria por un lado, y por otro aportar información sobre las operaciones realizadas.

<http://www.agip.gov.ar/web/agentes-recaudacion/ingresos-brutos-definicion.html>

representaban la mayor parte de la recaudación total<sup>112</sup>. En efecto, alrededor del 25% de la recaudación se acumulaba en 1.200 contribuyentes y si se extendía a 5.000 contribuyentes, se tenía casi dos tercios de la recaudación total. Es decir que desde el punto de vista de la importancia relativa sobre la recaudación del conjunto, se justificaba (desde lo político y técnico) un accionar focalizado sobre este conjunto de contribuyentes.

Frente a esta situación, existía previamente un área -no a nivel de Dirección sino de Departamento- que tenía una cuenta de 40.000 contribuyentes de Ingresos Brutos, cantidad que desvirtúa la posibilidad de realizar un seguimiento más cercano o continuo.

Focalizar la recaudación de Ingresos Brutos sobre los Grandes Contribuyentes fue una iniciativa y decisión del Director General y con la participación del futuro Director del área (Claudio González) y consultores provenientes de la UEC que realizaron un relevamiento de campo y participaron en el diseño del esquema de la estructura, misiones y funciones de la DGC, que fue el que finalmente se puso en marcha. Asimismo los entrevistados señalaron que hubo una aprobación superior a través de una resolución de la Secretaría de Hacienda, lo que no constituye un tema menor en Rentas, teniendo en cuenta la oposición original de la misma a la puesta en ejecución del préstamo, los pasos procedimentales del GCABA y el uso político de dichos procedimientos. Sin embargo, en este momento, la designación al frente de la Secretaría había recaído en un miembro del Frente Grande, Martha Albamonte, particularidad que benefició la aprobación del proyecto de creación de una unidad de Grandes Contribuyentes.

Dentro de la recaudación fue elemental designar agentes de recaudación<sup>113</sup>, -partiendo del *aggionamiento* de una normativa considerada desactualizada-, lo cual garantizaba una parte

---

<sup>112</sup> Para la Ciudad, los ingresos fundamentales provenían del sector financiero –en general, todo el sector servicios- y el sector inmobiliario.

<sup>113</sup> Según la Administración Gubernamental de Ingresos Públicos (AGIP 2015), los agentes de retención constituyen “*aquellos sujetos a los que la ley les atribuyó el deber de practicar retenciones por deudas tributarias de terceros sobre los fondos de que dispone*”.

importante de la recaudación a través de la retención. Ello constituyó un proceso arduo hasta que se desarrolló un sistema propio con el apoyo de actores externos –además del BID-, como la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES) (algunos de los funcionarios de esta gestión pertenecían a su plantel docente), el Consejo Profesional de Ciencias Económicas (del cual el Director de Administración era protesorero) y el Colegio de Graduados. Especialmente en estos dos últimos, había dos puestos de atención que dependían de la DGRyEI con el fin de establecer vínculos más potentes con los profesionales, muchos de los cuales se relacionaban con las empresas más grandes. En este sentido, las asociaciones profesionales constituyen agentes con influencia externa debido a su participación en la constitución de redes de políticas que potencian los resultados desde el punto de vista tanto técnico como político.

De esta manera, se estableció una red que implicaba un cambio en el modelo de gestión especialmente en el proceso de la construcción de grandes contribuyentes, en base a la modernización tecnológica. De hecho, tomando como modelo a AFIP, Rentas formó parte de la Comisión Arbitral del Convenio Multilateral<sup>114</sup> (como régimen de retención), que se constituyó como un organismo técnico para la aplicación de dicho Convenio. Además funcionó de hecho como un espacio de gestión (anteriormente funcionaba como un espacio de debate entre especialistas contables y jurídicos), lográndose que una empresa que es parte del Convenio -o sea que paga impuestos en varias jurisdicciones- esté en un único padrón nacional.

Asimismo algunos de los funcionarios que formaban parte de la conducción de Rentas fundaron y fomentaron junto a la Provincia de Buenos Aires una nueva institucionalidad

---

<http://www.agip.gov.ar/web/agentes-recaudacion/>

<sup>114</sup> La Comisión Arbitral estaba formada por un presidente, un vicepresidente, siete vocales titulares y siete vocales suplentes, uno por cada zona del país, además de las representaciones de Provincia y Ciudad de Buenos Aires. En tanto la Comisión Plenaria está integrada por dos representantes de cada Provincia del país y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

como el CEATS (Centro de Administraciones Tributarias Subnacionales)<sup>115</sup>. Esto significó que se fueron convocando diversos actores externos a la organización que completaron el trabajo de consultoría a través de acciones o medidas como la redefinición del universo de grandes contribuyentes. Las características e imposiciones que se aplicarían a los grandes contribuyentes siempre daban lugar a una interacción tanto con el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la CABA (que constituía un importante factor de poder ya que nucleaba 60.000 contadores) como con las cámaras empresariales. Vale aclarar que permanentemente el Consejo y las cámaras interactúan con la administración tributaria cualquiera sea y lo mismo con la DGRyEI. El organismo establecía procesos de consulta a priori y a veces a posteriori, ya que producida la sanción de la norma, se rehabilitaba el diálogo o requería algún tipo de revisión.

Este intercambio se desarrollaba en una organización, cuya relación con los intereses sociales históricamente era interpretada como *sospechosa*, en términos de cooptación (Entrevistado número 9). Sin embargo, en realidad lo que se movilizaba era el **recurso de establecer redes de política y de expertise no sólo a partir de las particularidades de los actores principales que en ese momento dirigían el organismo, sino por las mismas características del área de política y del ámbito institucional**, aunque históricamente no se percibía el vínculo como virtuoso –a semejanza de la autonomía enraizada (Evans, 1996)-: *“Esa cercanía es necesaria porque dada la heterogeneidad de los actores es muy difícil que uno pueda contemplar una gran variedad de situaciones si uno no está directamente con ellos”* (Entrevista número 9)

Inspirada en el modelo de AFIP (la cual cumplió un papel muy importante en todo el proceso a partir de su vinculación técnica con la DGRyEI), el proceso consistió en la focalización

---

<sup>115</sup> Si existía el CIAT (Consejo Interamericano de Administración Tributaria)

administrativa sobre los grandes contribuyentes, lo cual implicó la redefinición (política) de ese universo, posibilitando el crecimiento de la recaudación de los Grandes Contribuyentes y el incremento de su participación relativa en el total recaudado<sup>116</sup>.

La reestructuración y jerarquización de la DGC implicó la reducción del universo de grandes contribuyentes pero al mismo tiempo, significó también una mayor recaudación: 4 mil cuentas representaban el 70% de la recaudación, que comenzaron a ser controladas por esta Dirección, con una estructura de 100 agentes aproximadamente. Así la concentración de la recaudación revierte la anterior dispersión, debido al control estricto de la información manejada por parte del este área.

La viabilidad política de la decisión de redefinir a los grandes contribuyentes se basó en los indicadores de eficiencia (asociados a la legitimidad de la lógica técnica) que denotaban que la disminución del padrón que los aglutinaba y las mayores posibilidades de seguimiento, mejoraban el nivel recaudatorio. **La crisis fiscal inclinó la balanza hacia los reformadores.**

Al respecto, según datos aportados por documentos oficiales (entre ellos, el Informe de Terminación del Proyecto), la recaudación administrada en el ámbito de la Dirección de Grandes Contribuyentes representaba el 56% de la recaudación total de la DGRyEI, y era mucho más relevante aún si se tomaba en cuenta que representaba el 76,3% de la recaudación total de ISIB en 2004 (tomando 8 meses comparables) y que pasó al 80,2% en igual período de 2005, incremento este último asociado a la mejora relativa de desempeño del área. Asimismo la recaudación de la DGC creció un 30,3% en la comparación de 8 meses interanual 2004-2003, y un 29,6% adicional comparando igual período entre 2005 y 2004.

---

<sup>116</sup> Además se implementaron una serie de mecanismos de seguimiento del nivel de cumplimiento y multa automática, nuevas prácticas de gestión y la incorporación de aplicativos (como el Vector de Cumplimiento Fiscal y ArCIBA como nuevo servicio para agentes de recaudación) que permitió la gestión focalizada en este universo.

Respecto del carácter de gran contribuyente y la cantidad de nuevos aplicativos que se implementarían, se discutieron entre los actores mencionados –el Consejo Profesional de Ciencias Económicas y las cámaras profesionales- cuál sería la definición técnica de gran contribuyente, aunque guiada por un objetivo político basado en el aprovechamiento del alto grado de concentración económica de la Ciudad, en beneficio de la administración tributaria. En esta definición de gran contribuyente, se ejemplifica la conjunción de elementos de una lógica tanto política como técnica, y la necesidad de ambas en este aspecto de la gestión pública.

Cuando arribó Otero a la gestión, el Departamento de Grandes Contribuyentes tenía alrededor de cuarenta mil contribuyentes. A través de un análisis -en el cual intervino fuertemente el proyecto BID-, se supo que entre 4000 y 5000 contribuyentes explicaban el 50% de la recaudación de la Ciudad.

A partir del dato técnico obtenido, se redefinió el área respecto de esos 5 mil agentes de recaudación, que fueron identificados individualmente y obligados a un re-empadronamiento. La exactitud de esta información era clave para establecer fehacientemente una notificación o una sanción, en la cual se debía nominar en forma precisa al contribuyente. La necesidad política de ello era evidente: *“si no tenés bien el dato, se debilita la medida, es fácilmente impugnabile”* (Entrevistado número 9). Por consiguiente, las pautas respecto del padrón auditado de grandes contribuyentes debían ser muy transparentes y sin ambigüedades. Se notificaba a los contribuyentes que participarían en dicho padrón. Es de destacar que no hubo reclamos por parte de los contribuyentes.

La creación y publicación del padrón es considerado un hecho fundamental o un hito en el proceso de fortalecimiento institucional de la DGRyEI, especialmente debido a los **inconvenientes -tanto técnicos como políticos- en obtener la información necesaria para confeccionarlo**. Sin embargo, su ejecución denotaba la **intervención de un factor externo**

**que aglutinaba a los actores pertenecientes al aparato estatal como la crisis fiscal:** *“La cuestión de grandes contribuyentes fue importante en la crisis porque tener para nosotros muy agarrado ese conjunto tan importante desde el punto de vista relativo a la recaudación, nos facilitó concentrar acciones sobre ese subgrupo que contuviera la recaudación lo mejor posible que a juzgar por resultados fue exitosa”* (Entrevistado número 9)

De esta manera, se consideraba gran contribuyente -en ingresos brutos, impuestos inmobiliarios y patentes- en relación a la cantidad de unidades poseídas y no al monto aportado a la recaudación. Es decir que lo fundamental era el seguimiento de la potencia contributiva. Este ha sido un **proceso que se hizo en conjunto entre Rentas, la UEC, la Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y el Banco Ciudad, marcando el carácter interorganizacional e interinstitucional de esta cuestión y su política asociada.**

En este sentido, esta serie de acciones desarrolladas provenían de la **adaptación de los desarrollos originados en AFIP para el manejo de grandes contribuyentes.** Por ello, quien sería el Director de Grandes Contribuyentes, era –y seguía siéndolo- un funcionario de planta que pertenecía a AFIP, el Contador Claudio González, porque contaba con el conocimiento acerca de cómo se trabajaba allí en relación a sus grandes contribuyentes desde el punto de vista de las notificaciones, intimaciones, seguimiento, etc. En consecuencia, estos resultados han tenido como punto de partida la cercanía política y los objetivos compartidos entre la Dirección del área y la conducción general del organismo (el director era un funcionario técnica y políticamente cercano a Alejandro Otero).

Asimismo se daba un corte en cuanto a la forma de organización de la recaudación en Rentas, la cual estaba establecida de acuerdo a los impuestos (inmobiliario, automotor, ingresos brutos) y cada área controlaba ese impuesto. A partir de la DGC, la segmentación se realizaba sobre la capacidad de aporte y se unificó toda la información en una sola cuenta corriente, lo

que se contradecía con los sistemas de información hasta entonces vigentes. El modelo de gestión era el de “contribuyente único” o al estilo bancario, oficial de cuenta.

Sin embargo, una de las aspiraciones que nunca se pudo alcanzar en relación a lo planificado era tener un oficial de cuenta o una estructura donde cada jefe de sección pudiera tener al menos cinco empleados, cada uno de los cuales administraría una serie de cuentas. No fue posible segmentar por cartera, aunque era factible hacerlo de acuerdo a las actividades, centralmente el seguimiento con el sector servicios, productivo y financiero. Hubo movimientos internos de personal, fue una decisión voluntaria de los agentes públicos permanecer en el proyecto. Alrededor del 10% solicitaron cambio de puesto aduciendo que “no soportarían el ritmo de trabajo” (Entrevistado número 12). Fueron reemplazados por personal especialmente contratado y personal de planta. **Ello constituía un reclamo tradicional de SUTECBA: que las designaciones de cargos de unidades de estructura, a partir de subdirecciones, correspondieran a personal de planta**<sup>117</sup>.

En definitiva, el resultado de los desarrollos implementados para esta área fue positivo a partir de una condición clave: **actores que apoyaron la reforma, fundamentalmente porque implicaba una mejora de la recaudación que se había precipitado en el 2001, movilizand**o una lógica política.

La creación de la Dirección de Grandes Contribuyentes de ISB se intentaría complementar con un proyecto denominado “Segundo Anillo de Contribuyentes de ISB”, en términos de focalización de política y administración tributaria.

#### ***3.4.1.1.2 Proyecto “segundo anillo” de contribuyentes de ISIB***

---

<sup>117</sup> Hubo un avance en cuanto a que los cargos de directores se fueron cubriendo con la planta, incluso dos directores generales de la Secretaría de Hacienda pertenecían a la misma.

Derivado del proyecto de política fiscal y dentro de los ejes de DCTr e ITRI, se encontraba la institucionalización del proyecto “segundo anillo” de contribuyentes de ISIB, el cual por su relevancia contributiva intermedia (10% de recaudación) demandaba nuevamente una focalización de acciones y mayor proactividad.

Justamente la estrategia de los reformadores (como la UEC o Pablo Tavilla, quien comandó este proyecto) para la implementación de este proyecto era un alto involucramiento por parte de los actores “de línea”, justamente porque estos desarrollos involucraban procesos de innovación organizacional y de procedimientos, los cuales constituían “campos” propios de los ámbitos y sectores administrativos.

En este sentido, dentro del Subprograma de Modernización en general, se consideraba que la mayor parte de los resultados o productos alcanzados se originaría en aquellos proyectos que fueron planteados o, al menos desarrollados por los sectores de línea al existir la necesidad de sustentabilidad de largo plazo, considerando los grandes períodos de tiempo necesarios para la reforma (Heredia y Schneider, 2003), ante el **recambio periódico de los máximos niveles de decisión en la organización**. Por ello era importante que los conflictos suscitados en los niveles ejecutivos no alcanzaran a los ejecutantes. En ese sentido, si estaba de acuerdo con las características técnicas del proyecto, la Secretaria de Hacienda desempeñaba un rol fundamental para destrabar los conflictos surgidos, eliminando resistencias intermedias para evitar desplazamientos de objetivos de bases, para lo cual se requería de coherencia interna de dichos sectores: *“A mí me pasaba cuando el líder técnico del proyecto me convencía a mí, yo trabajaba para eliminarle las resistencias. Me convencía porque tenía sentido común, un currículo que lo avalaba, tenía características que yo buscaba. Eso a mí me ayudaba a disminuir la resistencia que pudiera haber”* (Entrevistado número 10).

En términos administrativos, así como con los grandes contribuyentes, este proyecto involucraba una organización interna diferente ya que no se basaba en divisiones por

impuesto sino por capacidad contributiva. Se referenció que había tenido una buena recepción en la línea: *“Hubo excelente llegada con la gente de la planta, les armamos un programa, pero está ahí...hay experiencias disímiles”* (Entrevistado número 8)

Justamente lo que mostraría este proyecto es la condición necesaria de coherencia en términos de objetivos de gestión pública, y no ambigüedades fundamentalmente frente a la línea. Para ello (cuando no alcanza el acatamiento jerárquico), **los niveles máximos ejercían un rol de brokers respecto de los niveles intermedios (uno de los sectores más resistentes a los cambios)** que podía mostrarse en desacuerdo con dichos objetivos, lo que conllevaría a “politizar” o tomar posición a la línea, habilitándola al desplazamiento de objetivos.

### **3.4.1.2 Estructura**

#### ***3.4.1.2.1 Proyecto de Ley de creación de un ente autárquico***

Entre 2003 y 2004 se diseñó y presentó un proyecto de Ley de creación de un ente autárquico para ejercer la función de administración tributaria del GCABA<sup>118</sup>. Un capítulo relevante para el componente de Apoyo Fiscal y Financiero (dentro del cual se encontraba el fortalecimiento de la DGRyEI) fue la elaboración y presentación en la Legislatura de una nueva estructura y un proyecto de autarquía para la DGRyEI, que incluía el organigrama y la descripción de misiones y funciones.

Se argumentaba que para ejercer la función de administración tributaria era necesario llevar a cabo ciertas innovaciones que apuntaran al cambio de su marco institucional para adaptarla con el nuevo modelo de gestión denominado “gerencial proactivo”, objetivo que nunca estuvo operacionalizado, más allá de su enunciación.

**Como un objetivo propio de la lógica política así como de la tecnocrática, esta ley de creación de un ente autárquico significaba la búsqueda de una mayor autonomía para disminuir la complejidad de la toma de decisiones** (por ejemplo, en torno a la modificación

---

<sup>118</sup> Expediente o C.C.I. N° 69.016/DGRyEI/2004

de estructura o contrataciones), que involucraba a la Secretaría de Hacienda, la Subsecretaría de Ingresos Públicos, la Jefatura de Gabinete e incluso al mismo jefe de Gobierno.

En este sentido, ubicada jerárquicamente entre la DGRyEI y la Secretaría de Hacienda, la Subsecretaría de Ingresos Públicos constituyó (desde el punto de vista de los reformadores) un factor más de “cortocircuitos”, al agudizar la burocratización de los procedimientos (algunos consultores estaban contratados por esta Subsecretaría y cuyas contrataciones se demoraban), pero que fundamentalmente estaba ocupada por funcionarios que no formaban parte de la misma corriente política que el Director General o el Jefe de Gobierno. Otero debía establecer contacto directamente con Ibarra, cuando surgían estas disidencias, desvirtuándose así la jerarquía burocrática. Posteriormente la Subsecretaría no sería ocupada y terminaría desapareciendo de la estructura: *“Si yo no tengo autarquía financiera ni con los recursos humanos, dependo de que me firmen desde arriba. Si en ese momento, el secretario es amigo me firmará y si el ministro... Obvio que obstaculiza. Sí, totalmente. Ayuda mucho si es menos heterogénea la toma de decisiones”* (Entrevistado número 9).

Sin embargo, las áreas jerárquicas de las cuales la DGRyEI buscaba autonomizarse, eran las mismas con los cuales tenía que discutir y negociar esa emancipación, lo que expresaba un **elemento común entre la lógica política y la burocrática, respecto de la búsqueda de autonomía en un ámbito organizacional**. De esta manera, el proyecto de autarquía transitó por un complejo debate interno, particularmente entre la Secretaria de Hacienda Martha Albamonte y el Director Alejandro Otero, que además incluía en varias ocasiones la necesidad de recurrir al propio Jefe de Gobierno. En este sentido, los consultores (así como el Director General) reconocieron la existencia de un fuerte respaldo y voluntad política del Jefe de Gobierno (aunque otros consultores han dado cuenta que el convencimiento del Jefe de Gobierno acerca de la autarquía de la DGRyEI no era total, como puntualizó el Entrevistado

número 3). Pero si bien ese respaldo existía, era insuficiente para “romper” el circuito burocrático (Entrevistado número 2) y procurarle real jerarquía al área de recaudación o a la administración tributaria en general.

**En términos de lógica política y a nivel de acuerdo programático, se valora la existencia de respaldo o apoyo político sostenido a la gestión reformista.** Los respaldos políticos disminuirían la incertidumbre cuando las políticas pasan de etapa (como de formulación a implementación), lo cual exige la recontextualización y *adaptación* de la misma a las reglas y lógicas que predominan en un nuevo ámbito. Ello a su vez depende de las posibilidades de hacer efectivo el poder político. En el caso de Rentas, Otero obtuvo dicho respaldo de parte del Jefe de Gobierno Ibarra debido al estrecho vínculo político-profesional a partir del cual había depositado la confianza en la gestión en Rentas, pero también a las condiciones coyunturales, que permitían que fuera Otero el que asumiría el costo político debido a su alta visibilidad como “gestor”.

Los lazos políticos de quien está al frente de un organismo, su mayor o menor proximidad con la cúspide del poder -en términos partidarios, profesionales o personales-, es una variable central a la hora de evaluar la capacidad de una agencia para incrementar o preservar sus recursos, más allá de la importancia relativa de la función formalmente encomendada. Sin embargo, el apoyo político por sí mismo no ha garantizado el alcance de los objetivos en términos globales. Es decir que **el apoyo político no sería condición suficiente para alcanzar el objetivo de otorgarle mayor autonomía a Rentas, aunque sí fue considerada necesaria en los lineamientos del proyecto y aún del Subprograma:** *“El compromiso político al más alto nivel asegura la prioridad del programa. El Poder Ejecutivo ha manifestado desde el comienzo de su gestión una profunda vocación de reforma y además ha promovido desde el principio de su gestión una estrategia de consenso entre las distintas*

*fuerzas políticas. Ambos hechos le otorgan mayor viabilidad institucional al programa.”*

(Resumen Ejecutivo s.f., 43)

La búsqueda de autonomía constituye un objetivo de los actores que movilizan tanto una lógica burocrática (del sector político, como hemos señalado en el Marco Teórico) como política para aumentar su poder relativo. Este proyecto ha mostrado que **la lógica política-gubernamental también busca autonomía** (a diferencia de la literatura que en general refiere a su búsqueda por parte de las burocracias), **en términos jerárquicos, con fin de simplificar el proceso decisorio (agravado por la coalición gubernamental y reparto de cargos)**. Incluso la comprensión del desarrollo de este proyecto requirió de la observación de otros procesos (por fuera del Subprograma) en los cuales se luchó por la autonomía.

Un ejemplo de ello ha sido el circuito administrativo de una Resolución de la DGRyEI (como 713/2005) vinculada al uso obligatorio del aplicativo A.R.C.I.B.A para Agentes de Recaudación del Impuesto de Ingresos Brutos (ISB), como parte de los Grandes Contribuyentes. Dicho circuito involucraba el tránsito por la Secretaría de Hacienda, que podía estar en desacuerdo con la medida dispuesta por la Dirección, la cual –en compensación- buscaba la participación activa de la UEC, AFIP y cámaras profesionales con el fin de autonomizarse de su superior jerárquico, en términos informales:

*“El nivel de autonomía que teníamos para la ejecución del proyecto era muy bajo y de hecho, siempre requería una gestión política-institucional para poder avanzar aunque sea mínimamente en la ejecución. Esto tenía que ver con dos cosas: la general, que nuestro gobierno a lo largo de sus 6 años tuvo esta característica. Era muy trabajoso lograr que las áreas tuvieran alguna autonomía dentro de la Secretaría de Hacienda ya que esta Secretaría y el gobierno en su conjunto tenían una centralización decisoria muy alta y era muy difícil avanzar sin pasar por ese embudo decisorio. Los actores claves son los secretarios de Hacienda que nos tocó interactuar, Pesce y Albamonte después”.*  
(Entrevistado número 9)

Aquí lo que se jugaba era la búsqueda de autonomía administrativa y política frente a actores (como la Secretaría) que no estaban convencidos de ceder esos espacios. **El recurso de poder de quienes buscaban la autonomía era el establecimiento de redes tanto de políticas**

como de expertise -formales e informales externas-, frente al objetivo de niveles jerárquicos superiores, de mantener su propio *status quo*. La pérdida de potestades administrativas y políticas se cristalizó en 2004, año en el cual el Jefe de Gobierno firmó el Decreto 2186 que habilitaba “superpoderes” para los funcionarios de menor rango que Secretarios, lo cual reducía incumbencias para la Secretaría de Hacienda:

*“El decreto 2186, firmado ayer, permite que los directores generales convoquen y luego adjudiquen por montos de hasta 300.000 pesos, y que los subsecretarios puedan convocar a una licitación pública por 3.000.000 de pesos, bajo el control exclusivo del secretario a cargo del área. A los funcionarios de mayor rango se les estira el tope de 1.000.000 a 5.000.000, con la excepción del titular de Infraestructura, cuyo límite ahora será de 8.000.000 de pesos.*

*“...permite que las contrataciones menores a los 5.000.000 de pesos puedan ser adjudicadas por el área que coordina la inversión, sin que la Jefatura de Gabinete ni la Secretaría de Hacienda puedan revisarlo.” (Lladós 2004).*

Entre los actores que demandaban medidas de este tipo, se encontraba el Vicejefe del Gobierno porteño Jorge Telerman, quien reclamaba activamente medidas para acortar los circuitos burocráticos: *“Telerman acompañó el reclamo. Cuando Ibarra le dio la responsabilidad de resolver las problemáticas sociales de la Ciudad, el vicejefe; a cambio, le pidió dinámica para que las soluciones no demoraran medio año”.* (Lladós 2004).

En términos de isomorfismo institucional, la intención de crear un organismo recaudador autárquico no era un proyecto aislado y localista dentro del GCABA. Este objetivo (recogido por la lógica tecnocrática) se desarrollaba en un **contexto favorable ya que desde la década de 1990, la tendencia nacional y mundial para las administraciones tributarias había sido la búsqueda de la autarquía** (incluyendo la financiera), como es el caso de AFIP<sup>119</sup>. En ese entonces, la autarquía era planteada por la gestión Otero en consonancia con dichas tendencias.

---

<sup>119</sup> Las reformas tributarias llevadas a cabo por la AFIP (ex DGI) a nivel nacional durante la década de 1990, tenían como objetivo un salto cualitativo en sus capacidades de detección y penalización de la evasión y en materia de predictibilidad en la utilización de los instrumentos tributarios. Por ejemplo, la reforma tuvo el efecto de incorporar abogados, asociaciones profesionales o especialistas tributarios, que antes “jugaban” a favor de los evasores, como parte del proceso tributario ya que a partir de ella eran legalmente responsables y por lo tanto, podían ser penalizados.

Uno de los factores principales que proporcionaba una sustantiva libertad de acción tributaria era –tal como lo había decidido la gestión de Ibarra- “recaudar para pagar”, en tanto la deuda pública no llegaba al 8% del PBI. Sin embargo, la presentación del proyecto de autarquía no prosperó debido a una discontinuidad más política que técnica, teniendo en cuenta que posteriormente, durante la gestión de Mauricio Macri, dicho proyecto inspiró otro -además del mantenimiento de metas a nivel de la recaudación, la atención a los grandes contribuyentes y la prosecución de la nueva plataforma tecnológica- que dio origen a la Agencia Gubernamental de Ingresos Públicos (AGIP)<sup>120</sup>, la cual a juzgar por los actores involucrados, es producto de “*lo que se pudo hacer*” (Entrevistado número 8).

**Uno de los principales factores explicativos de la ampliación de los márgenes para decidir en materia de administración tributaria ha sido la crisis ya que dos aspectos de la misma marcaron la gestión:** el primero, una gestión (si bien la CABA constituye la jurisdicción con el mayor ingreso per cápita del país) que le tocó recaudar en el peor momento de la historia (2001), que tenía como objetivo superior que la Ciudad no emitiera bonos o cuasi moneda, lo que finalmente se cumplió abonando en fecha los salarios municipales sistemáticamente durante toda la crisis (la única medida tomada fue el descuento de los salarios de los funcionarios políticos, no de carrera); y el segundo, gestionar en una de las mejores recuperaciones de la historia, a partir de 2003 en adelante, solventando el superávit para generar el fondo anticíclico<sup>121</sup>, que además constituía uno de los condicionamientos del BID. De esta manera, tanto 2001 (aún el proyecto BID no estaba consolidado en términos de

---

<sup>120</sup> En la actual AGIP, el director general tiene una estabilidad de 4 años -excepto que haya un sumario-, lo cual le posibilita trabajar con plazos más extensos. Asimismo AGIP goza de una mayor autarquía que Rentas, modalidad que se tomó del proyecto original, aunque modificada para adaptarla a un nuevo modelo de gestión tributaria.

<sup>121</sup> La constitución de un fondo anticíclico ha sido una de las herramientas de la independencia de la política fiscal ya que protegían a la estructura de recursos de cualquier cambio brusco que se produjera en la economía, evitando tener que hacer en momentos críticos, modificaciones que podían ser recesivas en cuanto a la estructura tributaria o que signifiquen mayor endeudamiento. El fondo anticíclico fue eliminado durante la gestión Telerman.

ejecución sino que estaba más ligado a la etapa de recuperación) como la etapa de auge condicionaron fuertemente la implementación de los proyectos.

En este proyecto se ha observado la colonización de la lógica política-partidaria en la gestión pública, que además tiene su correlato y expresión en la conformación de la propia Legislatura. La dinámica de la coalición política que se hizo cargo del gobierno porteño puede ser considerada como uno de los factores más importantes de la búsqueda de autonomía debido a las controversias políticas propias de una coalición gubernamental que negociaba la distribución de los cargos de acuerdo a criterios político-partidarios. Esta situación desvirtuaría la jerarquía burocrática, elemento propio de la lógica burocrática dentro de la organización.

Así, en este proyecto de ley de creación de un ente autárquico y en términos de lógicas, existió una **“cooperación” entre la política-gubernamental y la tecnocrática, mostrando además la constitución de redes externas de expertise en el marco de intercambio de información e isomorfismo institucional.**

### **3.4.1.3 Tecnologías centrales y de apoyo y gestión de la información**

En este punto, hemos elegido fusionar las dimensiones de tecnologías centrales y de apoyatura, con las modalidades de gestión de la información a partir del concepto de “gobierno electrónico”. El motivo se basa en que la gestión de la información se desarrolla a través de medios electrónicos e informáticos.

#### ***3.4.1.3.1 Gobierno electrónico***

En materia de desarrollo informático, servicio *on line* o gobierno electrónico, fue posible realizar una clasificación a partir del punto de vista del cliente o la organización.

*Desde el punto de vista del cliente* (desde la organización hacia la sociedad), encontramos las consultas de deuda y la impresión de boletas por Internet para contribuyentes de ABL, IRV,

ISIB, ARCIBA y Régimen Simplificado; y la asistencia técnica en desarrollo de servicios “*on line*” al contribuyente, la cuenta única por contribuyente, además del Centro de Cobranzas.

Como causas que estimularon el desarrollo de estos servicios, se destacó la aparición o multiplicación de los medios de pago (Internet, cajero automático, cheque, Lecops, etc.), debido fundamentalmente al contexto de ausencia de liquidez y de bancos que caracterizó al pasaje 2001-2002. Es decir que **estas iniciativas han sido asociadas a factores exógenos al Subprograma a partir de la contracción de la recaudación en el 2001**. Ello obligó a desarrollar metodologías que permitieran el pago de impuestos en un contexto donde no había dinero en efectivo, y por ello, era necesario el desarrollo (previa posibilidad de consultas) de pagos por Internet y cajero automático. Para el grupo conductor de Rentas, el 2001 significó que su horizonte máximo de gestión era la cotidianeidad; aunque el proyecto estratégico seguía presente a un plazo mayor de tiempo.

*Desde el punto de vista de la organización pública (desde la organización a sí misma),* el gobierno electrónico consistió en la migración y renovación del SIAC (finalización de los contratos UTE-Rentas), la modificación de los circuitos de la administración del Impuesto sobre la Radicación de Vehículos (IRV), y la información gerencial para inteligencia tributaria.

De acuerdo a las soluciones propias de la lógica tecnocrática, legitimadas por las consecuencias de la crisis del 2001 como la debacle recaudatoria y la iliquidez monetaria, propiciaron los desarrollos informáticos que posibilitaron la puesta en práctica de otros desarrollos compatibles con el concepto de gobierno electrónico, particularmente en lo que se refiere a las consultas o pagos a través de medios remotos. **Ello además posibilitó continuar recaudando a pesar de las medidas gremiales de quite de colaboración o cesación de actividades**, como otra de las causas de estas acciones de gobierno electrónico ya que las medidas de fuerza en Rentas eran muy visibles y por ello, generaba una reacción por parte de

la opinión pública y los contribuyentes porteños, lo cual servía para que la gestión adquiriera capacidad política para enfrentar esos reclamos.

#### **3.4.1.3.2 Cuenta Única por Contribuyente**

Dentro del eje de DCTr y derivado del proyecto de Política Fiscal, en la etapa 2001-2005, se trabajó en la presentación del proyecto de Cuenta Única por Contribuyente (locales, grandes contribuyentes, agentes de recaudación) de Alumbrado, Barrido y Limpieza, IRV e ISIB bajo plataforma Osiris. Es decir que **otro de los proyectos que enfatizaban el vínculo con actores externos** como AFIP en la búsqueda de optimizar la información sobre el contribuyente, es el denominado Cuenta Única por Contribuyente, desde una lógica tecnocrática en virtud del instrumento utilizado para el procesamiento de todos los contribuyentes que constituían empresas, dentro del sistema informático Osiris desarrollado por AFIP. Dicho procesamiento se denomina “osirización” y permitía entre otros beneficios, estar en línea con AFIP, en el marco de seguridad informática.

Uno de los motores del modelo de gestión a largo plazo era la clave única por contribuyente (cuitirización) que en Argentina a partir del 2002 ya era posible porque AFIP había avanzado en el CUIT que concentraba en la figura del propietario<sup>122</sup>, sus diversos bienes (propiedades, autos, comercios o empresas), por los cuales tributa.

Respecto de los resultados concretos, hubo avances en el Proyecto Cuenta Única por Contribuyente concretándose el desarrollo de la unificación de cuentas de ABL (a través de la utilización de USIG), el procesamiento de la información del Registro Nacional de la Propiedad Inmueble y el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS), y por último, la actualización de información en base a RNP-Automotor. **El GCABA en su**

---

<sup>122</sup> Estos contribuyentes recibirían una única boleta con el estado de su cuenta y los vencimientos, que no se concentrarían en una sola fecha y variarían según el impuesto que correspondía afrontar. Esa cuenta única estaría conectada a un sistema inteligente que le permitiría conocer a la DGRyEI, el momento y el lugar exacto donde se pagaron los impuestos.

**Informe Final, ha considerado como satisfactorio el producto en términos de fortalecimiento de estructura, circuitos y procedimientos.**

#### ***3.4.1.3.3 Asistencia técnica en desarrollo de Servicios on line al contribuyente***

Uno de los objetivos centrales de este proyecto sobre asistencia técnica en desarrollo de Servicios *on line* al contribuyente y ligado a gobierno electrónico, era incrementar la tasa de riesgo del incumplimiento tributario y multiplicar la capacidad de atención por medios remotos como nuevas boletas de pago, consulta de saldo por Internet y la “boleta virtual”, minimizando los desplazamientos y los contactos personales de los contribuyentes con el organismo tributario. Aquí también sería de vital importancia, el papel que jugó la crisis del 2001.

Otro de los impactos de la crisis del 2001 (especialmente en aquellos proyectos relacionados con desarrollo informático) fue el cierre de las importaciones, que afectaban la compra de productos informáticos (fundamentalmente para este tipo de proyectos), como por ejemplo, repuestos para las máquinas: “*si se descomponía un aparatito, se me cerraba Rentas y tenía que conseguir el aparatito*” (Entrevistado número 14). Una de las alternativas a la imposibilidad de los proveedores de vender, fue que la misma Dirección de Administración saliera a comprar a los países proveedores de software y hardware, como Irlanda. Una consecuencia de ello –y como un costo asumido para evitar demoras en la tarea recaudatoria dada la dificultad para importar- fue el pago de sobrepagos o sobrefacturaciones (Bélic 2002)<sup>123</sup> en contrapartida a las demoras en los pagos por parte del organismo que ocasionaban que los impuestos correspondientes a las facturas debían ser asumidos por los mismos proveedores: “*Con los proveedores se sabe que se sobrefactura, tienen impuestos en la*

---

<sup>123</sup> Bélic, Gustavo. 2002: Informe sobre la gestión de Ibarra: una ciudad al borde del colapso. Observatorio Urbano, Abril. Consultado: 12 de julio de 2008.  
[http://www.harrymagazine.com/200203/03\\_una\\_ciudad.htm](http://www.harrymagazine.com/200203/03_una_ciudad.htm)

*factura que vos les pagás tarde. Olvidate de la corrupción.*” (Entrevistado número 14). No obstante, una contracara de este mecanismo podrían ser prácticas discrecionales:

*“Los instrumentos utilizados para este modus operandi son el Decreto 116/99 y el 1370/01 por los cuales se delega a Directores Generales, Subsecretarios y Secretarios la autorización de montos máximos para realizar gastos, con el fundamento de su “imprescindible” necesidad. Se ha utilizado este instrumento para evitar el cumplimiento del Decreto 5720/72 reglamentario de la Ley de Contabilidad, generando un aumento de la discrecionalidad que, a su vez, ha generado sobreprecios y favoritismos” (Béliz 2002).*

Estos hechos muestran que *“en las crisis, hay libertad en lo tributario”* (Entrevistado número 14), es decir que **las crisis proporcionan ventanas de oportunidad a partir de la búsqueda prioritaria de autofinanciación sin emisión de deuda**, sea cual fuese la orientación política-ideológica del gobierno de turno, sobre todo cuando la masa salarial de la Ciudad o gasto público directo representaba el 60% del total. Asimismo interpretamos que **la lógica tecnocrática intensifica su expresión o “auxilia” a la lógica política-gubernamental durante el transcurso de estos procesos críticos** a partir de poner a disposición sus recursos de poder: financieros; expertise; y confianza y credibilidad que el principio eficientista (representado por la lógica tecnocrática) genera en el mundo de los negocios.

#### ***3.4.1.3.4 Información gerencial para inteligencia tributaria***

Los objetivos respecto de la gestión de la información requerían del diseño de un proyecto de “información gerencial para inteligencia tributaria”<sup>124</sup> sobre Software de Data Warehouse<sup>125</sup>, cuya adquisición fue adjudicada en noviembre 2005. La **adquisición de equipamiento informático** (como proyectores, computadoras, impresoras y fotocopiadoras) ha sido una parte relevante del proyecto de fortalecimiento institucional, el cual era utilizado por los reformadores **como una forma de obtener legitimidad y confianza, así como de estimular a quienes serían los usuarios de dicho equipamiento**. De lo contrario, cuando esas

---

<sup>124</sup> Ejes de FI, ITRI y DCTr.

<sup>125</sup> El Data Warehouse entendido como *“una colección de datos orientado a temas, integrado, variable en el tiempo y no volátil para ayudar al proceso de toma de decisiones gerenciales”*, según la visión de Bill Inmon a principios de la década de los '90.

adquisiciones se retrasaban, **las plantas tendían a descreer de la eficacia de los reformistas**. Las razones serían cierto desconocimiento del circuito administrativo y los impactos sistémicos sobre la administración pública, o un recurso argumentativo contra un recurso de poder perteneciente a la lógica tecnocrática, como es la eficacia.

Como hubo un lapso de cuatro años entre la solicitud y la adjudicación, ello fue utilizado (estratégicamente) por otros actores (como los pertenecientes a la planta) para socavar la legitimidad de los reformadores: *“Uds. no compran nada”* (Entrevistado número 14), haciendo alusión al equipamiento informático que figuraba como elemental (y estratégico) en el proyecto de fortalecimiento institucional. Ello tendía a deslegitimar el objetivo de estos actores como es la búsqueda de la eficiencia y eficacia: *“Esas cosas ayudan al que está gestionando políticamente porque le da algunas lucecitas para mostrar y porque el que está abajo se entusiasma un poquito, el que viene no es el que viene a hincharlo todos los días sino el que le facilita un poquito la tarea diaria”* (Entrevistado número 3)

Por otra parte, las compras del equipamiento informático debían ser incluidas en un inventario realizado por el personal de las áreas para ser informado a la UEC, tarea que no era muy bien recibida ya que se consideraba una tarea extra: *“por qué yo les tengo que pasar esta información, me tengo que poner a trabajar, no sé dónde lo tengo”* (Entrevistado número 18). Este proyecto mostró que la lógica tecnocrática no sólo debe infundir confianza en el mundo de los negocios sino también en los sectores operativos, con el fin de lograr adhesión al proyecto reformista.

#### ***3.4.1.3.5 Migración y renovación del SIAC (Sistema Integrado de Administración de la Cobranza)***

A principios de la década de 1990, durante el gobierno de Carlos Grosso, se había llevado a cabo la tercerización y privatización del procesamiento de la recaudación y del registro catastral. Estos servicios eran provistos por un lado, por UTE-RENTAS, conformado por TTI (Grupo Bulgheroni), ITRÓN (Siemens y Grupo Macri) y la Banca Nazionale di Lavoro

(BNL)<sup>126</sup>; y por otro lado, por CATREL SA (Grupo Roggio). Este proyecto, entre otros factores, evidenciaba el cambio de modalidad de gestionar recursos públicos de acuerdo a las premisas vigentes o predominantes y los grupos sociales-estatales que se establecían en torno a las mismas.

En 1990, la UTE-RENTAS (prestación del Servicio Integral de Administración de la Cobranza) fue contratada por el Gobierno de la Ciudad para proveer y mantener el sistema computarizado que soportaba la función recaudadora de los principales impuestos y contribuciones que percibía la Dirección General de Rentas: Ingresos Brutos, contribuciones inmobiliarias, Patentes y Publicidad. Es decir, la recaudación del 85% de los recursos tributarios de la Ciudad dependía de este servicio, lo cual constituía un importante recurso de poder en manos de actores privados.

Conocidos como UTE-RENTAS y CATRELSA (Grupo Roggio), estos sistemas fueron observados en numerosas oportunidades (en diversos informes de la Auditoría de General de la Ciudad de Buenos Aires)<sup>127</sup> por sus altos costos operativos que alcanzaban los \$18 millones anuales, su obsolescencia tecnológica (correspondía a una tecnología propia de principios de la década de 1990), su vulnerabilidad (caídas frecuentes en el sistema de comunicaciones, plazos excesivos para la implementación de cambios y mejoras al sistema, excesivos tiempos de respuesta interactiva, o demoras exageradas para reparar terminales de los puestos de trabajo) y sus sucesivas prórrogas (la primera prórroga del contrato se llevó a cabo desde diciembre del año 1996 hasta diciembre del año 2000 y la segunda hasta el 31 de marzo de

---

<sup>126</sup> Teniendo como socios al grupo Macri, Techint y TTI (grupo Bulgheroni), la empresa Itaco (especializada en el manejo de bancos de datos) firmó varios contratos a largo plazo durante la intendencia de Carlos Grosso tomando bajo su responsabilidad el procesamiento de infracciones de tránsito, el manejo de información de la Dirección General de Rentas y el relevamiento catastral de la ciudad (O'Donnell 2000)

<sup>127</sup> Informe Final de Auditoría “Proyecto Gestión de Negocios UTE Rentas en el Banco de la Ciudad de Buenos Aires” (Código del Proyecto: 4.04.16). Consultado en: <http://www.agcba.gov.ar/docs/Info-4.04.16.pdf>

2001), lo cual derivó en fuertes críticas a la gestión correspondiente ya que el primer gobierno de Ibarra (en sus inicios), reafirmó la relación contractual con las empresas gestoras de las bases de datos a partir de la extensión de su prórroga.

**Esta información considerada estratégica era administrada por empresas privadas pertenecientes a diversos grupos económicos que reproducían la alianza social que sustentó al menemismo a nivel nacional:** *“grandes grupos económicos a quienes les interesaba la información, una alianza hacia abajo que probablemente roce lo sindical y sectores que manejan las bases de datos como información clave”* (Entrevistado número 8).

Dichas bases quedaron en manos de empresas como el Grupo SOCMA no sólo en aquellas referidas a áreas tributarias, sino también en aquellas relacionadas con procesos de multas.

La asociación de lo sindical y las empresas privadas que proveían el servicio era mencionada en términos de corrupción organizacional a partir de la ausencia de reclamos sindicales por despidos o brechas salariales, situación que se asemejaba a lo acontecido en la década a nivel nacional. Esta situación de cooptación de los sindicatos por parte de estas empresas constituyó una estrategia para obtener posiciones favorables, por ejemplo en los procesos licitatorios. Es decir que **la cooptación formaría parte de una estrategia de estos sectores económicos para proteger sus propios intereses sociales y en contrapartida, el sector sindical postergaba sus reclamos históricos en beneficio de sus propios intereses sectoriales:** *“Si vos tenés privatizadas las bases de datos y no había una denuncia del sindicato de por qué la baja de fuentes laborales, esos salarios diferenciales entre un sector y otro es simplemente porque los otros toleraban ciertas prácticas antisociales de este lado del mostrador. Lo digo, lo afirmo”*. (Entrevistado número 14)

La privatización de las base de datos implicaba que si un funcionario solicitaba la cuenta tributaria, debía obtener el permiso de la empresa que podía tardar en responder al menos 40 días, un lapso considerado extenso especialmente en un contexto de crisis.

Las empresas concentraban la información de todos los contribuyentes, en detrimento del gobierno porteño, que carecía de la misma y por lo tanto, se convirtió en un recurso de poder para estos actores socioeconómicos, y la pérdida de una herramienta para la organización pública. De hecho, en una disputa que tuvo la empresa con el Intendente de entonces, el justicialista Saúl Bouer (1992-1994), ante la falta de pagos por parte del Gobierno, la empresa se llevó la información, obstaculizando la recaudación tributaria: *“se llevaron la máquina, el disco de la máquina con toda la información...”* (Entrevistado número 10).

En el plano de la administración tributaria, la cancelación de los dos contratos tercerizados, que desde principio de la década del 90 mantenían privatizadas las bases de datos y las cuentas corrientes de los contribuyentes de la Ciudad, fue una promesa de Aníbal Ibarra durante su campaña a Jefe de Gobierno, y es quizás el logro más importante ya que finalmente ambos fueron migrados bajo el control de la Ciudad: durante la gestión de Otero se terminó el contrato de provisión del servicio de informática, que comprometía la tercera parte del presupuesto de Rentas. **Para esta gestión, era imperativo retomar el control de las bases de datos, lo cual requirió de una decisión política muy fuerte del Poder Ejecutivo para lograrse:** *“sin eso, nosotros no podíamos hacer nada, no teníamos acceso”* (Entrevistado número 11).

Al respecto, es importante analizar los distintos factores que posibilitan u obstaculizan la toma de decisiones conflictivas, sin apelar a un reduccionismo voluntarista: la existencia de voluntad política, vista como una acción unilateral del tomador de decisiones, sustentada en sus propias virtudes personales, profesionales o políticas. En términos de lógica política-gubernamental, algunos entrevistados han mencionado como condición fundamental de implementación de estos proyectos, la existencia o no de “voluntad política”, entendida como la disposición a asumir costos políticos, lo cual se cristaliza en normativa o movilización de recursos organizacionales. En este sentido, la voluntad política se expresa en una decisión y

constituye un hito en el proceso de estructuración de las políticas, ante la cual, los demás actores involucrados toman una posición determinada.

No obstante, más allá de los discursos voluntaristas, **la decisión política respecto de la estructuración de políticas es resultado de un proceso interactivo entre actores estatales, sociales (no necesariamente presentes en forma directa) y políticos** que dan cuenta de las relaciones de fuerza y de una lectura enfocada sobre aquellas decisiones que pueden formar parte de un “paquete estratégico”, como ha mostrado Rentas. En este sentido, el núcleo de la toma de decisiones en Rentas estaba constituido por el grupo que lideró el proyecto (Director General, Director de Administración, Jefe de Departamento de Comunicación Institucional, coordinadores del proyecto de fortalecimiento), el Jefe de Gabinete (Raúl Fernández, actual legislador), el Secretario de Hacienda de turno (Miguel Pesce y luego Martha Albamonte). Sin embargo, **las disputas políticas entre estos actores mostraron que el proceso decisional no fue lineal en términos de las relaciones jerárquicas ni siempre circunscripto al aparato estatal.**

De esta manera, uno de los proyectos implementados más trascendentales ha sido la migración y renovación del SIAC (o también denominado finalización del contrato UTE Rentas) y del Servicio de Información Geográfica (contrato CATREL SA), que incluía el seguimiento y asistencia técnica en el desarrollo de las vinculaciones con los nuevos proveedores desde principios de 2003 como el Banco de la Ciudad de Buenos Aires, la Unidad de Proyectos Especiales; y la Dirección General de Información Geográfica (DGSIG). Estos proyectos tenían como finalidad ir hacia el SIAT (Sistema Integral de Administración Tributaria), que produciría una baja de costos, recuperación del *know how* estratégico para el GCABA y una apertura de posibilidad para salto tecnológico en una actividad de “información y conocimientos intensivos”.

Sin embargo, antes del traspaso de las bases al ámbito público, se produjeron prórrogas sin ajustar los costos ni controlar inversiones. Dichas prórrogas así como los mecanismos de desdoblamiento de las licitaciones públicas o el fraccionamiento de una obra o servicio constituyeron modalidades de evadir el control (como estrategia) aún en los altos niveles políticos por parte de otros organismos como la mencionada Auditoría.

Clave en términos de gestión estratégica y alrededor de las cuales circulaban grandes recursos económicos, **el tema de las bases de datos tercerizadas se caracterizaba por la presencia de actores poderosos del sector privado que hacían lobby político al más alto nivel.** Además, constituía un tema políticamente complejo, ya que una de las principales causas de la cancelación de las bases fue la expulsión de una empresa macrista como ITRON SA (40% del paquete accionario) y gestionada por Siemens (60%) en medio del escándalo de los DNI durante la presidencia de De La Rúa<sup>128</sup>.

Ello fue contemplado al momento de elaborar el plan de actividades del proyecto: cómo se acordaría el traspaso con estos actores (que perderían suculentos contratos en contrapartida a la prestación del servicio) que buscaban influir sobre la Secretaría de Hacienda (con mayor poder relativo que el de Otero). En tal sentido, en la migración fue muy importante el apoyo político ya que en todo momento, aún ante eventuales conflictos, el Jefe de Gobierno respaldó la medida.

Por otra parte, se han señalado las acciones para evitar resistencias de actores internos, como la línea o SUTECBA, que había sido involucrado en acciones de cooptación por parte de los actores privados, en otro momento del contexto político local y nacional, mostrando el cambio de posición de un actor respecto de una cuestión de gestión y política pública:

*“Una parte de la línea e incluso una parte del sindicato se sumó al proyecto que nosotros dijimos de entrada que eso se iba a hacer y no implica ninguna desmejora de las*

---

<sup>128</sup> Siemens era considerado el gran operador tecnológico y principal *retailer* o distribuidor de las administraciones tributarias subnacionales en el país por división de mercado.

*condiciones laborales, nadie va a perder su trabajo, no va a haber disminución ni despidos, del salario ni cambio en la carga horaria. Al contrario, si va a haber cambios va a ser para mejor (y esto se verificó en la práctica), la gente se sumó a partir de ahí y de hecho, avanzó a mayor o mejor velocidad el proceso de transformación después que se logró eso hacia fines 2003 y principios 2004”*  
(Entrevistado número 9)

Con el contrato vencido y a fin de reducir los costos y recuperar la información tributaria para el GCABA, a fines de 2000 se firmó un convenio con el Banco Ciudad para hacerse cargo del sistema. La Ciudad ya estaba en condiciones de hacerse cargo del servicio, conforme a un análisis de factibilidad del proyecto de traspaso realizado por la Dirección General de Estructuras y Sistemas de Información<sup>129</sup>. Con las nuevas condiciones del contrato que eran mejores que con la UTE, la Ciudad se ahorraría 5,5 millones de pesos anuales.

De esta manera, se comenzó a migrar la base de datos, reprocesándola en el centro de cómputos –como unidad informática que seguiría funcionando en la actualidad- del Banco Ciudad, ya que cuando se transfieren las bases desde las empresas privadas no lo hacen a Rentas sino al Banco Ciudad, que aplicó todo lo referido a los sistemas informáticos<sup>130</sup>. Consistía en una información 99% confiable y que además, posteriormente se nutrió de los reportes y el trabajo en conjunto con AFIP, respecto de sus propios desarrollos de sistemas informáticos (lo que implicó capacitación de funcionarios de la Dirección) con el fin de evaluar si eran sistemas plausibles de implementar de acuerdo a la Ley de Administración Financiera de la Ciudad. Por otra parte, la acción en conjunto entre ambos organismos tenía como objetivo la definición de actores ya que para estas actividades, se necesitaban técnicos con determinados perfiles que no se encontraban en la Dirección, los cuales finalmente se contrataron a través del proyecto BID.

---

<sup>129</sup> Desde el punto de vista tecnológico, el 80% de la capacidad operativa del servidor de la Ciudad se encontraba disponible para la incorporación de este sistema.

<sup>130</sup> Para la migración de la base de datos, fue fundamental contar con un soporte de la información ante una eventual falla. Para ello, se priorizó la recaudación de Grandes Contribuyentes –que aún era Departamento-.

Si bien algunos informes técnicos de organismos oficiales –como la propia Dirección General de Estructuras y Sistemas de Información, dirigida por Martín Deira, profesional que mantenía una muy buena cercanía personal con Alejandro Otero- indicaban que el GCABA estaba en condiciones de gestionar sus impuestos (en términos de tecnología disponible y recursos humanos capacitados), se eligió al Banco Ciudad (con el cual se renegociaba en el marco de la Ley de Emergencia de la Ciudad) como socio estratégico de la DGRyEI por dos razones. La primera, desde el punto técnico, consistía en que las normas de auditoría mundial denominadas COBIT (*Control Objectives for Information and related Technology*) sólo las aplicaba en Argentina, el Banco Ciudad. Frente al escenario complejo que había sido heredado a partir de la destruida base de datos, fue preferible que se hiciera cargo una unidad de negocios específica del Banco Ciudad, que podía ser auditada por varios organismos. En este sentido, se llevó a cabo una auditoría externa de los procesos con Ubatec<sup>131</sup>, incluyendo el de transferencia de base de datos. De esta manera, se tenía una cobertura privada, estatal y académica.

Además hubo dos razones de índole político-institucional: por un lado, el Banco Ciudad quería expandir su cartera de negocios con empresas coligadas y presentarse ante la sociedad como un prestador confiable de servicios tecnológicos, ya que el procesamiento de datos bancarios constituía una cuestión sumamente rentable.

No obstante, la Dirección del organismo fue criticada por derivar esta función al Banco Ciudad en detrimento de otros organismos del GCABA, decisión que hubiera implicado un menor costo, teniendo en cuenta que la financiación se realizaba totalmente con fondos públicos incluidos en la cuenta de inversión del presupuesto (ante el monto acotado del proyecto del BID). A esta imputación, desde la Dirección de Rentas se argumentó que no se

---

<sup>131</sup> Es una empresa de prestación de servicios y transferencia tecnológica de la Universidad de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, la Unión Industrial Argentina y la Confederación General de la Industria.

tendría capacidad para absorber la administración tributaria -modelo AFIP- en lo inmediato, lo que hubiera implicado una extensión temporal de la privatización. Además el Centro Único de Procesamiento de Datos (CUPD), basado en un modelo de la década de 1960, tenía en la práctica la misma falta de credibilidad que el de Siemens, en tanto no era monousuario: allí estaban tanto los niños que se inscribían al jardín de infantes, los turnos telefónicos o la recaudación de impuestos. Es decir, datos que requerían tratamientos y niveles de atención diferentes, y, por ello, el Centro de Cómputos debía ser diferenciado. Ello políticamente no fue viable, entre otras cosas, por la oposición gremial existente.

Por otro lado, una razón adicional de esta decisión ha sido la condición de constitucional del Banco Ciudad, el cual no era pasible de privatización sin mediar una reforma de la Carta Magna porteña, con el fin de proteger su condición pública y la gestión de la información tributaria.

**La ejecución de este proyecto se originó en la determinación política de concluir el contrato con los grandes proveedores de servicios informáticos de Rentas.** Dicha determinación correspondía ante todo al Jefe de Gobierno, pues ni **el Secretario y Subsecretario de Hacienda** (ambos provenientes del radicalismo) **se mostraban favorables al proceso de cambio.** Por ejemplo, los procedimientos en torno a los pagos a la empresa que colaboraba en la migración y que requerían la firma del Secretario, no se llevaban a cabo con prontitud. Entonces, debido a la falta de pago, la empresa no colaboraba con la actividad migratoria. Ante esos bloqueos puntuales, el “ciclo” del apoyo político debía renovarse una y otra vez. Como lo ilustra uno de los entrevistados:

*“...tenías que volver a llamarlo y no lo encontrabas a Ibarra y ahí pasaban unos días y tenías que ratificar que eran para este proyecto. Es más un proceso que un momento. Me dijo «sí, dale para adelante», pero un proceso duraba dos años, a él mismo le tenías que preguntar cinco veces y él diez veces más te tenía que salir a apoyar y capaz que en una de esas lo hacías dudar...”* (Entrevistado número 8).

Se enfatizó la importancia de este proyecto del Subcomponente de Fortalecimiento Institucional, no sólo por el aspecto presupuestario que se evidenció en una **fuerte reducción**

**de los costos de la administración tributaria**<sup>132</sup>, ya que de llegar a representar el 5,28% en 1998, y el 3,62% en 2000, se pasó al 1,48% de costo en 2004 (ejecutado real/recaudación tributaria total)<sup>133</sup>; sino también porque implicó la **recuperación del manejo de la información estratégica para el desempeño de la gestión**, en tanto en la actualidad, el Banco de la Ciudad de Buenos Aires y la propia Administración gestionan los sistemas y servicios que antes proveían UTE-RENTAS (TTI-Bulgheroni-, ITRÓN-Siemens y Macri/Socma<sup>134</sup>- y la BNL) y CATREL SA (Roggio).

En términos estratégicos, el cumplimiento del objetivo en torno a la cancelación de los contratos de tercerización de la información tributaria, amplió la legitimidad del grupo dirigente del organismo, de cara a la ejecución de otros proyectos:

*“A nosotros nos dio muchísima legitimidad para avanzar y profundizar el proceso de cambio, el hecho de lograr la cancelación de los contratos de tercerización. Cuando nos planteamos ese objetivo al inicio de la gestión y lo comunicamos a la línea, conducciones jerárquicas, directores de las áreas y también al sindicato nos miraba con fuerte escepticismo y de hecho, nos dijeron <esto ya lo escuchamos varias veces. Nadie consiguió esto. Ustedes tampoco lo van a conseguir>”. (Entrevistado número 9)*

La transferencia y migración de datos del SIAC y SIG concluyó en 2003.

#### **3.4.1.3.6 Catastro económico o tributario**

Una de las debilidades institucionales del GCABA era la falta de integración del sistema catastral físico, jurídico y fiscal. El catastro económico era manejado por Rentas y el edilicio - de ordenamiento urbano- por la Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro (DGFOC) que cumplía la tarea de inspeccionar obras civiles de arquitectura, instalaciones;

---

<sup>132</sup> Con el Banco Ciudad como nuevo operador del servicio, los costos de la administración tributaria se situaban dentro de los mejores estándares internacionales, incluyendo también los periodos de estancamiento y baja de la recaudación producto de la crisis post diciembre 2001.

<sup>133</sup> Informe de Gestión de noviembre 2005.

<sup>134</sup> SocMa, empresa de la cual Mauricio Macri era vicepresidente, tenía con la Ciudad de Buenos Aires los siguientes contratos: a través de ITRON, manejaba el 40% de la emisión de facturas de Rentas, Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL); participación en la empresa Sistema Catastral (junto a Techint y Siemens), que fiscalizaba la construcción de edificios, las ampliaciones no declaradas en viviendas y la aprobación de planos; y 100% del cobro de impuestos a través de la empresa SEPSA-Pago Fácil (100% de Macri). SEPSA fue contratada por el Banco Ciudad para el cobro de impuestos.

conservar el catastro de la ciudad; y también registrar y supervisar todo lo que se construye e instala en el territorio.

El Proyecto “Catastro económico o tributario” (derivado del Proyecto de Política Fiscal) consistía en la informatización catastral de un millón cuatrocientos mil unidades inmuebles<sup>135</sup>. La ejecución del proyecto sobre la unificación del catastro económico y tributario (así como el referido a los circuitos de la administración del Impuesto sobre la Radicación de Vehículos) expresó la divergencia de intereses políticos así como las similitudes técnicas en torno a la información compartida por diferentes áreas del gobierno porteño.

En términos de lógica política, el proyecto de Política Fiscal (en el cual estaba incluido el catastro económico o tributario) estaba relacionado al reevalúo de las valuaciones fiscales y cambios en su metodología que devendría en rebajas tributarias (aunque compensables por el alza razonable en las valuaciones y en el tributo de un número reducido de propiedades más valiosas) para la gran mayoría de los propietarios de inmuebles.

Este proyecto muestra los **compartimentos estancos basados en el manejo de recursos fundamentales de la gestión pública como es la información**, y al cual contribuía el *lobby* realizado por los arquitectos, en términos de corporación. Para estos grupos, el sistema valuatorio vigente era funcional a sus intereses, aun cuando el proyecto fue aprobado en la Comisión legislativa de cuestiones tributarias.

También en términos de lógica sindical, la Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro (DGFOC) tuvo períodos de intermitentes conflictos sindicales que afectaron su normal funcionamiento. La resistencia gremial coincidió con el desplazamiento de funcionarios de fuertes vínculos con el gremio de municipales (SUTECBA), cuya permanencia resultaba funcional al predominio de la lógica sindical (en su aspecto más

---

<sup>135</sup> Este proyecto requería de la reorganización de la Unidad de Empadronamiento Inmobiliario, consistente en el establecimiento de nuevas normas de funcionamiento interno, disminución del stock de expedientes sin resolución, creación de un área de informática; así como del desarrollo e implementación de un sistema de seguimiento de expedientes.

corporativo), en un ámbito que si bien contaba con importantes ingresos económicos, también detentaba déficit de capacidades institucionales en otros aspectos. Ello se agravaba con la negativa estratégica de la Dirección de Propiedad Inmueble a proveer información, la cual posteriormente se terminaba comprando:

*“...lo relevante era lo que Otero movía arriba para que nos dieran esa información del Ministerio. Se compró esa información a un área del Estado, la macheamos. Aparte cobraban unos fuertes mangos, según la información o a quién, creo que se pagó con una recaudación a través de un convenio que tenía Rentas con los escribanos. Hubo que pagar dinero. Pero se identificaron no menos del 70% de las partidas de la Ciudad.”*  
(Entrevistado número 8)

#### **3.4.1.3.7 Circuitos de la administración del Impuesto sobre la Radicación de Vehículos (IRV)**

Derivado del proyecto de política fiscal, en diciembre de 2004 se realizó una propuesta para nuevos circuitos de la administración del Impuesto sobre la Radicación de Vehículos o Patentes, lo cual **en términos de fortalecimiento de estructura, circuitos y procedimientos, fue considerado por el GCABA, como satisfactorio.**

Un importante aspecto de las valuaciones fiscales son los automotores, los cuales en ese momento, no estaban devaluados. Si bien el reevalúo era una preocupación del equipo de gestión, fundamentalmente de cara a la recuperación económica; **aquí lo que se pretendía modificar era el circuito de la información pública, específicamente con los registros de la propiedad automotor de la Ciudad, a través de su integración informática.**

La tecnología disponible permitía “one touch” e información *on line*: quien asistía al Registro de la Propiedad Automotor para patentar un automóvil debía impactar en la base de datos de Rentas, al estar interconectados ambos organismos. Pero allí se encontraba con los intereses propios de los registros automotores e incluso de sectores internos de Rentas: *“Mucha resistencia al cambio, la gente tiene miedo, eso habla de la cultura organizacional. Porque siempre fue así. Mucha paranoia. Pero nunca se despidió a nadie en el GCABA.”*  
(Entrevistado número 11)

Las negociaciones político-institucionales para llevar a cabo el proyecto fueron cooperativas de acuerdo al buen vínculo político que se estableció con quien estaba a cargo de todos los registros automotores, quien a su vez se desempeñaba como apoderado del Partido Justicialista en Provincia de Buenos Aires, ligado al sector *duhaldista* y cercano al entonces Vicejefe de gobierno, Jorge Telerman. De esta manera se pudo avanzar en la implementación del proyecto de “*one touch*” o información en línea, cristalizándose a través de la firma de un convenio.

Sin embargo, su ejecución fue muy conflictiva debido a las resistencias en torno a las medidas de la gestión de Otero. Se argumentaba que como los registros de la propiedad automotor eran privados, no era pertinente que impactara directamente sobre la base de datos de Rentas. Existían muchos cuestionamientos pues los trámites de bajas y altas de automóviles al Registro Automotor se demoraban prolongadamente en Rentas. Surgía la necesidad de recurrir a un intermediario, un gestor vinculado al organismo, con un costo asociado. Ello provocaba numerosas denuncias acerca de su funcionamiento y por lo tanto, una imagen deslegitimada frente a la sociedad porteña.

El nuevo procedimiento fue rechazado porque, en primer lugar, ello implicaba que quién adquiría un nuevo automóvil quedaba registrado en Rentas para comenzar a pagar la patente. El proyecto implicaba la eliminación de intermediarios ya que desde la terminal del registro automotor, los datos impactarían en la base de datos de Rentas. Es decir, *one touch* con normas de seguridad que constituyen uno de los factores más problemáticos a la hora de introducir cambios informáticos.

Este componente de modernización de la administración del impuesto sobre las patentes es muy ilustrativo para el análisis debido a que era considerado un proyecto factible desde el punto de vista de la racionalidad técnica, justificado a partir de la atención al cliente. Sin embargo, a través de la acción sindical se logró imponer con éxito el sentido de la medida,

mostrando que el proyecto era disfuncional para el organismo, al decir de “*esto es una locura para Rentas*” (Entrevistado número 8). Las huelgas eran frecuentes y estaban combinadas con el pedido de renuncia del Director que en momentos de apogeo político de Ibarra –se lo mencionaba como probable vicepresidente de Néstor Kirchner-, “*alguien hizo un llamado telefónico y se levantó el paro.*” (Entrevistado número 8).

Finalmente, si bien el proyecto pudo ser impuesto parcialmente en diciembre de 2004, pues varios registros fueron puestos en línea; también se produciría una violenta huelga y posteriormente el incendio de Cromagnon que ocasionaría su paralización: “*Huelga salvaje en Rentas. Nos pegaron a varios de nosotros. ¿Cuál era el problema? Que les estábamos sacando un negocio [en referencia al Sindicato]*” (Entrevistado número 8)

#### **3.4.1.3.8 Centro de Cobranzas**

El nuevo Centro de Cobranzas (Proyecto “*Contact Center*”) tenía como finalidad el seguimiento y avisos telefónicos a suscriptores de planes de pago. A partir de un estudio del BID sobre los planes de pagos de 60 cuotas, se demostró que fracasaban a partir de la sexta o séptima cuota. Cuando se realizaban avisos de forma telefónica, algunas cuotas adicionales eran abonadas, aunque después defeccionaban indefectiblemente. Así se realizó un nuevo circuito de seguimiento de planes de pago y de gestión de cobranzas como avisos previos a caducidad, que fue implementado en UPE- Banco Ciudad y la Dirección de Recaudación.

La primera etapa de este proyecto fue implementada en mayo 2005 a partir del seguimiento y avisos a suscriptores de planes de pago.

Ello estaba relacionado a los enfoques de los **principales organismos internacionales de administración tributaria, que hacen mucho hincapié en la generalización del cumplimiento voluntario**, el cual a su vez depende de varios factores como la provisión de servicios públicos, la progresividad o regresividad del sistema y la confianza política. No

obstante, también la administración puede efectuar una valiosa función en facilitar dicho cumplimiento.

En ese gran marco de facilitar el cumplimiento y de mejorar los servicios de atención, se encuentran las tecnologías que proporcionan instrumentos valiosos para resolver problemas, como el *call center* en tanto centro de gestión de cobranzas, a diferencia de una tendencia que se potenció especialmente en la década del 90, con la proliferación de estudios jurídicos que ofrecían el servicio de cobranzas a modo de tercerización.

Esta modalidad de desarrollo de medios de atención remota era muy valorada por la gestión Otero al ser novedosas y brindar la **oportunidad de crear los actores** ya que su implementación con actores más antiguos del organismo implicaba una mayor complejidad y requería de nuevas estrategias de construcción de confianza, credibilidad y de contratación de personal idóneo, etc., frente a conductas de resistencia al cambio tecnológico que dificultaban el control de los procedimientos y asimismo expresaban miedo a la pérdida del empleo público.

Sin embargo, ello parecía denotar interpretaciones diversas por parte de los actores involucrados ya que no se produjeron despidos significativos en el GCABA: *“En el estado del GCABA, no hubo ningún tipo de ajuste, ninguna adecuación a las reformas de los '90”* (Entrevistado número 5). Si bien el racionamiento de personal (frente a la inflexibilidad para las reubicaciones, alto promedio de edad, bajo nivel de formación) estaba en la génesis del Subprograma, de hecho, esta política no implicaría reducción de personal sino sólo reasignación a funciones más productivas, lo que tuvo como contrapartida **el costo sindical expresado en paros, movilizaciones y quites de colaboración.**

Por otra parte, el *call center* reduciría la concurrencia del contribuyente en un 40%, lo que implicaba menores gastos organizacionales, como personal dedicado a la atención al público. Ello afectaba de forma sustantiva los recursos gremiales de presión debido a que los nuevos

medios de pagos que se fueron implementando disminuyeron la dependencia de los pagos *en Rentas* de la atención en ventanilla: “*se cobró igual aunque hubiera paro*” (Entrevistado número 11). De esta manera, la importancia del *call center* se vinculaba con las potencialidades de presión de SUTECBA a través de las medidas de huelga. **El proyecto del *call center* también constituía una estrategia política, que reducía el potencial de recursos de poder de algunos actores como los sindicales.**

De acuerdo a las dimensiones de la DGRyEI, existían 32 delegados (uno por sector) lo que complejizaba la interlocución entre los funcionarios jerárquicos y la representación gremial, y potenciaba la acción de los representantes gremiales pertenecientes a diversas –entre cuatro y cinco- líneas internas<sup>136</sup>; mientras que a partir de su función recaudatoria con enormes implicancias para el funcionamiento del GCABA, “*si se para Rentas, se para la Ciudad. Tenés que tener cuidado cuándo y por qué lo parás*” (Entrevistado número 11). En este sentido, Rentas ostentaba el record de huelgas en la historia de la Ciudad: 12 paros generales calificados como de “salvajes” acciones de boicot a las actividades que pretendían ejecutarse (Entrevistado número 8). Junto a las reivindicaciones laborales, aparecían intereses sindicales ligados a la defensa de *nichos* de control dentro del aparato estatal, los cuales eran beneficiados por la falta, deterioro u opacidad de la información pública. Los nichos posibilitaban prácticas reñidas con el interés público o lo legal, como el cohecho (Entrevistados número 2, 8 y 12).

#### ***3.4.1.3.9 Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes de ISIB***

Derivado del proyecto de política fiscal, se formuló e implementó el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (micro y pequeñas empresa) de ISIB, el cual comprendía unos 115.000 contribuyentes inscriptos en el régimen vigente desde 2005. Si bien este proyecto estaba en el origen de esta gestión y existía aval político para ello, no fue posible sino hasta

---

<sup>136</sup> Los representantes gremiales eran el Jefe de División Federico Arata y José Amor, hermano de Alejandro, Secretario gremial de SUTECBA.

2004, año en el cual se produjo un acuerdo con la oposición política y se sancionó la Ley 1477<sup>137</sup>. Para arribar a este resultado, fue de suma importancia la red de política establecida con AFIP<sup>138</sup>.

**Este proyecto mostró que la viabilidad de establecer acuerdos en el sistema político (en este caso, con la oposición política) y redes interinstitucionales (con AFIP, en este caso), disminuiría los “ruidos” que pudieran surgir durante el proceso de implementación.**

Este componente (como las reuniones técnicas y políticas en general con AFIP) fue liderado por la Dirección de Administración (cuyo director era el Lic. Antonio Rossello, perteneciente al grupo político de la gestión Otero) y asistido técnicamente por los consultores contratados, aunque era el Director quien tomaba las decisiones políticas respecto de los aplicativos. La DGRyEI explicitaba sus requerimientos pero no cómo lo implementarían: qué información presentaría el contribuyente, fácilmente accesible para la toma de decisiones.

**Cuadro IX. Principales proyectos ejecutados del Subcomponente de Fortalecimiento Institucional de la DGRyEI en relación a las dimensiones de las capacidades institucionales (Resumen)**

---

<sup>137</sup> Promulgación: Decreto N° 1911 del 26/10/2004

<sup>138</sup> A partir del vínculo de la Dirección con la AFIP (con la cual se llevó a cabo un trabajo de mapeo en conjunto), se implementó un régimen simplificado asimilable al monotributo que tenía como objetivo no sólo lograr que aquellos que estaban fuera del sistema, comenzaran a regularizar su situación y aquellos que sí lo estaban, tuviesen un régimen que los simplificara; sino también que se verificara el correcto empadronamiento, lo que impedía que se utilicen los recursos físicos o humanos para una recaudación mínima. Es decir que la puesta de este proyecto implicó una reducción de costos de cumplimiento para los contribuyentes, simplificación o bajas del tributo para muchos otros, así como también una reducción de los costos de la administración tributaria (alto en el servicio de atención *on line* o en producción de información relevante).

Dimensiones de capacidades institucionales		Proyectos ejecutados
<i>Organización interna</i>	Estructura organizacional	Proyecto de Ley de creación de un ente autárquico Presentado en Legislatura
	Distribución de funciones	Unidad especializada en Grandes Contribuyentes Cumplimentado
	Tecnologías de gestión y apoyo/ Gestión de la información Gobierno electrónico	Proyecto “segundo anillo” de contribuyentes de ISIB Migración y renovación del SIAC Cumplimentado  Circuitos de la administración del Impuesto sobre la Radicación de Vehículos (IRV) Avances parciales  Cuenta Única por Contribuyente Avanzado  Catastro económico o tributario Parcial  Centro de Cobranzas Seguimiento y avisos telefónicos a suscriptores de planes de pago  Asistencia técnica en desarrollo de Servicios “on line” al contribuyente Cumplimentado (consulta de deudas, impresión de boletas por Internet como ABL e ISIB)  “Información gerencial para inteligencia tributaria”, sobre <i>Software de Data Warehouse</i> Adjudicación de la adquisición  Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes de ISIB 115.000 contribuyentes inscriptos
<i>Relaciones Interinstitucionales</i>	Unidad especializada en Grandes Contribuyentes  Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes de ISIB	

### **3.5 Las características de las lógicas en la DGRyEI**

#### **3.5.1 La lógica política-gubernamental y la cuestión sindical**

La lógica política en Rentas se desarrolló en el marco de una gestión estatal marcada por la existencia de una **coalición gubernamental**, en la cual (al menos en esta área) primó el aspecto político-partidario, y que afectó fundamentalmente las interdependencias jerárquicas y funcionales. Ello implicó que la gestión en el organismo tuviera como objetivo la **búsqueda de mayor autonomía para disminuir la complejidad del proceso decisorio** a partir de la tendencia que tenía la Secretaría de Hacienda hacia la centralización decisoria. Cuando no fue posible sortear estas disidencias, un factor informal significativo fue la existencia de lazos políticos directos con el Jefe de Gobierno.

La lógica política-gubernamental se vio potenciada por la **emergencia socioeconómica y el rol estructural y coyuntural del organismo**; y las reformas realizadas tuvieron como objeto de intervención, optimizar la obtención y gestión de la información tanto externa como interna.

Uno de los obstáculos que enfrentaron las acciones reformistas estuvo relacionado a la capacitación del personal, que conformaba uno de los puntos fuertes del fortalecimiento institucional.

La **capacitación**, formación y desarrollo de recursos humanos era considerada una actividad básica para el fortalecimiento institucional de Rentas, en tanto se formarían cuadros técnicos y por lo tanto, **nuevos actores dentro de la organización, con diferentes intereses, recursos, objetivos y enmarcados en una institucionalidad profesional-técnica**. Sin embargo, allí el proyecto BID no pudo tener mucha injerencia porque la cuestión ya era tomada por el Área de Capacitación, un sector con una **importante participación del sindicato**.

Esta estrategia se llevaba a cabo en el marco en que el objetivo y la modalidad de intervención del Sindicato no se limitaban a las cuestiones de capacitación sino incursionar como un actor

político, en asuntos de administración e incluso de política tributaria a partir de su presencia en las diferentes áreas y manejo de recursos de poder burocrático cuando sus miembros ocupaban cargos en la estructura. En este sentido, y desde el punto de vista del contribuyente, se intentó ampliar las posibilidades de cumplimiento tributario a partir de diversas modalidades de pago no sólo con la intención de recaudar en épocas de iliquidez monetaria sino de asegurar los pagos aún en situaciones de huelgas sindicales que paralizaban la organización. **La utilización de las tecnologías (gobierno electrónico) pudo ser utilizada como estrategia para enfrentar el poder sindical** (el cual a su vez detentaba como uno de sus recursos el nivel de repercusión social de sus medidas de fuerza) y fomentar la creación de nuevos actores en este proceso de reforma.

Una de las estrategias sobresalientes que caracterizó a esta lógica, frente a la potencia de la lógica sindical, fue el impulso a los proyectos de gobierno electrónico, además de la cercanía del grupo conductor de Rentas al lenguaje sindical que cumplió un papel importante para el manejo de los conflictos.

**El grupo ejecutivo de Rentas** -cuya cabeza era el Director General- contó con una ventaja que le permitió “vivir y sobrevivir”, y ha sido su **pertenencia y formación sindical**, así como su ejercicio e intervención en la comisión paritaria de AFIP (organismo del cual provenían): habían sido delegados, con militancia en el sindicato y a favor de la sindicalización, lo cual les permitió interpelar a los actores sindicales en sus mismos términos y lenguajes: “*era la primera vez que los sindicalistas de Rentas se encontraban con sindicalistas. Y cuando vos sos sindicalista, sos distinto*” (Entrevistado número 13). Consideraban su posición gremial más progresista que la del propio SUTECBA, más ligado al peronismo ortodoxo:

*“Pero con ellos establecíamos códigos claros que nos permitían... con algunos sectores, fundamentalmente con los peronistas ortodoxos, hablar de igual a igual y a vos no intimidarte, porque te venían con la patota, que uno como sindicalista está acostumbrado. Entonces, el tipo se descoloca. El funcionario de saco y corbata que dice éste acá me va a matar... y nosotros le decimos que `también, te vamos a romper la cabeza porque tenemos gente`...eso terminó desubicando la relación para ellos .Que en definitiva, siendo un gobierno progresista con una intervención de factores personales como el nuestro, es más pro obrero que el sindicato. Nosotros estábamos a la izquierda de ellos: `vamos a tomar el*

*edificio porque no andan los ascensores. Y ` tómallo`, les decíamos” (Entrevistado número 13).*

La proliferación de representantes gremiales (Rentas solamente contaba con treinta y dos delegados) fue compensada por la gestión Otero a partir de la creación de una Subcomisión Paritaria Permanente (la cual se reunía semanal o quincenalmente), inspirada en el modelo de AFIP<sup>139</sup>, y que tenía como objetivo, canalizar los conflictos propios del organismo hasta un nivel determinado *dentro* del marco de Rentas. La propuesta de formar una Subcomisión Paritaria Permanente fue aceptada por SUTECBA a través de la Paritaria Central<sup>140</sup> y autorizada oficialmente por el gobierno.

Si bien las relaciones con el sindicato las mantenía el Director General, Otero (que era simpatizante de la figura del Jefe de Gabinete formal o de hecho) cedió a Mario Feuer (Jefe del Departamento de Comunicación Institucional) la atribución de calificar al personal de Rentas, ya que era quien mantenía con el gremio las discusiones sobre las cuestiones cotidianas. El poder del funcionario se originaba por delegación del nivel superior, y no por el cargo en sí mismo (nivel departamental). De esta manera, era Feuer quien llevaba adelante las negociaciones gremiales, garantizando cierta estabilidad aunque no exenta de conflictos, los cuales podrían ser vistos no sólo como consecuencia de la falta de acuerdos sobre ciertas cuestiones sino como un instrumento estratégico puro para el logro de objetivos. Para evitar estos conflictos, se buscaba el consenso gremial, por ejemplo, para dejar cesante a un empleado. Los costos eran altos para el funcionario que tomara la decisión sin dicha anuencia: *“Eso es suicida en Rentas”*. (Entrevistado número 11).

Como estrategia participativa, la cuestión de cómo traducir la decisión política en acciones administrativas, en esta gestión, en varias ocasiones se trató de resolver a través de las

---

<sup>139</sup> La DGI estaba cogestionada en varios aspectos ya que contaba con junta de disciplina, tribunal de calificación y órgano de higiene y salud.

<sup>140</sup> El GCABA se manejaba con una paritaria central, en la cual intervenían Patricio Datarmine, Amadeo Genta, Genaro Trovato y Alejandro Amor, como Secretario Gremial.

sucesivas reuniones con la planta, el gremio y a partir de la designación de personal de confianza política que *siguiera* los temas.

En un contexto así, las **formas corruptas** se dan por diversas formas de concentración de poder entre el sector oficial y los líderes informales que negocian la distribución de “privilegios” (Suárez y Christensen 2001, 6). Algunos entrevistados han referido que era posible utilizar la inmunidad que les otorgaba la representación gremial cuando se verificaban situaciones irregulares<sup>141</sup>. Ello implicaba la imposibilidad de rotar a los agentes: “*se te plantaban los treinta adentro y no te dejaban hacer nada. Entonces, las políticas de recursos humanos si bien se pudieron aplicar, se pudieron aplicar con estos condicionamientos que son muy graves.*” (Entrevistado número 13). Las causas de estas resistencias se explicaban no solamente por cuestiones gremiales sino por las diferencias ideológicas existentes entre un sindicato que es catalogado como “un sindicato de peronismo de ultraderecha”, y el grupo conductor de la DGRyEI, autodefinido como de centro-izquierda, enfatizado por el hecho que SUTECBA poseía delegados por cada uno de sus sectores.

A su vez, podían existir disidencias entre los representantes gremiales -de cuatro o cinco líneas internas- que se reflejaban en “*hablar mal de otro, hacerse macanas o agarrarse a piñas cuando había elecciones*” (Entrevistado número 8). Había funcionarios más cercanos a la conducción gremial y otros a la conducción política del organismo, por ejemplo debido a compatibilidades ideológicas o políticas. Sin embargo, “*después en los hechos, cerraban entre ellos*” (Entrevistado número 8), dando cuenta de la verticalidad del sindicato y la importancia de su lógica de control.

---

<sup>141</sup> “*El sistema operativo se constituye a partir de la actividad desplegada por operadores que llevan adelante el circuito operativo. La coima o cohecho no es el único instrumento que utilizan los operadores sino el tráfico de influencias, honores, prestigio, favores sexuales, regalos, remoción y ubicación de personas en la estructura ocupacional. Los involucrados en el sistema operativo requieren conocimientos especializados, muchos de carácter técnico.*” (Suárez e Isuani 2002, 14).

En este caso, **el conocimiento y experiencia en el manejo de conflictos en torno a los recursos humanos constituyó un punto sobresaliente en el ranking de la *expertise***. La extracción y formación política del grupo conductor constituyó una de las claves de los resultados más *exitosos* en Rentas. Dicho grupo (al cual los consultores denominaban “los aliados” además de otros funcionarios cercanos a esta gestión de Rentas) estaba constituido por Alejandro Otero, Claudio González (Dirección de Grandes Contribuyentes), Mario Feuer (Departamento de Comunicación Institucional) y Antonio Rosselló (Director de Administración). Todos ellos formaban parte del personal de planta de la AFIP y habían sido delegados gremiales de las Agencias número dos (González), siete (Feuer) y cinco (Otero). Ello proporcionó no solamente un grupo con convicciones político-ideológicas más compacto sino con un manejo de saberes y lenguajes proclives al mundo sindical que lo convertían en un interlocutor *afín y respetable*, que incluso se presentaba como defendiendo intereses más progresistas que los propiamente gremiales. Aunque provenientes de distintas extracciones políticas<sup>142</sup>, estos funcionarios desarrollaron una *función política colegiada*, basada en compartir objetivos de la administración tributaria que están plasmados en documentos del Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT).

### **3.5.2 La lógica tecnocrática**

La lógica tecnocrática en la DGRyEI tuvo un desarrollo importante tanto en la formulación, reformulación e implementación de los proyectos, presentándose una **articulación más sostenida con la lógica política**, y a partir de las siguientes características:

En primer lugar, tanto las características de la DGRyEI como del área de política propiciaron el desarrollo de la lógica tecnocrática en el proceso de implementación. **Rentas presentó un enraizamiento social con determinados actores en el marco de movilización de una**

---

<sup>142</sup> “Como no todo el personal político venía de las mismas líneas internas, ahí sí se manifestaba roces dentro del mismo equipo político, del mismo grupo que siendo todos políticos, venían de lugares distintos” (Entrevista número 9). El espectro del pensamiento ideológico del grupo conductor se desplaza entre el peronismo y la izquierda combativa.

**lógica tanto política-gubernamental como técnica, como muestra la definición de grandes contribuyentes.** Dentro del Subprograma de Modernización, la focalización sobre los Grandes Contribuyentes ha constituido uno de los logros destacables, siendo una de las “puntas de lanza” del proyecto de la gestión ibarrista en Rentas y un punto de apalancamiento del resto del mismo, en términos estratégicos. Se destacaban en este proyecto, los intercambios con diversos sectores sociales: académicos, otros organismos estatales, consejos profesionales, etc. pues la actualizada designación de agentes de recaudación contó con el apoyo de actores externos como la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES) que contaba entre su *staff* docente a Antonio Rosselló, el Consejo Profesional de Ciencias Económicas (del cual también el Director de Administración era profesor) y el Colegio de Graduados, que también tenían vinculaciones con las grandes empresas (concebidas dentro de ese universo de contribuyentes), o con las cámaras empresariales.

**Esta estrategia fue ideada y llevada a cabo por un grupo de dirigentes básicamente “tecnopolíticos” o “expertos”** (según términos de Gutiérrez 2007), a partir de su inserción y procedencia burocrática (representa uno de los principales elementos de la lógica burocrática para ser considerada como tal), lo que le facilitó el establecimiento de **redes de política con organismos sectorialmente afines.** Por otro lado, estas condiciones se unificaron detrás de un objetivo político, contextual e instrumental, relacionado a los niveles recaudatorios y la responsabilidad en ello de la administración tributaria.

Este caso ha mostrado que **a las habilidades técnicas y políticas (de los tecnopolíticos) y su inserción burocrática (“expertos”), le sumamos el manejo y el lenguaje propio del sindicalismo,** lo cual representa un recurso adicional para la gestión pública.

El proceso de implementación mostró además la necesidad del ejercicio de funciones de intermediación por parte de actores (en roles de *brokers*) tanto en los niveles máximos como medios para asegurar la ejecución de las decisiones, pues la voluntad política no era suficiente

para superar los círculos burocráticos. Esta necesidad también residía en que la búsqueda de autonomía no sólo era por parte de la burocracia (como postula la literatura que hemos visto en el Marco Teórico) sino también por parte de los sectores políticos con el fin de simplificar el circuito decisorio.

En segundo lugar, **no todo era armonía entre el grupo decisor y los consultores, aunque todos ellos movilizaban esta lógica.** Ello era explícito en el grupo político de conducción de la DGRyEI. No obstante, este grupo también mantuvo diferencias con los consultores del BID: *“Yo sabía que en el grupo íntimo de Otero había gente que era una usina de hablarle mal de nosotros a Otero. Aún en el grupo de confianza”* (Entrevistado número 8). Poder basado en las competencias jurisdiccionales o profesionales eran los argumentos que manejaban los consultores para atribuir dichas divergencias. En este sentido, refirieron que muchas veces *“resultaba que los aliados ponían más palos en las ruedas que los no aliados”* (Entrevistado número 13).

*“También fue difícil la articulación entre los consultores BID y actores políticos que yo integré a la gestión por cuestiones de celos, de poder, por cuestiones que tienen que ver con las miserias humanas y que hacen a las problemáticas de la conformación de los grupos. Como el grupo político era un grupo más formado en otros ámbitos con otra lógica tenía algún nivel de roce importante con el grupo de racionalidad más técnica que venía de la mano de Tavilla. Para ellos no fue fácil la instalación con la línea ni con el personal de conducción que formaba parte del equipo político que yo conducía.”* (Entrevista número 9).

Estas diferencias no traspasaban el círculo en torno a la conducción política, la cual era vista como un *todo homogéneo*, que se asemejaba a un grupo tecnopolítico o experto (que reunía características políticas, burocráticas y tecnocráticas) con el liderazgo de Otero. En términos de lógica tecnocrática, **ha sido fundamental la cohesión interna del grupo decisor.** No obstante, consideramos relevante sumar a la caracterización de los tecnopolíticos o expertos, el conocimiento y el manejo del lenguaje sindical, si bien puede ser asimilada con la lógica política, teniendo en cuenta el origen representativo de su legitimidad.

### 3.5.3 Lógica burocrática

En términos de lógica burocrática (aunque también tecnocrática), ésta muestra uno de los puntos salientes de este proceso: el “**enroque**”<sup>143</sup> (por comisión de servicio) interorganizacional del grupo de conducción política de la DGRyEI, proveniente de AFIP y a la cual retornaron luego de finalizada su gestión en el gobierno de la Ciudad. El paso por esta Dirección podría significar para estos gestores autodenominados “nacidos y criados en AFIP” (Otero, Feuer, González y Rossello), una capitalización política o en su defecto, una pérdida de capital político. No tendría el mismo significado retornar “derrotados o victoriosos” en su paso por otra organización. **Su expertise técnica y su habilidad política se habrían valorizado o devaluado (a diferencia de la lógica tecnocrática) según los resultados obtenidos** en la organización de destino: *“Si fracasábamos acá, cuando volvíamos a la DGI íbamos a ser unos parias... Tenés que explicarle al director que no venís por él. No te asignan funciones. No es el proyecto de ellos. No tienen interés en que te destagues”* (Entrevistado número 13).

Asimismo, en los cuadros de conducción era necesaria una estabilidad en los cargos de planta a través de los concursos públicos ya que habiendo conducido de forma innovadora (en lenguaje burocrático, significa tensar la relación con la planta), cuando cambia la gestión, seguramente debe retornar a su puesto y ya sin los “fueros” puede verse enfrentado a situaciones revanchistas. La consecuencia es la desestimación de las acciones más renovadoras dentro de la gestión, fundamentalmente en aquellos que siendo de planta permanente, ocupan cargos directivos durante alguna gestión. Por ello, *“es un valor en Rentas no involucrarse demasiado con la gestión, especialmente en una gestión innovadora”*.

---

<sup>143</sup> Oszlak (1980) se refiere a “enroque político” como un proceso de sustitución recíproca de funcionarios con el fin de aumentar el grado de coherencia de los cuadros dirigentes del estado o resolver problemas relacionados con la gestión gubernamental.

(Entrevistado número 11). Un ejemplo son los agentes de AFIP que por Comisión de Servicio<sup>144</sup> ocupaban temporal y políticamente puestos gerenciales de la Dirección.

De esta manera, el costo no es sólo político (en términos de su gestión en la organización de destino) sino también profesional, a partir de las dificultades con las que se encuentran estos profesionales “itinerantes” por las agencias públicas, al reinsertarse en su puesto de origen. Ello marca una característica de la lógica burocrática cuando prevalece una visión negativa de la circulación interorganizacional.

Pero esta interacción interorganizacional no sólo tendría impactos sobre los individuos involucrados sino que en el caso analizado, representó un **factor enriquecedor para el proyecto a partir de la actitud de cooperación informática que demostró AFIP con respecto a Rentas**, aún en mayor medida que otras áreas gubernamentales, incluso del GCABA. En este sentido, AFIP había tomado la decisión política de cooperar más abiertamente con otras administraciones tributarias. La interacción entre Rentas y AFIP expresaba que **la circulación y comunicación entre diferentes organizaciones frecuentemente se sustentaba tanto en contactos personales como en vinculaciones formales** (Gutiérrez 2006; Schneider 1991).

Sin embargo, esta colaboración interorganizacional impactó negativamente en la lectura política que algunos sectores hicieron del proceso. Si bien AFIP puso a disposición sus recursos a partir de una vinculación técnica, SUTECBA argumentó que el grupo proveniente de aquella, había venido con el claro objetivo de privatizar Rentas o trasladarla bajo jurisdicción del organismo nacional, aun cuando lo recaudado por Rentas no representaba un monto sustancial considerando lo recaudado por AFIP. De esta manera, el vínculo DGRyEI-AFIP era técnicamente enriquecedor aunque políticamente sospechoso. Asimismo el acceso al

---

<sup>144</sup> Según Convenio Colectivo de Trabajo para el personal de AFIP.

monotributo motivó el mismo argumento que obstaculizaba el acuerdo en torno a una solución intermedia:

*“El sindicato decía que nosotros habíamos venido a privatizar Rentas. O para pasar Rentas al área de AFIP. Pero a la AFIP no le interesa recaudar 2.5\$. Nada más alejado, pero para ellos era bandera. Por ejemplo, tener acceso al monotributo. Era toda una rosca con el sindicato para llegar a una solución intermedia” (Entrevistado número 13).*

En este caso, **las innovaciones se han originado a través de redes externas tecnocráticas y burocráticas**, representadas en el equipo dirigente proveniente de AFIP, aunque sustentadas en una apertura más institucional y política de esta última. De esta manera, la lógica burocrática presentó una característica más conservadora cuando se desplegaba dentro de la organización DGRyEI, pero más innovadora cuando era interinstitucional. Al respecto, la AFIP representó uno de los actores externos a la Dirección involucrados en la ejecución del proyecto, al igual que el Registro de la Propiedad Automotor o SINTyS, en los casos de convenios vinculados a cuitirización, Cuenta Única o modernización del IRV.

Por último, lo propio de Rentas, y que mostró este proyecto, es que **los integrantes del grupo dirigente del organismo eran burócratas y dirigentes gremiales de AFIP, que en Rentas hicieron uso de los recursos de poder burocráticos (como la información), pero la estrategia para llevar la política adelante, consistió en el establecimiento de una red de política en torno al manejo de una expertise específica, propia de la lógica tecnocrática.** Esta cooperación interinstitucional se trató de un proceso que se hizo en conjunto entre Rentas, la UEC, la Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP), las asociaciones profesionales y el Banco Ciudad. Justamente las acciones desarrolladas provinieron de la adaptación de los desarrollos originados en AFIP para el manejo de grandes contribuyentes, organismo al cual pertenecía el director de Grandes Contribuyentes.

## **Síntesis**

La **reforma inicial** en las áreas fiscales pertenecientes a la Secretaría de Hacienda (entre las que se encontraba la DGRyEI) se sustentó en la necesidad de optimizar la recaudación fiscal a partir del mejoramiento de la administración tributaria y la reducción de su costo. Las cuestiones de financiamiento de las actividades gubernamentales, sumado a un plan de inversiones y la necesidad de realizar un ajuste, aparecieron como las causales del proyecto de modernización de las áreas fiscales. Para llevar a cabo estas acciones, fue necesaria la confluencia de la lógica política-gubernamental y la tecnocrática, expresadas por aspectos que se pusieron en juego a nivel macro: el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el BID. En este caso, **la crisis actuó como una ventana de oportunidad y la lógica tecnocrática “auxilió” a la política durante el transcurso de un proceso crítico.**

En su **reformulación**, bajo la gestión de Alejandro Otero y la participación de los consultores y la Secretaría de Hacienda; el Subprograma de Modernización representó la disposición de recursos extras para poder implementar diversos cambios que no podrían llevarse a cabo con recursos corrientes (denotando una reducida capacidad financiera). De esta manera, se hizo un uso estratégico del plan reformista que partía de un **panorama deficitario de capacidades institucionales.**

Este escenario se caracterizaba por recursos humanos con capacidades técnicas específicas (si bien más altas en relación a otros sectores) insuficientes; desempoderamiento y débil responsabilización de los *staff* gerenciales/medios, que debilitaba la lógica burocrática. Carencia de mecanismos que facilitaran una coordinación transversal u horizontal entre áreas que conducía a la incomunicación y a la existencia de compartimentos estancos. Proliferación de “mundos informales” con autonomía propia que propiciaba la poca transparencia en la gestión y un bajo aprovechamiento de la información debido (entre otras causas) a la

tercerización de su gestión. Bajo nivel de control e irregularidades administrativas<sup>145</sup>; centralización de la toma de decisiones (aunque funcional a la lógica política que busca flexibilidad); bajo nivel de informatización en términos de tecnologías centrales o de apoyo; funciones superpuestas debido a las limitaciones de reubicaciones de personal, entre otros. En este sentido, la deficiente gestión de la información tuvo como consecuencia un bajo nivel de localización de actividades y carencia de integralidad de obligaciones fiscales ya que la organización de Rentas se basaba en una especialización funcional por tributo. Por ende, el resultado final era una reducción de la capacidad extractiva.

Como alternativas de solución, se apeló a aquellas propias de la lógica burocrática, como la consistente en el Área de Grandes Contribuyentes, en tanto ámbito definido de competencias y especialización funcional.

A partir del 2001, las acciones emprendidas en el marco del Subprograma de Modernización se llevaron a cabo en el marco de una **gestión pública marcada por coaliciones políticas** como FREPASO-UCR (que ha sido mencionada como el principal factor de cortocircuito en el proceso de implementación hasta el año 2003), que caracterizaron la partidización de los niveles de la estructura estatal y marcaron fuertemente el momento de implementación.

**Las resistencias se presentaron en cualquiera de los niveles más altos o intermedios de la estructura burocrática, no solamente en el nivel operativo.** Los actores han resistido las acciones de innovación con pasividad, obstaculizaciones o retraso en los procedimientos burocráticos (por ejemplo, en relación a los contratos de los consultores).

La contrapartida estratégica (como una forma de contrarrestar a actores como los anteriormente nombrados) ha sido el establecimiento de **redes burocráticas y tecnocráticas con actores externos** como las asociaciones profesionales y la AFIP, a través de las cuales se intercambiaba información y se produjeron hechos de isomorfismo institucional (por ejemplo el

---

<sup>145</sup> Como eximiciones a empresas de pago de IB por parte del Poder Ejecutivo o sobreprecios.

proyecto de Agentes de Recaudación de AFIP). La búsqueda de vincular la organización con actores externos como las asociaciones profesionales u otras organizaciones gubernamentales como AFIP (en un contexto propicio en el cual ésta estaba abierta a la interacción con otras administraciones tributarias), evidenció el establecimiento de redes de política en el marco de la expertise. Además, la búsqueda y establecimiento de estas redes buscaba **neutralizar los “ruidos” que pudieran surgir desde actores internos a la organización**, los cuales tampoco fueron contemplados en una estrategia participativa ni en el diseño o implementación de los proyectos de fortalecimiento institucional de acuerdo a una percepción de poca confiabilidad técnica y aún política.

Este enraizamiento burocrático y tecnocrático expresaba que el proceso decisional no se presenta como lineal en términos jerárquicos ni está circunscripto al aparato estatal. Este último aspecto conduciría a que **en marcos no altamente institucionalizados, el poder del funcionario radicaría en el establecimiento de redes de políticas.**

## Capítulo IV

### El Subprograma de Modernización en la Dirección General de Administración de Recursos Humanos

Como lo realizado en el capítulo correspondiente a la DGRyEI, el presente Apartado tiene como objetivo la descripción y análisis del proceso de estructuración del Subprograma de Modernización en la DGARH, en cuanto a sus etapas de formulación e implementación. El propósito de este análisis es poner de manifiesto el desarrollo y configuración de la lógica de los actores y las características organizacionales en la ejecución de los proyectos de fortalecimiento, tanto en el propio organismo central como en relación con áreas descentralizadas. Ello permite visualizar en nuestra investigación el aspecto de una política de coordinación en la gestión pública, al observar los vínculos funcionales entre un organismo central y diversas áreas. Al hacerlo, consideramos prioritariamente la descripción de las características estructurales y funcionales de la DGARH, en términos de las capacidades institucionales disponibles en la situación de pre-reforma.

No obstante, antes de adentrarnos expresamente en la descripción de las capacidades institucionales, nos referiremos a la gestión de recursos humanos, en tanto objeto de intervención y considerado como uno de los factores fundamentales en la construcción de las capacidades institucionales y de la autonomía relativa del Estado. En consecuencia, a continuación veremos cuál era la situación de la gestión de recursos humanos en el Gobierno porteño en el momento bajo estudio.

En primer lugar, de acuerdo a los informes de gestión y entrevistas realizadas, **el escenario organizacional porteño presentaba varios déficits**: estructuras difusas y/o superpuestas, con funciones y procesos también superpuestos, falta de asignación de responsabilidades, sobredotaciones, carencias de supervisión, entre otras. La desarticulación organizacional era producto de la yuxtaposición de funciones a lo largo del tiempo (propias de su desarrollo

político), con asignaciones laborales inequitativas, en muchos casos. Además, desactualizadas y carentes de un programa de adecuación de las competencias de su personal a las necesidades funcionales de sus puestos de trabajo. Resultaba particularmente válida esta afirmación en lo atinente a los niveles medios y altos de conducción, que si bien se hallaban técnicamente formados, no poseían en general habilidades administrativas debido a la ausencia de un programa de desarrollo gerencial.

Otros déficits eran la alta inamovilidad laboral debido a un rígido marco normativo y a la inexistencia de herramientas de gestión para ejecutar reasignaciones; políticas de personal inadecuadas en relación al ingreso, ascenso y promoción no basados en los méritos y las capacidades; ausencia de evaluación del rendimiento y una fuerte debilidad institucional de la función de personal y carencia de adecuados sistemas de información.

Este escenario tenía impacto sobre la DGARH, pues ejercía su función en un marco de proliferación de estructuras desproporcionadas o de cargos que presentaban una superposición de incumbencias y una excesiva cantidad de aperturas, que no siempre guardaban relación con la magnitud de las responsabilidades asignadas ni con el tamaño de la dotación (superaba el número de agentes que podían ocuparlos). Dicha **proliferación estructural conducía al aumento de las erogaciones de dinero, lo que generaba la conformación de grupos de interés en torno a la apropiación de estos recursos**, desatendidos de considerar el servicio que producía el área. Para llevar a cabo estas modificaciones estructurales, que implican redefiniciones funcionales, era imprescindible la comunión de los intereses de diversos actores, pero fundamentalmente del sindicato.

#### ***4.1 El diagnóstico en términos de capacidades institucionales de la DGARH***

A partir de aquí observaremos las características de la DGARH, vistas en clave de capacidades institucionales según las dimensiones planteadas por Tobelem: Relaciones Interorganizacionales, Organización Interna (gestión de la información, distribución de

funciones, estructura de toma de decisiones y existencia de tecnologías centrales y de apoyo), Recursos Humanos (modalidad de reclutamiento, nivel de formación y capacitación); y por último, las Reglas de juego vigentes en la Dirección (cultura organizacional).

A semejanza de la DGRyEI, en la DGARH se tenía como objetivo un plan integral de reestructuración del área y de la gestión de los recursos humanos. Hacía unos años se había realizado un diagnóstico por parte de una consultora privada -con un costo de aproximadamente tres millones de pesos-, que arrojó como conclusión que era necesario intervenir sobre el **deficitario sistema de información y el sistema de liquidación de haberes, el cual no contaba con información precisa sobre la cantidad de personal existente, dificultando la toma de decisiones en la Dirección.** De todas maneras, no insumió demasiado tiempo la realización de la actividad de diagnóstico, que no sería financiada por el BID. Incluso en términos comparativos, dicha actividad sería menor que la llevada a cabo en la DGRyEI. Se privilegiaron cursos de acción que tuvieran efectos sobre “aspectos concretos” dejándose de lado actividades de diagnóstico ya que, según la visión de la Dirección y el Banco, existían suficientes elementos de juicio, lo cual marcaría un proceso de toma de decisiones más vertical que participativo.

En el “diagnóstico” intervinieron la **Dirección General y Adjunta** (en menor medida) así como el **BID**, cuya impronta tecnocrática marcó el diseño del proyecto a partir de elaborar la información que sirvió de base para la definición del problema surgido de ese diagnóstico. De todas maneras, en este caso, el proyecto –a diferencia de Rentas que pudo tomar algo más de distancia- estaba en línea con las prerrogativas *a priori* establecidas en los proyectos del BID, aunque con mayor flexibilidad que en el caso de Rentas, ya que en Recursos Humanos, en el momento de diseño del proyecto, la metodología de evaluación utilizada no requería la definición de los objetivos o productos, en forma tan taxativa.

#### **4.1.1 Relaciones interorganizacionales**

La administración de los recursos humanos era realizada por más de **200 áreas de personal descentralizadas** (sin incluir los sectores administrativos de la Secretaría de Educación) existentes en los diversos organismos del Gobierno, las cuales remitían a un área central, la DGARH. Esta gran cantidad de unidades organizativas administradoras del personal poseían diferente nivel jerárquico. Una de las consecuencias de esta complejidad estructural era la **deficiencia en la comunicación y coordinación a nivel horizontal y vertical entre las distintas áreas y de éstas con el área central, pues se relacionaban a través de un sistema gestionado con un bajo nivel de formalización, sin una estructura definida y con problemas de tipo funcional**. De esta manera, y más allá de sus atribuciones formales, la DGARH actuaba como una oficina de personal más en el área central del Gobierno porteño, pero en detrimento de su función coordinadora.

La falta de articulación entre dichas áreas de personal y la DGARH generaba numerosas ineficiencias sobre todo en cuanto a la dispersión de información, el retraso en los trámites y la falta de formalización de las responsabilidades. Es así que la DGARH concentraba actividades operativas vinculadas con la totalidad del personal, pero a los efectos de desarrollar estas actividades no contaba con la autoridad efectiva sobre el resto de las unidades para solicitar la información en tiempo y forma adecuada. Ello era producto principalmente de los tiempos que requerían la atención de los problemas específicos del área central, y de la carencia de procesos informatizados y con capacidad de control, pues existía un alto componente de actividades manuales y múltiples cargas de la misma información desde las áreas.

Por este motivo, los proyectos de fortalecimiento involucrados (que veremos detalladamente más adelante) se encontraban orientados a producir cambios en dicha Dirección, a partir de la ampliación de sus competencias y en su relación con las demás oficinas descentralizadas.

## 4.1.2 Organización interna

### 4.1.2.1 Estructura

Según el Decreto N° 1988/2000 la DGARH tenía bajo su responsabilidad primaria: la organización de la función de recursos humanos de todo el GCABA a partir de *“Implementar las políticas de administración y desarrollo de los recursos humanos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con relación a la gestión de las remuneraciones, medicina laboral, higiene y seguridad laboral, relaciones laborales, evaluación de puestos, ingreso, egreso, reasignación y selección de personal”*<sup>146</sup>.

Para llevar a cabo estas funciones, la DGARH ostentaba una estructura<sup>147</sup> jerárquica conformada por Direcciones Generales, Direcciones simples, departamentos, secciones y hasta unidades de trabajo; y además estaba organizada en agrupamientos o escalafones: general-administrativo, profesional-técnico y servicios, pero al interior de cada uno de ellos, la clasificación no era tan nítida, lo cual dificultaba la escala salarial.

Esta estructura estaba encabezada por las Direcciones General, Adjunta, Liquidación de Haberes, Política de Recursos Humanos y de Medicina del Trabajo (funcionaba operativamente en el Hospital Rawson y era manejada por un Director médico de línea), la cual se ocupaba de temas de autorización y validación de enfermedades y licencias. En cuanto a Liquidación de Haberes la tarea era ejecutada por un centro de cómputos, que tenía su propio esquema de sistemas además de la Dirección General de Sistemas de Información (de igual jerarquía que la DGARH), lo cual generaba falta de centralización y actualización de la información, que dificultaba el desconocimiento anual de la magnitud de la planta y su impacto sobre el presupuesto.

---

<sup>146</sup> La selección de personal se convierte en una instancia donde convergen tanto la administración de personal como la gestión de recursos humanos. Cuando se habla del proceso de selección, en la línea de administración de personal se hace referencia a algunas etapas del proceso como el reclutamiento (vía concurso, clientelar, contratación), la selección, la contratación, la jubilación, etc.; mientras que en el caso de la gestión de recursos humanos se incluye la capacitación, el desarrollo de competencias, etc.

<sup>147</sup> Como el organigrama de Rentas, tampoco existía el de RRHH, en forma integral.

Respecto de la evolución reciente de la estructura existieron dos etapas y/o momentos claves: en 1994, se derogaron todas las estructuras por debajo de Dirección General, mientras que entre 1994 y 1996 se crearon Direcciones y Departamentos, diseñadas por los consultores. Como señala Feldman, (s.f., 4), aunque desde la última estructura -aprobada en enero de 1995-, la Dirección tuvo facultades delegadas a partir de una serie de decretos y ordenanzas que le otorgaron atribuciones para la redistribución del personal o el control de incompatibilidades y sumarios; también perdió funciones centrales tales como selección, desarrollo y capacitación del personal. Finalmente con motivo de la necesidad de racionalizar los recursos económicos y humanos de tal forma que permita obtenerse un adecuado funcionamiento de las instituciones en esta nueva etapa autónoma de la Ciudad; mediante el Decreto 12/96 caducaron las estructuras organizativas por debajo del nivel de Dirección General, por lo cual todavía existen Jefes de División de áreas complejas (Entrevistado número 51). Una de las consecuencias de esta derogación sería la **dificultad para identificar a los responsables de personal en la estructura organizativa aprobada, pues la misma estaba desagregada sólo hasta Jefes de Departamento**, mientras que los encargados de personal tenían en algunos casos un nivel menor (Feldman s.f.). De esta manera, existió la dificultad de asignar responsabilidades formales a los agentes y establecer una estructura de delegación (Pravaz y Saccone 2006.). Ello significaría también un **“ingreso a la politización” de los cargos.**

Asimismo la estructura formal convivía con una informal, la cual se tornaba inmanejable ante la existencia de **contraposiciones entre puestos y remuneraciones** (ante igual puesto, remuneración diferente)<sup>148</sup>.

---

<sup>148</sup> Por ejemplo, quien dirigía Liquidación de Haberes -que tenía la responsabilidad de manejar importantes partidas presupuestarias en gasto de personal-, no ejercía como Director sino como Jefe de Departamento ya que ante la inexistencia de estructura, no se había podido realizar el nombramiento. Por otra parte, la jefatura de una repartición que tenía a su cargo una importante cantidad de personal y haberes percibía la misma remuneración que aquella de menor relevancia.

#### **4.1.2.2 Distribución de funciones**

En términos cuantitativos, los **mandos medios de la organización eran quienes menos volumen de trabajo tenían a diferencia de los niveles directivos** (directores, subsecretarios e incluso asesores<sup>149</sup>), cuya situación se veía agravada por el ejercicio de una conducción a cargo de funcionarios mayoritariamente absorbidos por lo operativo o las tareas de corto plazo (en detrimento de las tareas de programación a mediano y largo plazo) (Entrevistado número 16). Según el Informe sobre el Proyecto de Fortalecimiento de los Recursos Humanos realizado en noviembre de 2001 por el consultor Raúl Fortuna, los niveles medios también eran renuentes a asumir responsabilidades por el comportamiento y productividad de los recursos humanos que tenía a su cargo, y que no se encontraba habituada a realizar una evaluación de los resultados como tampoco de los impactos de las actividades realizadas.

También se desempeñaba un grupo de Administradores Gubernamentales (pertenecientes al Cuerpo de AG de la Nación) que trabajaban fundamentalmente en el tema educativo y un área jurídica que manejaba el aspecto técnico-jurídico de los informes y proyectos de resoluciones en cuanto a temas de accidentes, enfermedades, reencasillamientos, sanciones o sumarios.

#### **4.1.2.3 Gestión de la información**

De acuerdo con el presupuesto del año 2001, el GCABA poseía a nivel de la administración central una planta de personal de aproximadamente 93.000 agentes que significaban una erogación por más de \$ 1.700 millones anuales (un peso/un dólar). Los recursos humanos eran particularmente críticos dada su importancia numérica y su impacto presupuestario.

En cuanto a la gestión de la información y comunicación de esta importante planta de personal, en primer lugar, la *administración de personal* -como uno de los dos pilares centrales de la función de recursos humanos junto a la liquidación de haberes-, manejaba el legajo central y los legajos particulares, la normativa que atañe a los agentes públicos, las

---

<sup>149</sup> Existían asesores políticos que llevaban a cabo las negociaciones con el gremio en cuanto a la organización, capacitación y selección de los recursos humanos.

designaciones, altas y bajas, y el archivo. Las copias estaban en cada una de las reparticiones replicando el esquema de cualquier organismo público.

Según los informes de gestión (como el realizado en diciembre del 2002 por el consultor Marcelo Zanitti), el tratamiento de los *datos básicos sobre los agentes* presentaban las siguientes deficiencias:

- la información que se encontraba disponible sobre los agentes era insuficiente.
- los circuitos de producción y envío de datos presentaban diferentes problemas, a consecuencia de los cuales la información llegaba demorada o, inclusive, no llegaba a destino.
- la producción de información no estaba estandarizada ni tampoco se la sometía a procesos de análisis que permitieran extraer conclusiones relevantes. Esta deficiencia se expresaba en forma notable, por ejemplo, en los casos del personal que deseaba acceder a su jubilación.
- cuando se necesitaba algún informe acerca de un agente, se lo realizaba a través de una búsqueda manual que era costosa en tiempo y producía resultados con un grado considerable de errores.

**Uno de los mayores obstáculos para ejercer un rol claro de conducción desde la Dirección General era la falta de información, además del control y la falta de formalización de este rol.** Los procesos que se llevaban a cabo en la DGARH poseían un alto componente de actividades manuales, múltiples cargas de la misma información en distintas bases de datos y circuitos de controles redundantes y poco efectivos. Asimismo los diagnósticos realizados han detectado sectores con alta carga de trabajo y con tareas repetitivas (Feldman s.f.). Un ejemplo de ello es el sistema con el que se administraba el personal y se liquidaban los haberes, que data de la década de 1960: “*con parches, Cobol y*

*archivos planos*” (Entrevistado número 6). Sin embargo, uno de los mayores problemas que se presentó fue la generación de resistencias del personal para reconvertirse hacia lo informático ya que se sospechaba que la “máquina reemplazaría al hombre”. También esa resistencia se generó cuando se planteó la unificación de las dos bases de datos a partir del procesamiento de información en la Dirección General de Sistemas de Información, en un sistema que ya no dependería directamente de la DGARH sino de la Secretaría de Hacienda. **Ello afectaba los llamados “feudos burocráticos” ya consolidados y, por lo tanto una porción de poder y autonomía de quienes ocupaban los puestos de planta, como los subdirectores** (Entrevistado número 1). Estas resistencias fueron una de las más grandes dificultades que enfrentó la gestión reformista. Así las posibilidades reales de desarrollo exitoso de los sistemas informáticos –que implican centralización del control y democratización del acceso a la información- dependen de las relaciones de poder en juego:

*“Desarrollar sistemas en red con base en análisis de procesos, facilita mayor productividad y control, y posibilita socializar la información hacia diferentes actores de la organización... Pero se establecieron ciertos límites para el acceso a la información, los cuales responden a los intereses predominantes en juego, evidenciando el ejercicio del poder sobre la información, en el cual está implícito el poder sobre determinados actores”.* (Gamboa Cáceres y Arellano Rodríguez 2006, 264)

En resumen, la información disponible sobre los agentes, en torno a las novedades y la liquidación de haberes, era insuficiente y el grado de validez y consistencia que poseía no alcanzaba el nivel necesario como para poder establecer conclusiones valederas sobre la situación actual ni para planificar acciones de cambio.

**La desinformación, sin embargo, también tenía sus ventajas:** *“Ah, no, pero eso no lo hace RRHH” o “sí lo hace RRHH”* (Entrevistado número 6). Ello ilustraba la falta de comunicación entre agentes que desconocían las tareas cotidianas que se realizaban en la DGARH porque no lo llevaba a cabo la línea burocrática, pero que sí estaba a cargo de un agente contratado que le proporcionaba el insumo para hacer su propio trabajo: *“No le interesa y no quiere saber porque nunca va a querer hacerse cargo de eso”* (Entrevistado

número 6). Esta situación iría a **contrapartida de una característica de la lógica burocrática**, como es la exclusiva competencia sobre un área o función determinada claramente determinada.

#### ***4.1.2.3.1 Información de novedades***

La información de novedades de la DGARH se presentaba como **deficitaria**: las altas, bajas y modificaciones no se recibían en tiempo y forma en la Dirección General, como los datos del ausentismo laboral<sup>150</sup> que impedía la instalación de dispositivos de control, o el jefe de personal que recibía tardíamente la información acerca de los días de licencia otorgados al agente por enfermedad. Tampoco existía una instancia que recogiera la totalidad de la información sobre cada empleado del GCABA, sino **múltiples archivos con información incompleta** sobre el personal en detrimento de un legajo único y completo (documental o informático) donde se recogiera la información proveniente de las distintas áreas relacionadas con la gestión de recursos humanos. Así, **el aparato administrativo mostraba un bajo nivel de eficacia a la hora de producir información relevante**: si bien las novedades podían recibirse por vía electrónica, en primera instancia, se hacían mediante planillas escritas y sólo luego podían tipearse en tarjetas y ser incorporadas al sistema<sup>151</sup>.

#### ***4.1.2.3.2 Liquidación de haberes***

Cuando se realizó el traspaso de funciones educativas y de salud a la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires, el procesamiento de sueldos y salarios comenzó a ser caótico a partir de la diversificación de las bases de datos, lo cual demandaba una urgente unificación (Entrevistado

---

<sup>150</sup> Existía un alto nivel de días perdidos por ausentismo laboral, en especial en lo que correspondía a pedidos de licencia por causas médicas.

<sup>151</sup> En 2001, los datos de los 30.000 legajos de docentes eran completados a mano y generalmente se deterioraban o extraviaban cuando las Juntas de Calificación debían realizar las correspondientes calificaciones. Ello complejizaba la administración de los legajos de los docentes o profesores que pueden computar horas docentes en varios establecimientos educativos, dificultando su control.

número 1). De esta manera, la Ciudad detentaba históricamente<sup>152</sup> sistemas de liquidación de haberes de organismos que en su oportunidad fueron transferidos desde el ámbito nacional y que convivían con los originarios de las reparticiones existentes. Ello conllevaba a una desagregación de funciones, a una desarticulación y duplicación de procesos y por lo tanto a una liquidación con deficiencias de control.

La información disponible estaba orientada fundamentalmente hacia la función principal que históricamente se le ha encomendado a la DRARH, como era la liquidación de haberes del personal, la cual era vista como una mera aplicación de la normativa referida a regímenes salariales. Dicha liquidación presentaba dos características básicas que lo hacían particularmente importante: una estaba referida a la cantidad, calidad, confiabilidad y control de la información que procesaba, mientras que la otra surgía de su incidencia en las erogaciones de la Tesorería.

Sumado a ello, la variedad y complejidad de los regímenes salariales vigentes, de las normas específicas sobre seguridad social, impuestos, cuestiones sindicales, mutuales, de seguros, etc. exponía continuamente los procedimientos del sistema de liquidación de haberes, a errores y fallas. Esta situación se potenciaba por la utilización de tecnología desactualizada, la operación manual de la mayoría de los subprocesos, la cantidad de oficinas interlocutoras, sumado a la ausencia de manuales de procedimiento y una virtual inexistencia de controles sistemáticos. Dichas fallas se evidenciaban ante la cantidad de correcciones, reelaboración de liquidaciones complementarias y pago de retroactivos.

De esta manera, en relación a las liquidaciones de haberes, se verificaba falta de control de novedades, errores en algunas liquidaciones como las de impuesto a las ganancias; diferentes metodologías de cálculo en los conceptos de asignaciones familiares o descuentos y diferentes

---

<sup>152</sup> En particular el proceso de liquidación de haberes había sufrido de manera especial ante la transferencia de organismos nacionales al ámbito de la ciudad –hospitales, escuelas, etc.–, que migraron manteniendo aspectos procedimentales de sus liquidaciones de haberes, conviviendo con los procesos originales de la Ciudad para los organismos “históricos”.

fechas de cierre de liquidaciones<sup>153</sup>. En tanto, la **falta de centralización de información** se expresaba en que aquella referida a los agentes no se encontraba disponible en forma inmediata, los procesos para obtenerla no eran automáticos y el resultado de toda búsqueda requería diferentes confirmaciones por procedimientos independientes a los efectos de certificar su confiabilidad. Además el sistema no se actualizaba permanentemente, por lo cual no era posible que brindara los datos sobre el tamaño real de la planta actualizado anualmente. Junto con ello, el traslado de las liquidaciones de sueldos era muy precario: se traía la información en un diskette (*“Un diskette iba y venía todos los meses”*, como señaló el entrevistado número 1) y luego era cargada en el sistema entre el área de Recursos Humanos y la Dirección General de Sistemas de Información. En este caso, esta Dirección mostraría resistencia a los cambios que se pretendían ejecutar: *“Esto también fue una pelea brutal con Sistemas, que sentía que le sacábamos una parte de su poder. Estas cosas son poder: si la gente cobra o no cobra, mirá si no es poder”* (Entrevistado número 4). Las consecuencias eran tanto la ineficacia en el pago, como la falta de transparencia en cuanto a que realmente fueran agentes activos del GCABA quienes efectivamente cobraban el salario: *“daba para todo: cobraban los muertos”* (Entrevistado número 4).

#### **4.1.2.4 Estructura de la toma de decisiones**

Respecto a la estructura de toma de decisiones y a la distribución del poder formal dentro de la organización, la DGARH detentaba una **estructura centralizada que se combinaba con la descentralización de la información**, lo cual la colocaba en una situación de debilidad en cuanto a la racionalidad para la toma de decisiones, por lo precario, incompleto e impreciso de la información.

---

<sup>153</sup> La liquidación de haberes también tiene un componente esencial que son los tiempos programados. Un *data entry* ingresaba las novedades a medida que se originaban en las doscientas oficinas de personal descentralizadas, lo cual constituía una tarea muy dinámica y con un volumen de datos muy grande, sobre todo aquel proveniente de Educación y Salud.

**El fortalecimiento de la capacidad de gestión de la DGARH involucraba a las 200 unidades desconcentradas responsables de la administración del personal del GCABA, lo cual ocasionaba problemas de coordinación.** El caso de RRHH es ilustrativo y contribuye a ratificar que uno de los núcleos problemáticos de la gestión pública se ubica justamente en el plano de las relaciones interorganizacionales: el Subcomponente aquí implementado requería de la *predisposición favorable* de numerosas áreas (oficinas de personal) para socializar su información.

Por otra parte, los **principales actores influyentes e intervinientes en la toma de decisión en la Dirección General** eran los políticos que se encargaban de transmitir las demandas al sistema de gestión de recursos humanos; los directivos, primordialmente el propio Director General, cuyo rol organizativo le demandaba combinar tanto una lógica política-gubernamental como burocrática (satisfacción de demandas y control del gasto); y el sindicato que establecía relaciones con todos los demás actores, focalizándose en la complacencia del colectivo representado.

### **4.1.3 Recursos Humanos**

#### **4.1.3.1 Modalidades de contratación**

En relación a la **composición del personal** al finalizar el proyecto, en el año 2006 había 527 personas en total, de las cuales cien eran profesionales médicos contratados en Medicina del Trabajo. Las modalidades de contratación eran variadas: al personal perteneciente a planta permanente se le sumaban los pasantes, contratados -mediante locación de servicio con financiamiento del GCABA o del BID- y beneficiarios del Plan Jefes y Jefas. La mayoría se había incorporado dentro de la modalidad de contrato de locación de servicio. Así, el ingreso se efectivizaba en un estatuto inferior, como contratados. Quienes ingresaban en esa modalidad podían no percibir los mismos sueldos ni tener las mismas posibilidades de carrera que aquellos pertenecientes a la planta.

**La multiplicidad de formas de reclutamiento afectaba el funcionamiento administrativo, pues una organización debe contar con un método de reclutamiento relativamente homogéneo de sus cuadros.** Ello planteaba la necesidad de un plan para establecer cómo funcionaría el personal dentro de la organización, cómo progresaría y se capacitaría y cuál sería su forma de egreso. Este comportamiento se asemeja a un ciclo que se realimenta. Sin embargo, este circuito estaba debilitado en el GCABA e impactaba en la DGARH: *“No hay ingresos pero sí hay ingresos; hay carrera pero no hay carrera”* (Entrevistado número 6).

**La modalidad de reclutamiento tenía una implicancia importante sobre el nivel de formación del personal:** una frase pronunciada por uno de los entrevistados sintetizaba la situación real: *“Por ahí, tenés suerte y dentro de la familia hay estudiantes”* (Entrevistado número 5), lo cual no indica por cierto un reclutamiento de tipo meritocrático, aunque pudieran existir azarosamente postulantes con una formación adecuada al puesto. Además de los vínculos familiares para el acceso al puesto, también existían otras formas de reclutamiento como los contratados por recomendación política.

Sin embargo, la modalidad contractual no sugiere como válidas conclusiones contundentes acerca de la relación entre competencias del personal y tipo de reclutamiento, ya que tanto en esta Dirección como en otras (casi como una característica bastante general del GCABA) había áreas que se encontraban formadas casi por completo sobre contratos de personal calificado, el cual realizaba tareas que la línea burocrática no estaba en condiciones de resolver: *“hay áreas que están montadas sobre contratos, de lo contrario te quedás sin el personal más calificado”* (Entrevistado 5).

#### **4.1.3.2 Nivel de formación y capacitación**

Respecto del nivel de formación, la situación en la Dirección no se distanciaba sustancialmente del resto del GCABA: **un porcentaje importante de personal sin educación secundaria completa (aún sin educación primaria) y los denominados**

**“analfabetos funcionales”** (Entrevistados número 5, 7 y 10). De esta manera, se fue privilegiando a lo largo del tiempo a personal poco profesional o calificado, que presentaba las siguientes características: *“Es una persona que en el mejor de los casos tiene un secundario regular, que entró en torno a los 19, 20 años, que básicamente permaneció en la misma repartición, unidad de organización 30 años y tiene sabiduría de haber visto pasar gobiernos X, dictatoriales, civiles. Y todo lo novedoso le produce miedo refractario...”* (Entrevistado número 6).

Esta situación se agravaba con la falta de una planificación continua en capacitación, aunque esta no fuera la visión de la propia área específica, la cual tenía una percepción opuesta de este escenario: *“estamos bárbaros en cantidades de horas de capacitación”* (Entrevistado número 5).

En general, **el sistema de ingreso, capacitación, promoción y egreso fueron caracterizados como “quebrados”** (Entrevistado número 5). En este sentido, se mencionaron actividades de capacitación -en función de las competencias requeridas- que no implicaron corrimientos de grado o categoría, denotando **ausencia de una política sistemática de promoción**.

Además se carecía de la coordinación necesaria para lograr la definición de una política en la materia para la totalidad de sus recursos humanos. Así la capacitación surgía de iniciativas de las distintas áreas a partir de la existencia de recursos presupuestarios o de contar con algún personal interesado. Como resultado de ello, se podían detectar acciones de capacitación específicas y dispersas en toda la organización, producto de necesidades puntuales y no de un plan organizado y más sistémico.

En este contexto no era posible un reconocimiento institucional de la capacitación, toda vez que no estaban definidos ni los sistemas de acreditaciones, ni las formas de homologación de los cursos internos o externos, ni los procedimientos de registro de la formación de los agentes en sus legajos personales. En particular, **no existían programas de desarrollo**

**directivo para fortalecer los cuadros gerenciales** que habían accedido a la línea de conducción, en general, más por una continuidad histórica que por preparación o mérito. Tampoco existía, producto de la carencia de institucionalización de la función de capacitación, una difusión masiva de los programas en marcha. De esta manera, se verificaba una **desvinculación de la función de capacitación de la gestión de recursos humanos**<sup>154</sup>. En consecuencia, era deficiente la programación que respondiera a objetivos globales, ni existía un canal comunicativo que permitiese presentar ofertas apropiadas para las necesidades específicas de las áreas.

**La consecuencia de este bajo nivel de formación y la carencia de cuadros técnicos en la Dirección fue la necesidad de buscar siempre modalidades de reformas “llave en mano”,** a través del BID, del Banco Mundial o de consultoras que realizaban diagnósticos que luego no eran utilizados para acciones de cambio. Otras veces, la modalidad era distinta: se contrataban consultores que debían ejecutar los objetivos marcados por el sector político. Pero siempre se presentaba la dificultad que el consultor era personal externo y no era bien recibido por la planta. Ello dificultaba que el cambio fuera asumido por la organización.

#### **4.1.4 Reglas de juego**

##### **4.1.4.1 Cultura organizacional**

Respecto de las reglas de juego imperantes dentro de una organización y específicamente, su dimensión informal como es la cultura organizacional, uno de los aspectos centrales de la dinámica organizacional era el encuentro de la implementación de cambios con **hábitos laborales cristalizados y núcleos de poder sectoriales fuertemente consolidados que tendían a dificultar el accionar de la Dirección General.** De tal manera, los documentos

---

<sup>154</sup> La adecuación del personal a las tareas no sólo suele requerir un conjunto de acciones que se incluyen en la función de capacitación propia de su gestión; sino también otras funciones complementarias como el desarrollo de carreras, programación de reemplazos, reubicaciones, administración de remuneraciones y evaluación de desempeño, selección e incorporación de personal, ya que su contribución resulta escasa si no se la articula sistémicamente.

analizados (como los informes diagnósticos, de avances o finales) han dado cuenta que *“la resistencia al control, sumada a ciertas prácticas de defensa del `status quo` impiden un rápido avance en materia de estandarización y normatización de las acciones ligadas a la gestión de los Recursos Humanos”*. Es así que la DGARH desarrollaba actividades vinculadas con la totalidad del personal en un contexto que se caracterizaba por ser de difícil gestión en virtud de los intereses opuestos que en general delinearón su funcionamiento.

En términos de capacidades institucionales, y según la información recogida en los documentos analizados y entrevistas realizadas, el personal era caracterizado mayoritariamente como *“de baja productividad, integrado a una cultura laboral descreída de su rol contributivo a los logros del GCABA, escudado en un rígido marco normativo laboral y sin compromiso con la tarea”* (Feldman s.f, 2). Según palabras del Director General que tuvo a cargo el organismo entre 1999 y 2002-, el personal se encontraba -al momento de ejecutar el proyecto de fortalecimiento institucional-, sin perspectivas de desarrollo, desinteresado y/o sin capacidad de participación ante intentos de cambio y con poco sentido de pertenencia.

En síntesis, las capacidades institucionales de la DG se caracterizaban por la baja institucionalidad de la gestión de la información de datos que alimentaban funciones básicas de la organización, como la liquidación de haberes. Deficiente comunicación y coordinación a nivel horizontal y vertical entre las distintas áreas y de éstas con el área central. Estructuras desproporcionadas (dificultad para identificar a los Jefes de Personal) y un evidente déficit de expertise técnica y nivel de capacitación. Este déficit señalaba una débil institucionalización del marco burocrático de la organización que tenía a su cargo la gestión de los recursos humanos porteños, lo cual supone que los actores que movilizaban una lógica en consonancia tendrían un menor margen para desarrollarla, debido a la “devaluación” de sus recursos de

poder (conocimiento de procedimientos burocráticos, autoridad formal, áreas definidas de competencia) y disponía de una menor posibilidad para el logro de objetivos.

En consecuencia, en base a los problemas centrales identificados se llegó a la conclusión que el fortalecimiento de la función de recursos humanos debía basarse en la búsqueda de coordinación de las áreas de recursos humanos para evitar la disgregación de la función. También debía buscarse la modernización y formalización de los procesos de trabajo para asegurar un funcionamiento más eficiente. Todo ello junto con el desarrollo de un sistema de información de recursos humanos que permitiera superar la falta de información básica para la toma de decisiones, y el mejoramiento de sus mecanismos de control para optimizar su rendimiento; y lograr así la transferencia de estas transformaciones a la línea de la DGARH.

#### **4.2 La formulación del Subprograma de Modernización en RRHH**

El proceso de reforma financiado por el BID se inició con la Ley 152 de aprobación de la suscripción del convenio de préstamo que data de 1998. Como hemos visto en la descripción general del Subprograma de Modernización, desde su origen existía un componente de recursos humanos, cuya modernización implicaba en gran medida aspectos tales como la reducción de personal a través un plan de retiros y jubilaciones. Ello derivaba del análisis que observaba una edad promedio de los trabajadores de más de 40 años, y un porcentaje importante de los cuales eran mayores de 70 años. Si bien el diagnóstico era correcto, la cuestión era cómo proceder a partir de esa situación (Entrevistado número 4), aunque como en el caso de Rentas, *“desde el origen había poca vocación de cambio”*.

En este marco la administración del Gobierno de la CABA inició una serie de acciones a fin de implementar cambios en la situación de los recursos humanos. Durante la gestión de Aníbal Ibarra, el 8 de Septiembre de 2000 se sancionó la Ley N° 471 de Relaciones Laborales, a partir de la cual se posibilitarían avances en instancias de *“ordenamiento administrativo como ser el régimen remuneratorio, el régimen de licencias y la implementación de la*

*polifuncionalidad en cuestiones relativas al desarrollo de la carrera administrativa como la selección, la evaluación de desempeño y la capacitación, y en la implementación de la negociación colectiva entre el Gobierno y las asociaciones sindicales*". Según declaraciones del Secretario de Asuntos Gremiales de SUTECBA Alejandro Amor, dicha Ley -como norma regulatoria propia-, significó un gran avance para los empleados del sector público en términos de autonomía, junto a las convenciones colectivas de trabajo (Castro 2006). Aquí se mostró una articulación en términos de lógica sindical y burocrática (íntimamente vinculadas a partir de sus objetivos), en torno a una decisión política del máximo nivel.

En segundo término, se estableció<sup>155</sup> la responsabilidad primaria de la DGARH en: *"implementar las políticas de administración y desarrollo de los recursos humanos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con relación a la gestión de las remuneraciones, medicina laboral, seguridad e higiene laboral, relaciones laborales, evaluación de puestos, ingreso, egreso, reasignación y selección de personal"*.

La DGARH debía constituirse en el brazo organizacional del dispositivo legal que permitiría la instrumentación y coordinación de las políticas de recursos humanos<sup>156</sup>. Se consideraba fundamental *"fortalecer la capacidad de gestión de la DGARH del GCABA mediante la optimización de sus procesos y de sus sistemas de información y control"*. Ello se lograría a través de procesos de reingeniería y formalización de los procesos centrales de la Dirección General y su articulación con las oficinas de personal descentralizadas; el desarrollo de sistemas de información que garantizarían la provisión sistemática y constante de información relevante y confiable; la institucionalización de un legajo único de personal y una base de datos centralizada de agentes, así como la disminución del ausentismo por causas médicas. De

---

<sup>155</sup> Decretos 1988/2000 y 2055/2001.

<sup>156</sup> Siguiendo a Chiavenato (1997), entendemos por función de recursos humanos al conjunto de unidades organizacionales dedicadas a tareas relacionadas con la administración y desarrollo de recursos humanos.

esta manera, en esta reforma **el punto crítico lo constituían los flujos de información entre la DGARH y las oficinas descentralizadas de recursos humanos que existían en cada una de las reparticiones públicas.**

El 15 de Noviembre del año 2000 (finalizando el 31 de diciembre de 2006) comienza a ejecutarse formalmente el denominado **Componente de Fortalecimiento de la Gestión de Recursos Humanos del GCABA**<sup>157</sup>, cuyo marco eran las acciones y metas desarrolladas por la Secretaría de Hacienda y Finanzas<sup>158</sup>, que tomaba a su cargo las tareas de su ejecución en la DGARH, dependiente de la Subsecretaría de Gestión Operativa, y ésta a su vez, de la citada Secretaría.

El objetivo de este proyecto era lograr una mejora en los procesos centrales relacionados con las funciones básicas de recursos humanos (tales como los sistemas de liquidación de haberes, información de novedades, legajos del personal, control de asistencia, registro y control de información), así como un nuevo sistema de información que garantizara la provisión sistemática de información relevante y confiable, dando el soporte necesario a la función de personal.

Estas acciones eran claves para una DGARH que pretendía afirmar y ampliar su función como coordinadora de la gestión de los recursos humanos fundamentales para el fortalecimiento de las capacidades institucionales, ya que este objetivo se encontraba obstaculizado por la dispersión de la información y la baja institucionalización o formalización de las responsabilidades en torno a la misma (manejo de legajos, designaciones, datos de ausentismo, etc.). Como la coordinación tiene tanto un aspecto técnico como político, el primero se garantizaría a través de un sistema informático que centralizara la información

---

<sup>157</sup> El costo total del Componente fue de US\$31,5 millones. El desembolso del BID ha sido del 89,4% a fines del año 2006.

<sup>158</sup> Los objetivos de la Secretaría de Hacienda y Finanzas se definían de la siguiente manera: *"Definir, coordinar e instrumentar las políticas: financiera, tributaria y presupuestaria del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires administrando sus sistemas y recursos"*.

para la toma de decisiones, la cual constituye un proceso político que pretende ser influido por los actores.

El fortalecimiento institucional de la DGARH se expresó en las siguientes acciones y **líneas directrices** que descansaban especialmente sobre las tecnologías centrales y de apoyo a la gestión de la información:

- Relevamiento y rediseño de los circuitos administrativos de mayor incidencia en la gestión de la Dirección General.
- Desarrollo de un sistema que permitiría garantizar la correcta imputación y control de la ejecución del gasto desde una única fuente de información y según criterios centralizados.
- Captura automática en forma descentralizada de las novedades de los agentes, desde cada oficina de personal, a través de la red interna.
- Liquidación generada en base a la información ingresada por las oficinas de personal.
- Diseño y puesta en marcha de la Base Única de Agentes (BUDA).
- Sistema de Legajo Único de Personal, previa carga de datos para la nueva carrera administrativa.
- Creación de un portal interno (interactuando con las oficinas de personal) de la DGARH para difusión general, capacitaciones masivas y comunicaciones internas.
- Censo de Oficinas de Personal (relevamiento de recursos humanos y tecnológicos), y cuyos resultados se publicarían en el portal de Recursos Humanos de Intranet y que serían insumos para el planeamiento de las actividades de ejecución y testeado del nuevo programa del SURH, así como para orientar actividades de capacitación.

En términos generales, la crisis del 2001 marcó los primeros obstáculos para el desarrollo del proyecto, que comenzaba a dar sus primeros pasos en términos reales a pesar que el contrato

entre el GCABA y el BID data del año 1998. En contrapartida a lo hallado en Rentas, en el terreno de la gestión de recursos humanos, las crisis sistémicas han disparado demandas sobre la disminución de los costos laborales que son formuladas con diferente énfasis por los niveles políticos. **Una de las consecuencias de la crisis fue la racionalización de la contratación de personal y rebajas o reasignaciones del préstamo a otras áreas.** Ilustramos esta afirmación con las reducciones del gasto público realizadas al inicio de la primera gestión de Ibarra: *“Recortes en subsecretarías (vicejefatura de Gabinete, que en la práctica ya se encontraba desierta, y Seguridad Alimentaria) y direcciones generales - alrededor de 4.000.000 de pesos-, pero también en la capacidad de contratar personal que actualmente poseen los funcionarios -otros \$ 2.000.000-“.* (Lladós 2001).

Por otra parte, en el año **2002**, la UEC (junto a la participación del Ingeniero Carlos Greco) presentó ante el BID (en el marco de postulados de la Nueva Gerencia Pública) un programa de gestión de la Calidad para generar concientización respecto de *“la importancia de la atención al cliente tanto interno como externo, de la necesidad de un sistema de liderazgo motivacional, de la aplicación de herramientas modernas de calidad, objetivas y eficientizadoras”*<sup>159</sup>. No obstante, el organismo ejecutor -la DGARH- cuestionó exclusivamente que no era el momento político propicio para introducir el tema de la calidad ya que su impacto superaría el tiempo de la gestión y además podía derivar en conflictos internos:

*“A veces el tema político obtiene una serie de lineamientos y después bajarlos a tierra con la parte técnica es complicado y se generan esos altibajos. Las rigideces de los cuadros profesionales en el sector público no son tan importantes como yo imaginaba, sino que hay mucha rigidez desde el ángulo de no crear conflicto. La parte política influye en el aspecto de no crear conflicto con las bases o con el estamento social del lugar”* (Entrevistado número 16).

---

<sup>159</sup> El programa de Calidad Total involucraba la definición de indicadores de gestión en los procesos de reconocimiento médico, definición de valores y objetivos de eficiencia; generación de procedimientos y registros, reubicación del personal, estadísticas de gestión; indicadores de calidad para los procesos; implementación de un sistema de control de archivo de carpetas de junta médica; propuesta para la implementación de una oficina de informes y orientación; y el establecimiento de criterios estándares tanto en lo administrativo como en lo médico, entre otros.

La prioridad política era la no generación de conflicto: *“la estructura jerárquica dice que hagamos todo pero que todavía no pongamos nada en marcha”* (Entrevistado número 16). En proyectos de este tipo, la “acción de no poner nada en marcha”, se resolvía en la paralización del mismo. De esta manera, una de las cuestiones asociadas a la coyuntura política es la **temporal** ligada a los períodos electorales que no sólo influye en los procesos decisorios liderados por los actores ejecutivos, sino que también determina los ritmos de la implementación. En esta coyuntura, la información técnica podría funcionar como un factor crítico, por lo cual se tendería a dejar en suspenso algunos de los componentes de la reforma que podrían conducir a conflictos incluso interpersonales o grupales dentro de la organización (Crozier y Friedenberg 1990).

Desde la perspectiva de los actores que movilizaban la lógica técnica (especialmente tecnocrática), lo político sería visto como un condicionante y no como un factor intrínseco a la gestión pública, o en el sentido de que la variable contextual “influye” sobre la misma.

### ***4.3 La primera implementación: Tecnologías de apoyo a la gestión de la información***

El proyecto de RRHH produjo algunos resultados para 2003, logrando ciertos avances en términos de tecnologías de apoyo a la gestión de la información: el Registro Electrónico de Novedades (REN), UCCOP, la BUDA; y el Sistema de Legajo Único de Personal y Digitalización. Estas tecnologías de gestión suelen ser sopesadas a partir de sus impactos en términos políticos (Schneider 1991), pues las opciones técnicas aumentan a su vez las opciones en la negociación política para la obtención de espacios y recursos para la gestión (Ospina Bozzi 2002). Si los actores están en condiciones de apropiarse de dichas tecnologías, su posición será favorable a su ejecución. Estas iniciativas tuvieron como principal objetivo revertir la imagen de la Dirección que estaba asociada únicamente a la tarea de liquidación de sueldos.

### 4.3.1 Sistema de Legajo Único de Personal y Digitalización

La ya histórica falta de articulación entre las áreas de personal y la Dirección General generaba importantes ineficiencias en el funcionamiento de su área de Archivo Central. El caso de los legajos era un claro ejemplo ya que **se encontraban legajos paralelos con distinta información en la Dirección General y en las reparticiones** (Feldman s.f.). A partir de este diagnóstico, en enero de 2003 se puso en funcionamiento el proceso de ejecución del Nuevo Sistema de Legajo Único de Personal y Digitalización<sup>160</sup> en el Archivo Central de la DGARH.

La implantación del Legajo Único requirió una definición de los circuitos administrativos que contemplaran la vinculación entre la Dirección de Medicina del Trabajo, la Dirección de Administración de Personal, la División Microfilmación, el Archivo Central, y la Dirección de Liquidación de Haberes. Aquí se expresó la dificultad de implementar acciones transversales o que involucren diversas áreas del ente gubernamental, las cuales plantean demandas que requieren intervenciones articuladoras por parte de la Dirección General, cuyo rol se redefine también en este proceso: *“La responsabilidad global por el funcionamiento del sistema de la gestión de recursos humanos en su conjunto y la consecución de sus objetivos pasa por la satisfacción y demandas que formulan los otros actores buscando fórmulas de armonización cuando las mismas resultan contradictorias”* (Longo 1996, 12).

En términos cuantitativos, en el año 2000 se había establecido la meta de 55.000 legajos de personal no docente a ser integrados, saneados u ordenados. Recién en el segundo semestre de 2003, se realizaron 6265 (11.4% del total); mientras que en el 2004, el 21.68% y el 44.94% en el año 2005. Según el entrevistado número 1: *“En RRHH prácticamente se logró informatizar*

---

<sup>160</sup> Los objetivos eran la preparación de la documentación válida en soporte papel de los 6.000 nuevos Legajos Únicos de Personal para ser integrada a su posterior soporte físico y archivo definitivo, y si fuese necesario para ser digitalizada en imágenes; y en segundo lugar, el rediseño de circuitos administrativos críticos referidos a la producción de documentación que contendría el Legajo Único de Personal (especialmente el referido a las Bajas).

*y armar todo un legajo, tener los legajos y sistematizar los legajos de los agentes de la Ciudad”.*

#### **4.3.2 Unidad de Coordinación y Comunicación de Oficinas de Personal (UCCOP)**

En términos de estructura, en mayo de 2002 se creó la Unidad de Coordinación y Comunicación de Oficinas de Personal (UCCOP), que tendría la tarea de establecer la comunicación y coordinación de la Dirección General con todas las oficinas de personal en relación a las tareas de capacitación y formación del personal, en temas concretos que afectaban directamente el proceso de trabajo de los responsables de personal<sup>161</sup> como la actualización de los datos de sus áreas.

Esta creación habría constituido el punto de partida para el fortalecimiento de la relación de la DGARH con las oficinas de personal que le dependían funcionalmente, organizando la potestad normativa sobre los recursos humanos que tenía la Dirección General, mientras que las oficinas de personal estarían a cargo de su administración directa.

La UCCOP fue **cumplimentada en diciembre de 2004** y el medio de llevarla a cabo fueron las reuniones de trabajo de los departamentos internos de las direcciones de la DGARH para unificar criterios de respuesta (que se verían cristalizados en instructivos sobre temas de administración de personal) con las direcciones dependientes de aquella como la Dirección de Liquidación de Haberes.

Este proyecto se apoyaba en la idea que los sectores medios eran quienes estaban en mejores condiciones de sostener un proyecto cuando los consultores o funcionarios políticos ya no estaban en ejercicio de sus funciones (Entrevistado número 3). Por ello, **esta búsqueda de coordinación y control giraba alrededor de los niveles intermedios del aparato estatal**, como traslucía el diagnóstico realizado por la UEC en términos de la resistencia de estos

---

<sup>161</sup> Los cursos de capacitación han consistido en capacitación gerencial, destinado a directores simples y jefaturas, especialmente en actualización de conocimientos a los responsables directos de las áreas de personal en temas tales como asignaciones familiares.

sectores, los cuales **usualmente se respaldaban en vínculos personales o gremiales**. Una resistencia que podía asumir formas más pasivas o activas como la resistencia a proveer información o hacerlo de forma no fidedigna: *“Es muy difícil institucionalizar cosas porque de verdad los que tienen institucionalizado el funcionamiento de la Ciudad es la burocracia”* (Entrevistado número 2).

### **4.3.3 Base Única de Agentes**

La Base Única de Agentes (BUDA)<sup>162</sup> constituía una herramienta informática que aseguraba generar medidas de seguridad y confidencialidad de los datos administrados e implicaba la centralización de la información en una única base de datos, permitiendo evitar redundancias y facilitando las tareas de consulta por los usuarios<sup>163</sup>. **Se intentaba reunir en BUDA toda la documentación para la liquidación de haberes**, a ser desarrollada por la Dirección de Sistemas de Información -en cuyo servidor se encontraba-, **para garantizar la correcta imputación y control de la ejecución del gasto**.

En términos de interdependencia funcional entre las diversas áreas, la puesta en marcha del BUDA implicaba dotar de infraestructura al Departamento de Apertura de legajos, adecuar sus circuitos administrativos y capacitar al personal en un área de trabajo donde los agentes, con alto promedio de edad y fuerte resistencia al cambio, realizaba la captura de datos en forma manual desde hacía décadas. Así el proyecto de fortalecimiento institucional de la Dirección constantemente implicaba vinculaciones con el resto de las áreas administrativas, lo que demandaba implementar estrategias con el fin de asegurar la coordinación y viabilidad de las políticas que involucraban la intervención de varias unidades administrativas.

---

<sup>162</sup> Se considera “agente” a quien ocupa un puesto en la organización, realizando tareas permanentes, en el marco de procesos de trabajos específicos.

<sup>163</sup> Hasta marzo de 2003 predominaron el SIPADA y otras cuatro bases de datos que funcionaban hasta entonces de manera aislada y fragmentaria para la administración de datos referidos a los agentes del GCABA, que eran redundantes y tenían un grado de confiabilidad casi nulo para la toma de decisiones.

#### 4.3.4 Registro Electrónico de Novedades

Por su parte, el Registro Electrónico de Novedades (REN) constituía un programa inicialmente diseñado para ser utilizado en los hospitales porteños para la carga de sus novedades como módulos, suplencias, horas nocturnas y premios. También emitía los formularios oficiales para su remisión a la Dirección de Liquidación de Haberes. Este Registro pretendía colaborar con el Jefe de Personal para que pueda proceder a la preparación y organización de las novedades de agentes de su dependencia en forma estandarizada. **Representaba un intento de control sobre la burocracia y de optimizar la administración de noticias y novedades.**

A causa del alto número de personal, se verificaba una dilación entre la novedad generada por el agente y su registro en el legajo: *“alguien te aparecía como casada 5 años después en tu legajo porque no dan abasto”* (Entrevistado número 7). En cambio, se esperaba que con la descentralización de la carga de datos a cargo del Jefe de Personal, se actualizara rápidamente la información disponible, ya que aquel ante el certificado y la documentación a la vista, solamente debía tildar la opción acreditando que esa información era correcta. De esta manera, el REN (iniciado en 2002 bajo la coordinación de Carlos Greco) tuvo el objetivo de sistematizar la gestión y administración de los recursos humanos en las oficinas de personal y homogeneizar el instrumento de envío de novedades a la DGARH.

La implantación de este aplicativo requería de estrategias de convencimiento, especialmente a los Jefes de Personal, considerados por los consultores como “los mejores clientes”, para los cuales constituía un aliciente la posibilidad de solicitar médico a domicilio a través de este sistema, que por ese entonces, era un trámite por demás engorroso:

*“Era un tema de venta impresionante porque estaban hartos de pedir médico porque el médico se pide en la ART a través de un fax, el fax se rompía y no daba abasto. Todo el mundo tenía que llamar a ese fax. Nunca sabías los días que le dabas a la persona. Si el pedido llegaba tarde y vos habías faltado un solo día y el médico no había ido a tu casa, tenías que ir al otro día al Hospital Rawson a hacerte revisar y que justifiquen el día. Estás moviendo 120.000 personas”* (Entrevistado número 7).

Las **ventajas de la implantación de estos aplicativos parecían evidentes desde la lógica técnica**. Si bien los Jefes de Personal demostraban conformidad al sistema que posibilitaba que el médico en lugar de concurrir al Hospital Rawson a buscar el listado, podía conectarse *on line* o enviarle un correo electrónico; **las expectativas del Director General eran percibidas por el Jefe de Personal como limitaciones externas a su actividad, para lo cual buscaba mayor autonomía, por ejemplo, a través de sesgar la información**. De esta manera, primaba en esta relación un alto grado de incomunicación que conllevaba una confrontación que terminaba siendo de poder, es decir, política (Longo 1996).

En síntesis, en esta **primera fase de implementación** se encontraron evidencias de movilización de aspectos de la **lógica burocrática**, especialmente en torno al manejo de la información sobre los recursos humanos pertenecientes al GCBA, la cual podía ser sesgada por ciertas áreas para que siga constituyendo un recurso de poder. En tanto, **el objetivo político primordial consistía en reducir la discrecionalidad de las áreas que no socializaban su información**.

En términos de resultados<sup>164</sup>, si bien el proyecto fue definido en el 2002, **es durante el segundo semestre de 2003 cuando el proyecto fue redefinido por las autoridades de la DGRH** en razón de las modificaciones del componente de la gestión de recursos humanos y del equipo de consultores.

#### **4.4 La reformulación (o profundización) del proyecto de fortalecimiento institucional**

Así como en la DGRyEI, a partir del año 2003 en Recursos Humanos el proceso de fortalecimiento transitó por una reformulación del proyecto durante su transcurso, pero **aún**

---

<sup>164</sup> Los resultados de dicha redefinición fueron los siguientes: siendo la meta el registro de 50.577 agentes, se pudieron ingresar 29.460 (58%) durante todo el 2003, mientras que en el 2002 se habían registrado 5600. Respecto de la cantidad de oficinas a informatizar, el objetivo eran 186. Nuevamente es en el 2003 cuando se concentra el 18% con 34 oficinas informatizadas, y sólo 3 (1.6%) en el año anterior.

**más enfatizando su objetivo original.** Ello dependió de los cambios en la conducción política, incluyendo al director general: *“Tuvo muchas reformulaciones en el medio. Muchas, muchas, dependiendo de la conducción política porque desde director general para arriba ha tenido un montón. Y también del propio director de proyecto, depende de quién fuera el director de proyecto, la cosa iba para un lado o el otro.”* (Entrevistado número 5). Las reformulaciones (o cambios) de los objetivos se presentan así como una característica de la lógica política ante el cambio de gestión:

*“... lo que se percibe es que hay decisiones que la política no alcanza a comprender, fija un objetivo pero después no tienen la menor idea de cómo articularlo seriamente. Este es un tema de fondo. Es la teoría de los padres fundadores: cada gestión hace tabla rasa, el caos, ‘todos inútiles, nosotros sí sabemos’ y los resultados se siguen acumulando con más fracasos”* (Entrevistado número 6).

*“...es muy difícil si no se dispone de una instancia política que fije el objetivo y que tenga la fuerza para llevarlo a cabo: por más que yo tenga claro los objetivos, es difícil que alguien lo logre”* (Entrevistado número 5).

El cambio gubernamental ocasionado por las elecciones del año 2003 derivó en la sustitución del Director General de Administración de Recursos Humanos, Carlos Parisi<sup>165</sup>. A partir de aquí, el proyecto comenzó a tener un mayor movimiento con la asunción de Aldo Formento como Director General a fines de 2003 (hasta marzo 2006) y con Liliana Weisert como Directora Adjunta, quien ya se desempeñaba desde 2002 (hasta diciembre del 2007), para después discontinuarse nuevamente.

Como sucedió con la DGRyEI y otras áreas: *“Los primeros problemas que tuvimos cuando nos hicimos cargo del préstamo, es que no había proyectos para presentar al Banco”*. (Entrevistado número 1). Con la llegada de Formento se comenzaron a plantear diversas cuestiones y tomarse una metodología más participativa: *“sentar a todos en una mesa y jugarla fuerte pero consensuadamente”*, como definió el mismo Formento. De hecho, los distintos entrevistados, fundamentalmente de la UEC, han referido que **el proyecto comenzó**

---

<sup>165</sup> En el año 2003, el Dr. Carlos Parisi sucedió al Lic. Jorge Feldman como Director General de Administración de Recursos Humanos.

**a tener movimientos reales con la constitución de la dupla ejecutiva Formento-Weisert** (al frente de la Dirección General y Adjunta respectivamente): *“No tuvo movimiento hasta que vinimos nosotros... se movió el avispero pero tampoco... Después cayó bastante”*. Los resultados obtenidos fueron autoatribuidos a una *“patriada personal y profesional”*: *“llegamos a donde llegamos por cabeza dura. No había ningún apoyo para eso”* (Entrevistado número 5).

En este sentido, la nueva Dirección sostuvo la importancia de la **inserción del proyecto en la línea burocrática para la implementación “exitosa” de las medidas de reforma**, esencialmente de circuitos administrativos que soportaban procesos críticos para el gobierno, como la liquidación de haberes, el sistema de solicitud de pedidos médicos o el relevamiento diario de novedades. Además era importante llevarlo a cabo gradualmente o en etapas cortas, fundamentalmente teniendo en cuenta la resistencia al cambio del personal de planta, ante las amenazas que percibía, en un contexto de cambio en el que no participaba, respecto de su estabilidad laboral en el sector público<sup>166</sup>.

Desde el segundo semestre del año 2003 y hasta el 2005, y con **la intervención del BID y los directores General y Adjunto**, se trató de lograr una mejora funcional del proyecto a partir de la definición de la cuestión problemática que aquejaba a la gestión de recursos humanos, basada además en las experiencias y resultados alcanzados hasta entonces. El Subcomponente intentó centrarse en determinadas líneas de acción como el ausentismo, las licencias (tipos, costos y tendencia), los accidentes de trabajo y la movilidad (transferencia, comisión de servicio, adscripciones, etc.). Sin embargo, ello no necesariamente se convertiría en objeto de intervención o se cristalizaría en los proyectos de modernización. **Sus acciones se centrarían en el fortalecimiento interno de la gestión de la DGARH y a su vinculación con sus áreas**

---

<sup>166</sup> Estas afirmaciones pudieron ser relevadas a través de fuentes secundarias debido a la no predisposición de este sector a someterse a entrevistas o encuestas.

**de dependencia funcional**, es decir, oficinas de Personal respecto de los procesos de trabajo, los mecanismos de comunicación y las acciones de capacitación.

Otro de los objetivos, ligado al anterior, apuntaba a sentar las bases operativas para facilitar la incorporación de un **sistema integrado de gestión de los recursos humanos y liquidación de haberes a través de herramientas informáticas**. Es decir que con el objeto de afianzar a la DGARH en su posición como una unidad de servicios para el resto del GCABA -como uno de los objetivos reformulados del Subcomponente de fortalecimiento institucional- el año 2003 significó además una serie de modificaciones operativas planteadas al proyecto, proporcionándole *prioridad a la provisión de herramientas de gestión e informáticas*, además de reiterar la necesidad de promover la participación del personal de planta permanente de la Dirección involucrado con las distintas temáticas que abordaba el proyecto. De esta manera, estos objetivos, que se plasmaron en los siguientes proyectos, eran:

- Creación de una oficina de jubilaciones que diera curso al objetivo de jubilaciones anticipadas, lo cual demostraba que no se dejaba de lado el objetivo original.
- Diseño de un programa de gestión de los recursos humanos (SURH) para ser operado en forma descentralizado desde un entorno web, como un programa diseñado en Intranet que contenía diversos módulos con categorías de datos. El testeo final del Programa se llevaría a cabo por parte de un grupo de oficinas de personal específicamente seleccionadas en virtud de la diferente composición del personal. Constituye un tipo de tecnología de gestión altamente sensible a las posibilidades reales de gestionar articuladamente la información pública.

#### **4.4.1 Una reforma “contextual”: el sistema de Carrera Administrativa**

En 2005<sup>167</sup> se diseñó y aprobó el sistema de Carrera Administrativa como uno de los proyectos sobresalientes de fortalecimiento institucional de la DGARH y que proyectaba su alcance más allá de su propio personal. El proyecto partía del fundamento (presente en los

---

<sup>167</sup> En 2005 se implementó el SIGAF que era alimentado con datos propios de la DGARH.

considerandos) de la inexistencia de una carrera administrativa desde 1990 para el personal que tenía un promedio de edad elevado, baja calificación y escasa motivación.

Los actores intervinientes en la formulación fueron la **Secretaría de Hacienda y Finanzas** –hoy Ministerio de Hacienda-, la **Dirección General y Adjunta** (la DGARH poseía las competencias dadas históricamente sobre las cuestiones salariales, de escalafón y de título), **SUTECBA**, las distintas organizaciones gremiales más pequeñas como **Médicos Municipales o Central de Trabajadores Argentinos (CTA)**; y una comisión paritaria central, a la cual el gobierno concurría con funcionarios especialistas en el tema. Aquí se elaboraron las incumbencias y modalidades laborales propias del empleo público en el GCABA.

El proyecto constaba de un sistema de desarrollo de Carrera Administrativa compuesto básicamente de los módulos de Selección, Capacitación y Evaluación de Desempeño. La capacitación (necesaria en una planta cuya mayor dificultad era que no poseía estudios primarios o secundarios completos) le permitiría al propio empleado instruirse para postularse en puestos de mejor calificación y mejor salario. El primer paso sería la finalización de la educación obligatoria con la colaboración del Ministerio de Educación, que pondría a disposición los programas para adultos. El personal transitaría por una previa reclasificación conforme a sus capacidades y los perfiles de los puestos de trabajo demandados por los cambios en los procedimientos y en los nuevos instrumentos administrativos que se utilizarían.

#### **4.4.1.1 El reencasillamiento como objetivo**

El desarrollo de la carrera administrativa tenía como meta el reencasillamiento del personal y no su despido, al estilo de las reformas administrativas características de la década de 1990 ya que **la meta era mejorar la gestión incorporando el saber y el conocimiento del personal existente y no excluyéndolo del sistema.**

El reencasillamiento -como **objetivo adjudicable a la lógica burocrática**- en el nuevo esquema escalafonario, prometía asignar a los agentes pertenecientes a la planta permanente (cerca de 38.000 agentes) en el grupo, tramo y nivel que correspondía de acuerdo al nivel de complejidad, responsabilidad y autonomía de las funciones que efectivamente llevaba a cabo. Era el proyecto sustentado por el poder político, diferente al presentado por el sector sindical que priorizaba la antigüedad por sobre otros elementos.

A través del decreto 583 de reencasillamiento se organizó una **comisión denominada UPE-Carrera** (Unidad de Proyectos Especiales “Implementación de la Carrera Administrativa”), la cual estaría fuera del organigrama y se encargaría de llevar a cabo los relevamientos a través de un formulario completado por el agente que debía ser refrendado por la autoridad máxima de la repartición correspondiente. Se realizaron 1971 entrevistas a funcionarios de nivel conducción que debían dar cuenta de la tarea realizada por su personal a cargo. A partir de la información recabada, la DGARH validaba (en muchos casos coincidían, en otros no) todos esos formularios “agente por agente” (alrededor de 40.000), pertenecientes al escalafón general. Al no coincidir y ya estar encasilladas las personas como producto de este cruce, se cotejaba nuevamente la validez de uno u otro y se volvía a pedir una nota específicamente del director para que validara nuevamente ese formulario. Existían inconsistencias entre el relevamiento y lo que efectivamente existía.

A partir de allí se toma la **decisión política de formar una comisión de reclamos** –como instancia administrativa previa- a través de la cual se canalizaban los conflictos surgidos por el reencasillamiento según ATN o Agrupamiento-Tramo-Nivel. Esta Comisión (coordinada y supervisada por la DGARH) estaba conformada por la Dirección General, la Dra. Irene Saccone<sup>168</sup> como representante de la UPE-Carrera que había llevado adelante el relevamiento, un abogado de la comisión de la paritaria central que expresaba el vínculo con los sindicatos y

---

<sup>168</sup> Administradora Gubernamental. Coordinadora General de la UPE entre los años 2004-2006.

un representante del Gobierno como empleador (como el abogado Alejandro Guyón). Allí se discutía y consensuaba no caso por caso, sino la forma de trabajo de cada uno de los sectores afectados. Sobre las resoluciones se hacía un acta paritaria complementaria, como modalidad sindical típica. Dicha discusión implicó una discusión y negociación con el sindicato en base a diversas cuestiones conflictivas, que se irían resolviendo paulatinamente en negociaciones paritarias o de la misma comisión. Dichas negociaciones en realidad desnudaron **el verdadero centro de la disputa que era el salario**. Hasta ese momento existía una gran disparidad entre puesto y salario pues dependía de la modalidad de incorporación. La modificación de esta situación constituyó uno de los objetivos de la reforma, el cual era uno de los reclamos del sindicato.

Se llegaba a acuerdos porque muchos de los reclamos estaban correctamente fundados desde el punto de vista técnico -aunque también muchos no lo eran-, pero funcionaba como estrategia ante la falta de oportunidad de reencasillarse hasta la nueva tanda. Asimismo había agentes que en los últimos años habían tenido cambio en sus funciones y entonces reclamaban porque al momento del mismo ya no estaban desarrollando la misma labor. Entonces, ello se fue resolviendo parcialmente mediante acuerdos, que **marcaron uno de los momentos de mayor correlación entre los intereses de los agentes y el sindicato**. No obstante, hubo personal que en el reencasillamiento quedó sobreasignado respecto de otro agente, es decir que le correspondió un nivel salarial superior a su categoría pues previamente ya contaba con un sueldo mayor. La causa es que esos agentes habían sido encasillados por el monto y no por la tarea realizada, entonces el ATN no las reflejaba. Así se recibieron gran cantidad de reclamos porque había disparidad entre quien hacía la misma tarea pero pertenecían a un ATN diferente. La causa de estas disparidades fue la sobreasignación previa al no poder reducir los salarios, como derecho laboral adquirido.

#### 4.4.1.2 Resultados e impactos de la implementación de la carrera

Uno de los productos de la implementación fue la confección de un **nuevo escalafón** que resultó parcialmente definido, quedando fijadas las condiciones por las cuales se accede a cada agrupamiento, para los cambios de tramos o cómo se ascienden en los niveles (Entrevistado número 17, integrante de UPE-Carrera). A ello se sumaba el relevamiento y sistematización de la información sobre los agentes que se encontraba dispersa. Este avance fue considerado por los consultores asignados al proyecto de Carrera Administrativa (Pravaz y Saccone 2006).

Como efectivamente se trataba de una disputa de salarios (basada en acciones de negociación política y medidas de fuerza como huelgas en sectores puntuales aunque menores en el escalafón general<sup>169</sup>), **los agentes obtuvieron beneficios económicos aunque no necesariamente de carrera.**

Sin embargo, los funcionarios Weisert y Formento han señalado que si bien participaron en el diseño de la carrera, no compartieron su efectiva implementación o sus resultados, al mismo tiempo que declararon *“haber padecido la implementación de la carrera”*. Como la Dirección no poseía cuadros técnicos en cantidad suficiente, dicha *expertise* se buscó afuera de la organización. Para estos funcionarios de altos cargos, la carrera resultante fue *“un traslado casi matemático de lo que fue el ineficiente SINAPA en su momento, o sea 15 años después”* (Entrevistado número 5).

También para estos funcionarios, la carrera administrativa resultante constituyó la síntesis entre dos alternativas, aunque primando en mayor medida, los criterios del poder político que implicaban un menor impacto en términos presupuestarios:

*“... se debatían dos proyectos esenciales: uno era el del gremio que básicamente era 8000 dólares por año de antigüedad y listo y una posición X; y otro un proyecto jacobino, de laboratorio, voluntarista. No podía terminar bien. Lo que realmente tenemos es el peor de*

---

<sup>169</sup> Los mayores conflictos gremiales se dieron en los sectores de Educación y Salud, los cuales detentaban lógicas particulares y mantenían negociaciones por fuera de la Dirección General de Administración de Recursos Humanos, a nivel ministerial.

*los mundos posibles: el que tiene que estar arriba, está abajo, todos están disconformes, creen que son más de lo que son.” (Entrevistado número 6)*

El resultado, desde este punto de vista, arrojó que quien debía estar reencasillado en un ATN superior, de hecho se encontraba en uno inferior y viceversa. De hecho, hubo 14.500 reclamos de escalafón general, sin contemplar los sectores de Educación y Salud. La consecuencia ha sido el desdibujamiento de una carrera administrativa: muchos agentes quedaron en peor posición pero con mejor escala salarial, aunque para ello no habría sido necesario rediseñar una carrera sino aumentar los sueldos.

En realidad, se trataba de una disputa salarial que ya estaba abierta: *“Existe, indudablemente, una creciente molestia en la planta de empleados municipales por un retraso salarial que se prolonga. Lo reconocen por lo bajo aún quienes no se suman a las protestas públicas”* (Lladós 2005). Así el poder político cumplía, al menos discursivamente, con un reclamo histórico que era el de **“igual tarea, igual remuneración”**; mientras que para el gremio, esta opción era también atractiva por el aumento salarial.

Esta salida fue determinada por el hecho de que en 2005 estos reclamos encontraron al gobierno en una situación de debilidad porque a fin de año fue llevado a juicio político el Jefe de Gobierno, por lo cual, el período presentaba una **gran debilidad política para enfrentar una disputa mayormente de carácter salarial**. Ello no constituía un tema menor, ya que la masa salarial en términos absolutos venía creciendo en forma constante (por prestación de servicios) a partir de la recuperación de los ingresos tributarios porteños desde el año 2003. Además, el momento político, que priorizaba otras cuestiones políticas, reconfiguraba las alianzas: *“¿cómo implementar una base de recursos humanos si SUTECBA brindó su apoyo a Ibarra a partir de la movilización callejera de cinco mil personas?”* (Entrevistado número 2). De esta manera, **según la lógica política, se otorgaron beneficios salariales que fueron en detrimento de atributos burocráticos**.

De esta manera, en la toma de decisiones de políticas en torno al fortalecimiento de los recursos humanos, intervenían el Secretario y Subsecretario de Hacienda así como el Director General de Recursos Humanos. Las discusiones políticas giraban alrededor de la administración de recursos presupuestarios, más allá de que versaran sobre cuestiones técnicas, de carrera o de empleo público. En este sentido, **tanto la existencia de una carrera como la retribución salarial constituyen elementos de la lógica burocrática.** Aquí se produjo una disociación en cuanto a los fines prioritarios de la carrera, los cuales han constituido un mero instrumento o herramienta con fines de recomposición salarial.

Hasta ese momento, dicha discusión giraba en torno del impacto que podía tener un aumento salarial en el presupuesto a partir de una modificación en la carrera administrativa. En este sentido, no habría carrera sin reacomodamiento salarial para los agentes: *“deben estar contemplados los recursos porque si no la carrera fracasa”* (Entrevistado número 17). En este sentido, el componente máximo de la remuneración era la antigüedad y ello ha constituido un debate constante desde junio del 2002 cuando dicho beneficio fue excluido (Diario La Nación, 3 de enero de 2003).

En la negociación en torno a las reivindicaciones económicas y laborales, la DGARH expuso la mayor firmeza relativa. Si bien la Dirección constituyó una de los interlocutores principales en cuestiones o atención de demandas colectivas o individuales, el mismo Jefe de Gobierno desde el inicio de su gestión encaró diversos diálogos y negociaciones con los sectores sindicales, y es quien ha interpretado que los sectores sindicales porteños raramente han utilizado el conflicto como recurso de poder:

*“Tuve conflictos fuertes pero debo decir que no buscan el conflicto por el conflicto. Hay sectores sindicales que buscan tener el conflicto abierto porque les sirve que haya conflicto, y si uno accede a ellos, aumentan el pedido para extender el conflicto. Pero ni es el caso de los sindicatos de la Ciudad: una vez que cierran un acuerdo, cierran. Yo instalé la carrera administrativa, que significa ingreso por concurso público, evaluación del personal, capacitación, lo que representa que no sea lo mismo aquel que se capacita que el que no se*

*capacita. Y los sindicalistas se subieron. También es cómo uno lo va llevando. Uno tiene que medir el conflicto y se puede convivir.*"<sup>170</sup>

Respecto de los resultados, esta afirmación de Aníbal Ibarra expresaba una situación que no se condecía con la realidad, al menos en términos de carrera administrativa. Si bien se reencasillaron 35.000 agentes de trabajo, **no se avanzó en la implantación efectiva de la carrera**, que implicara por ejemplo, la utilización de los mecanismos de promoción o ascenso por mérito o la movilidad funcional por razones de servicio. Esta situación denotaría una diferenciación entre los verdaderos intereses que subyacen al proyecto de reencasillamiento y la forma organizacional de respuesta, ya que uno de los factores que dieron origen (o la causa "no visible") a la reforma de la carrera administrativa (en oposición a las sugerencias del Banco) fue decididamente salarial. En este sentido, **primó la lógica política en tanto el impacto positivo de su implementación superaría el tiempo de la gestión actual**, frente a los costos (de corto plazo) que deberían ser afrontados, así como la compleja coyuntura política-institucional post-*Cromagnon*. Por ello, el impacto en la gestión propia no sería tan importante porque la trascendía en cuanto a los resultados, aunque sí impactó en términos de gobernabilidad intraestatal. Es remarcable especialmente que este proceso coincidió con el pedido de juicio político al Jefe de Gobierno, quien era apoyado por las movilizaciones de empleados que convocaba SUTECBA, por lo cual, hubiera significado un alto riesgo político sensibilizar a la planta con la cuestión referida a una nueva carrera administrativa.

Entre los factores que más resistencia podían causar estaba la incorporación de requisitos de capacitación para ascender en la carrera. Tradicionalmente, el gremio había sido muy renuente a aceptar condiciones de capacitación para el ascenso en el escalafón.

El proceso implicó el replanteo<sup>171</sup> de algunos objetivos particulares que derivaron en el diseño **e implementación de un área de Desarrollo y Capacitación en el ámbito de la DGARH**,

---

<sup>170</sup> Aníbal Ibarra entrevistado por Jorge Fontevicchia: *"Todo esto lo vivo como una revancha"*. *Diario Perfil*, domingo 8 de Julio de 2007. Consultado: 18 de septiembre de 2008. <http://pages.citebite.com/g1m9j3e8k1qjo>

constituyendo un impacto de nivel medio sobre la estructura. En términos de capacitación, no se ha avanzado ni hacia fuera ni hacia dentro de la Dirección, ya que sus recursos humanos estaban en proceso de deterioro: no sólo no adquirió *expertise* sino que fue perdiendo lo escasamente adquirido ante el avance de las nuevas tecnologías, por lo cual, dicho deterioro se ha ido agudizando (Entrevistado número 5).

## **4.5 La segunda fase de implementación del Subprograma de Modernización**

### **4.5.1 Estructura**

#### **4.5.1.1 Oficina de Jubilaciones (Decreto 584/05)**

La importancia tecnocrática de la gestión de recursos humanos descansaba básicamente en la reducción de su gasto, fundamentalmente en un contexto de crisis fiscal; y así había sido recogido en la formulación del objetivo original. No obstante, dicha reducción era un objetivo compartido con los políticos, pues más allá de las determinaciones estructurales relacionadas a las necesidades de financiamiento externo, ello no sólo constituyó un **objetivo proveniente de actores predominantemente tecnocráticos sino también político-gubernamentales**, que buscaron en la relación y la firma del convenio con el BID, un “gendarme” del gasto (Entrevistado número 1).

Por ello, el siguiente era uno de los procesos que no se vinculaban directamente con el fortalecimiento institucional de la Dirección General, pero la afectaban desde el punto de vista funcional: en 2005 la puesta en práctica (para asistir a la DGARH) de una **oficina de gestión de planes de retiro** (con supervisión y coordinación por parte de consultores del proyecto) para el personal en condiciones de jubilarse por cumplir con la edad requerida y la aplicación de planes de gratificación (decretos 584/05 y 1325/05). La implementación del Decreto 584

---

<sup>171</sup> Si bien el proyecto finaliza en el año 2006, en marzo de 2007 se llevó a cabo un censo de personal que incluía dentro de sus objetivos relevar datos relacionados al conocimiento y participación en la carrera administrativa.

establecía el cese compulsivo de aproximadamente 5000 agentes que se encontraban en condiciones de acceder a la jubilación ordinaria. **El objetivo era la reducción del gasto y el cambio en la cultura organizacional.** Así en el año 2005 se jubiló casi el 95% de los 5000 agentes en condiciones de hacerlo con el fin de renovar la planta estable.

**No obstante, si bien se redujo en torno al 5% el personal de planta propiciando la jubilación de aquellos que cumplían con los requisitos necesarios, la planta estable de personal pasó de 92.340 a 105.933 -casi 15%- en el período 2002-2007.** Una buena parte del aumento se debió al Decreto número 948/05 que dispuso la incorporación de los empleados contratados temporalmente al régimen de personal estable (planta transitoria), además de otro grupo que provenía de la incorporación de beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar. El sindicato negoció por ejemplo la modalidad de "contrato con relación de dependencia", establecida por el decreto 948, a partir del acuerdo que fue suscripto en 2005 entre el gobierno y SUTECBA.

Pero la dotación real<sup>172</sup> era superior a ese número, ya que los empleados contratados que pasaron a la planta permanente fueron reemplazados por otros 10.885 empleados contratados con la modalidad de "contrato de locación de servicios".

Posteriormente se produjo un *aggiornamento*: estuvieron aquellos pertenecientes al decreto 948 y otros correspondientes a la Resolución 959 que se aplicó a aquel personal que fue ingresando posteriormente con contrato de locación, existiendo así, sub-categorías. Dentro de este grupo, se ubicaban los Jefes y Jefas de Hogar, a quienes a través de la Ley 2070, se les otorgó estatus de contrato de empleo público.

En síntesis, **la mayoría del personal pertenecía a planta permanente y en segundo lugar, se ubicaban los procedentes del decreto 948.** Aunque si se sumaran los agentes

---

<sup>172</sup> De la planta total, aproximadamente el 37% eran docentes, el 28% trabajaba en el sistema sanitario y el resto se distribuía en las diferentes áreas administrativas. Adicionalmente también existían 2.000 empleados del Poder Legislativo.

denominados 948, 959 (incluye Jefes y Jefas) y pasantes, podrían llegar a ser la modalidad predominante (Entrevistado número 5), relegando a la planta permanente.

Respecto de los pasantes profesionales, éstos correspondían a aquellos cuya retribución era abonada con fondos del BID aunque fueron reclutados mediante un proceso de selección de pasantes (preseleccionados por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires), a fin de incorporarlos al plantel de la Dirección General (incluyendo jefaturas). Ello tampoco constituyó un dato menor en virtud del fortalecimiento de la lógica técnica. En este sentido, los agentes aunque fueran de planta pero jóvenes o profesionales, se adaptaban más rápidamente o el cambio no les representaba una amenaza a su fuente laboral.

El impacto de la incorporación a planta de los contratados 948 no fue positivo en términos de capacidades técnicas. En general, se decidió el pase de aquellos que tenían más de 5 años ininterrumpidos de contrato, aunque ello no equivalía ni siquiera a haber desarrollado una tarea dentro del Gobierno porque no se controló ni se relevó exhaustivamente. No se tuvo en cuenta la variable formación o capacitación en este caso, lo cual era apoyado por SUTECBA: *“Si alguien hubiese dicho que pasaba por examen o idoneidad, el gremio se les tiraba encima”* (Entrevistado número 7). **Ello no redundó en un fortalecimiento de las capacidades institucionales ya que muchas áreas quedaron con personal de muy bajo nivel educativo** (entre el 80 y 85% de los contratados carecía de nivel primario) y elevada edad (Entrevistado número 9). En cambio, para el actor sindical representarían mayores cuotas e ingresos, y más recursos para la obra social que manejaba.

Si bien la DGARH se ocupaba exclusivamente de cuestiones internas a la administración pública, el pase a planta de personal comprendido en los decretos 948 y 959, respondió más a criterios políticos y de creación de empleo público frente al declive de la demanda por parte del sector privado, que a criterios técnicos. De esta manera, **diversas cuestiones sociales se internalizan incluso en este tipo de políticas, abonando a la lógica política** que se

desarrolla dentro del ámbito de la gestión de recursos humanos. La lógica política explica que el tipo de reclutamiento predominante no sea siempre meritocrático debido a que la ocupación del aparato estatal se convierte en un fin en sí mismo y en razón de ser de la acción política partidaria, con independencia de las metas sociales que se ponen en juego en la lucha por el poder. El aparato estatal se convierte en un instrumento para restituir favores políticos o atenuar déficit de creación de empleo privado, ya que como sostienen Thwaites Rey y López (2005): *“la clientela estatal se nutre de la ausencia o insuficiencia de otras formas de inserción que sean socialmente más productivas y valorables”*. En el caso de la DGARH, la modalidad de reclutamiento no difirió del de Rentas, con el agravante (respecto de las capacidades institucionales) que detentaba un nivel menor de profesionalización (Entrevistado número 4):

*“En RRHH fue difícil porque me parece que había un nivel de calificación menor. Una cosa de menor formación previa y el tema informático era más complejo. La gente de sistemas informáticos de RRHH participaba pero también se sentían desplazados porque la gente nueva tenía otra formación, eran programadores, analistas de sistemas”* (Entrevistado número 1).

La mayoría del personal incorporado a partir del 2005 lo hizo como planta transitoria y con contrato de empleo público renovable anualmente. Es decir que desde noviembre de ese año estaba vigente un acta compromiso entre SUTECBA y el gobierno donde se acordaba la inclusión en el decreto 948 (trabajadores en relación de dependencia a los que no se les reconoce ni título, ni régimen de carrera ni antigüedad, y cuyo contrato tiene 1 año de duración) a todas las modalidades de contrato antes mencionadas a partir de enero de 2006. La gestión de Telerman no reconoció el compromiso existente por haberse firmado durante el gobierno de Aníbal Ibarra, en el cual ocupaba el cargo de vicejefe. Ello *desnudaría* el trasfondo de las coaliciones gubernamentales y sus consecuencias sobre la gestión pública:

*“Aclaremos que en el decreto 948, llamado también contrato de Empleo Público (donde se les reconoce aguinaldo, vacaciones y obra social), fueron incluidos alrededor de 10.000 contratados; pero dejaron afuera y en negro, a todo el resto, donde no tienen ninguno de todos esos beneficios y realizan las mismas tareas que los de planta permanente”, manifestaron algunos trabajadores que pelean por el pase a planta permanente* (Noticias Urbanas, 29 de junio de 2006).

Como muestran estas declaraciones, además Telerman se encontraba con una situación de fuerte descontento por parte de los trabajadores involucrados en formas de contratación no estables y cuyas demandas no necesariamente eran canalizadas a través de los principales sindicatos como SUTECBA o ATE (denominados “trabajadores autoconvocados”):

*“La modalidad de contratación en el Estado porteño es variada. Por ello los trabajadores se autoconvocaron por fuera de los gremios y concentrarán este jueves 29 en la Jefatura porteña. Por su parte, SUTECBA dio un plazo de 48 horas al Gobierno para el pago de salario adeudados y la firma de contratos por un año. Desde el Ministerio de Hacienda no quieren hablar del tema”* (Noticias Urbanas, 29 de junio de 2006)

**La dirección política es particularmente refractaria a los conflictos laborales,** particularmente en momentos de crisis política, como post-*Cromagnon*, y aun siendo SUTECBA un actor convocante de sus bases para movilizarlas a favor del Jefe de Gobierno. Un antecedente había sido la postura inicial del Secretario de Hacienda, Guillermo Nielsen - en ocasión de reclamos salariales en Rentas-, cuando se priorizaron otros gastos y ello dio origen a una serie de protestas directamente en la Jefatura por parte de trabajadores autoconvocados y con el beneplácito de los enrolados tanto en la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), como en el Sindicato Único de Trabajadores de la Ciudad de Buenos Aires (SUTECBA): *“Nielsen dijo en la reunión que hay otras prioridades antes que los trabajadores, como ser que la Ciudad está sucia, a menos que nuestra pretensión sea subir los impuestos”* (Noticias Urbanas, 29 de junio de 2006).

En síntesis, **la distancia entre el objetivo original (racionalización del personal) y la implementación de este aspecto del componente de recursos humanos (aumento de la planta transitoria por cuestiones que excedían a la organización) se explicaba por la característica de la lógica política-gubernamental,** que si bien por un lado, es renuente al conflicto laboral (particularmente durante procesos que amenazan la gobernabilidad intraestatal y de crisis político-institucional); al mismo tiempo, es permeable al nivel de conflictividad contextual y suple la carencia en la generación del empleo privado. Ello sin

olvidar que el aparato estatal se constituye en un dador de favores políticos. En este sentido, el detrimento es de la lógica técnica y explica la postura tolerante del Sindicato. **La crisis política favoreció una articulación entre las lógicas política-gubernamental y sindical.**

#### **4.5.1.2 Organización interna**

##### ***4.5.1.2.1 Tecnologías centrales y de apoyo para gestión de la información: Sistema Único de Recursos Humanos (SURH)***

En general, cuando las organizaciones invierten en tecnologías de información es debido a que se produce un aumento o dispersión de las relaciones o información, y ello complejiza la toma de decisiones (Gamboa Cáceres y Arellano Rodríguez 2006). A esta problemática pretendió responder este proyecto. En 2004 se promovió el proyecto de desarrollo informático denominado SURH o Sistema Único de Recursos Humanos, considerado el principal elemento para el fortalecimiento institucional de la DGARH<sup>173</sup>; el cual al tener fines de gestión descentralizada de los recursos humanos, constaría de los siguientes módulos:

- Liquidación de Haberes (LH)-Contratos 948: el sistema fue desarrollado específicamente para la liquidación de sueldos de contratados denominados 948.
- Liquidación de Haberes (LH): migración de la aplicación propietaria (IBM-390) a una aplicación Open Source.
- Imputación Presupuestaria (IP): administración de aperturas programáticas para los cargos liquidados y generación de resultados para el control de la ejecución del gasto.
- Medicina del Trabajo (MT): gestión de licencias médicas integrada a una base única de agentes desde cada área de personal.

---

<sup>173</sup> Previamente a su implementación, se había llevado a cabo el Censo de Oficinas de personal: se censaron 151 oficinas de personal que habían constituido la meta en el año base (2000). El Censo constituía un punto de partida para toda política de personal tendiente a mejorar la información disponible para su estructuración.

El SURH constituyó el sistema único de recursos humanos, por el cual, a través de una clave de usuario, sería posible realizar diversas acciones como descargar recibos de sueldo u otros formularios usuales en la gestión diaria de la Dirección, como certificaciones de servicio, licencias, etc. A través del mismo, también sería posible la renovación de los contratos o su carga de forma anual.

El Sistema Unificado de Recursos Humanos (SURH) y el Sistema de Liquidación de Haberes fueron pensados para capturar la totalidad de los hechos que regían la vida laboral de los agentes y se encontraban disponibles en Intranet: mientras uno (el SURH) procesaba los aspectos cualitativos, el otro los traducía en efectos cuantitativos (liquidación de haberes). Ambos accedían a una única base de datos que podía ser consultada por cualquier área de personal en tiempo real. Sobre estas bases **se construyeron diferentes módulos que la urgencia -definida políticamente- fue requiriendo**, como el ingreso y el control de incompatibilidades de contratados, el sistema de reclamos por la nueva carrera administrativa y el registro de personal en condiciones de jubilación.

El SURH permitiría registrar todos los eventos laborales de los agentes en forma descentralizada desde cada área de personal. Se esperaba que dicho sistema proporcione una *“inmediatez entre el hecho concreto y su registro informático con el fin de la modificar viejas prácticas administrativas y generando información relevante en tiempo real”*, permitiendo de ese modo la toma de decisiones en mejores condiciones de información. Así se creía que el SURH fortalecería la capacidad para la administración de personal a través de la simplificación y agilización de tareas como la liquidación de haberes, la imputación y ejecución presupuestaria, y el control de ausencias por razones médicas.

En cuanto a la interacción de los **actores principales** en torno a este proyecto, el **equipo informático consultor del proyecto BID** (liderado por Liliana Paolicchi, personal idóneo en la materia) estaba en interrelación con la **Dirección General, la Dirección de Liquidación**

**de Haberes, la Dirección General de Sistemas de Información (DGSIN), Tesorería, las oficinas de Personal y Contaduría.** De hecho, Paolicchi junto a un Agente Gubernamental (AG) comenzaron a evaluar la posibilidad de adaptar el SURH (la oficina de Personal de Radio de la Ciudad fue la primera oficina en la cual se le instaló como prueba) a partir del intercambio con los Jefes de Personal (interesados en el proyecto) y el grupo de consultores BID.

En general, la mayor o menor relación dependía del tema en cuestión como la implementación de los contratos 948 y 959 o el SIGAF. En este sentido, la necesidad de implementar los contratos 948 movilizó, a su vez, la ejecución de algunos de los módulos como el de liquidación de haberes.

Al momento de diseñar el programa y hacer los prototipos los consultores se vincularon con las oficinas de Personal. En el inicio, los Jefes de Personal (como actores que podían movilizar predominantemente la lógica burocrática) tenían acceso a los datos, pero cuando se censaron los contratados correspondientes al Decreto 948 también se le proporcionó a cada agente una clave de usuario para que cargara sus propios datos. Después se imprimía esa hoja y el Jefe de Personal verificaba esos datos y los confirmaba. Sólo se podía tener acceso a los datos y legajo propios, salvo el Jefe de Personal que sí podía modificarlos al ser quien recibía los recibos de sueldos y los distribuía<sup>174</sup>. Sin embargo, **constituía una decisión de la DGARH establecer cuáles serían los datos pasibles de ser modificados y cuáles no por parte del Jefe de Personal, lo que les reducía su autonomía.** Estos eran datos fijos que se podían consultar por diversos actores, pero no era posible modificarlos: *“si la ART le da cinco días de licencia, el Jefe no puede ponerle ocho”* (Entrevistado número 7). No obstante, si bien

---

<sup>174</sup> Los colegios estaban excluidos porque carecían de conectividad aun cuando junto con los hospitales reunían la mayoría de los empleados. Sólo se llegaba al nivel de los Concejos Escolares.

podían verse molestos por ver afectada su autonomía, también aceptaban los beneficios que el sistema podía reportarles.

Además de los usuarios autorizados y el Jefe de Personal, autoridades como el Secretario de Hacienda podían tener acceso.

#### **4.5.1.2.1.1 El SURH en ejecución**

Dentro de este marco, **en 2004 comenzó efectivamente el proceso de migraciones** que abarcaba aproximadamente el 30% de los programas, mientras que en los años posteriores, las mismas se ubicaron cerca del 60%: cambió la Dirección General de Sistemas de Información y su Director sostuvo el proyecto del *software* libre denominado PHP, sin costo de licencia para implementar en todas las áreas del Gobierno. Anteriormente, cuando se tomó esa decisión la Dirección también estaba bajo la responsabilidad de un director que acordaba con el sistema libre, pero **no estaban dadas las condiciones políticas para migrar el sistema que estaba funcionando en ese entonces**. El argumento que se sostenía era que el sistema que se estaba implementando en cinco hospitales no funcionaba, aunque ello no les constara fehacientemente, al menos a los responsables de la Dirección General, Formento y Weisert, que abiertamente apoyaron el sistema de software libre o *Programas de Código Abierto*.

Posteriormente, desde finales del **2005 se puso en línea mediante Intranet**, el SURH que constituía un proyecto extenso de acuerdo a las pruebas piloto<sup>175</sup> que era necesario realizar. Fue implementado a través de diversos módulos (previa capacitación con el SURH de los agentes de las oficinas de personal) en más de la mitad de la administración de la Ciudad.

Era intención de la Dirección General ir incorporando en forma paulatina el resto de las oficinas de personal con el objetivo de tener a mediados del año 2007 a la totalidad de oficinas de personal con acceso a la red interna, conectados y operando en el SURH. Para

---

<sup>175</sup> Para la prueba piloto se eligió un grupo de oficinas de personal, privilegiando su diversidad temática (un teatro, un hospital, áreas administrativas de la Secretaría de Hacienda y áreas internas de la Secretaría de Educación) a los efectos de que puedan sugerir los cambios necesarios en virtud de su especificidad laboral.

ello, en el año 2006 (el último de la ejecución del proyecto) se continuaría con el diseño y programación del SURH y se esperaba la llegada de nuevo equipamiento que sirviera de eventual reemplazo ante cualquier inconveniente. De esta manera, la única solución aceptable que garantizaría llegar a todos los organismos y áreas gubernamentales en tiempo y forma adecuados, era la puesta “en línea” de los diferentes aplicativos utilizados para que se pudieran tomar los datos y procesarlos desde el origen mismo de la información.

A continuación, los módulos que compusieron el SURH: Imputación Contable y Presupuestaria, Medicina del Trabajo y Unificación de Haberes.

#### **4.5.1.2.1.2 Imputación Contable y Presupuestaria**

Uno de los módulos que componía el SURH era la Imputación Contable y Presupuestaria. La **imposibilidad de conciliar los registros contables de la DGARH con los de la Tesorería producía problemas de control y de imputación presupuestaria**. Por tal motivo, como consta en los Informes de avance de marzo y junio del 2003<sup>176</sup>, se trabajó en un proceso global de imputación para lograr la generación de una única fuente, con resultados que alcanzasen el mayor nivel de detalle posible.

Teniendo como objetivo operativo, la migración del sistema de novedades a Intranet/Internet, su actividad y **el desafío principal de gestión fue la coordinación de los aspectos técnicos de la implementación del Sistema de Novedades en la Intranet con la Dirección General de Sistemas de Información (DGSINF)**, la cual constituía uno de los sectores con los cuales el grupo informático (en su mayoría, profesionales o estudiantes) tuvo mayor vinculación. Esta Dirección en principio dificultaba el cumplimiento de los objetivos a través del boicot, la renuencia a proveer información, o el extenso tiempo requerido para realizar acuerdos respecto del diseño de estándares informáticos (herramienta que apoya la gestión de la

---

<sup>176</sup> Informes realizados por los siguientes consultores: Ing. Marcelo Zanitti, Lic. Graciela Del Ponte, Rubén Martínez, Ing. Marcelo Olivera, Lic. María de los Ángeles Olmo, Alberto Rolandi, y Lic. Raúl Fortuna.

seguridad informática) y normas para la adquisición de bienes del área informática, acordes con las exigencias del BID.

Ello fue debido tanto a **cuestiones técnicas como a cuestiones políticas que se transformaban en técnicas**: “... *nunca sabés la intencionalidad subyacente como en el proyecto de RRHH*” (Entrevistado número 2). Los consultores informáticos enviaban los programas a esta Dirección pero el nivel de ejecución era muy bajo, por lo cual, los sistemas fueron creciendo con una cierta anarquía: “*cada proyecto desarrollaba lo que su consultor informático de confianza tenía como software*” (Entrevistado número 2).

El peso de la DGSINF (responsable del desarrollo y mantenimiento de los sistemas implantados en los distintos organismos con excepción de los de la administración tributaria y financiera) no era menor puesto porque su alcance era transversal a todas las áreas del GCABA: “*La gente de informática se enoja y te paran los sistemas de la Ciudad.*” (Entrevistado número 2).

Además el desarrollo de este módulo implicaba el correspondiente a un sistema integrado con la Base Única de Agentes (BUDA) para garantizar la correcta imputación y el control de la ejecución del gasto desde una única fuente de información y conforme a criterios centralizados. **Con el objeto de vencer resistencias a causa de la búsqueda de centralización de la información, se trabajó dentro del marco de un Comité ad hoc** integrado por las Direcciones Generales de Recursos Humanos, Contaduría, Tesorería, la Oficina de Gestión Pública y Presupuesto y el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado Municipal-CEPREM.

Se obtuvieron los primeros resultados de pruebas de imputación utilizando este nuevo sistema con las liquidaciones del año 2003, los cuales arrojaron **resultados iniciales muy satisfactorios (95% de acierto en la imputación de partidas contra un 50% histórico)** dado que se logró que las oficinas de Personal actualizaran vía Intranet los datos

correspondientes a la apertura programática, con una mejora en la calidad de los mismos. Dados estos buenos resultados obtenidos se decidió que el comité formado *ad-hoc* trabajara para la formulación del presupuesto 2004 con BUDA en la Intranet.

#### **4.5.1.2.1.3 Medicina del Trabajo**

Otro de los módulos perteneciente al SURH fue el de Medicina del Trabajo, mediante el cual se gestionarían las solicitudes de licencia médica en forma automática. Según los informes de consultoría del año 2003, se identificó como **tema central** para la gestión de recursos humanos, el del **ausentismo** y como temas específicos, las licencias (tipos, costos, tendencia), los descuentos salariales, los accidentes de trabajo y la cuestión de la movilidad (transferencia, comisión de servicio, adscripciones).

No obstante, en 2004 la Dirección encontró que **los objetivos y resultados del proyecto global del BID no se relacionaban con los desarrollos que se estaban ejecutando**: se desconocía (no había sido comunicada) que la reducción del ausentismo fuese un indicador que el BID consideraba en el monitoreo del proyecto. Por otra parte, justamente lo que se estaba implementando no conducía a resultados de reducción. **Esta situación podría indicar desplazamiento de objetivos**. En todo caso, eso ayudaría a conocer y tipificar el nivel de ausentismo pero no a reducirlo, lo cual estaba más ligado a un objetivo como el mejoramiento de la afabilidad del hábitat laboral.

Sin embargo, **se debieron justificar los términos de referencia del contrato con las actividades desarrolladas en el proyecto**, debido a que al momento de negociarse el préstamo se lo hizo con una lógica de ajuste propia de fines de la década de 1990, que luego se contradecía con la impronta declarativamente progresista de la nueva gestión ibarrista.

En realidad, **este sistema proveía información de ausentismo por causas médicas pero no indicadores de reducción del ausentismo** (el SURH contaría con los instrumentos para hacerlo), el cual se acrecentaba según las percepciones de las autoridades, pero no podía ser

mostrado o admitido como tal. De hecho, para los informes de proyecto, estaba disminuyendo (a partir del año 2004 la reducción se ubicaba por encima del 50%). Ello teniendo en cuenta que ha habido indicios de “ambigüedad” en los datos presentados en los informes de consultoría: “...cambiaron todo el sistema, que parecía una caja vacía que te vendían informes, no creíamos nada lo que nos decían” (Entrevistado número 2, perteneciente a la UEC), lo cual pone en duda la validez del dato.

En este sentido (y a diferencia de Rentas), en este caso se presentaron numerosos inconvenientes con los consultores y no solamente por parte de los funcionarios políticos: la UEC sospechaba que en varias ocasiones los consultores presentaban informes que significaban más un justificativo de sus actividades que una fidedigna evolución del proyecto (Entrevistado número 2).

Era justamente la **Dirección de Medicina del Trabajo** la que medía su acción mediante dos indicadores: cantidad de solicitudes de licencias atendidas y cantidad de días de licencia otorgadas. Por su intermedio se generaban informes y estadísticas que podían ser consultadas en forma directa y en tiempo real, permitiendo la gestión *on line* de las diferentes licencias incluidas las solicitudes de la licencia médica.

Respecto de la justificación del ausentismo, se pasó de un esquema de no justificar problemas médicos de gravedad a justificar con mayor amplitud cuestiones más leves o corrientes. Así, si bien el sistema proveía información sobre ausencias por causas médicas, no ha provisto de indicadores de reducción del ausentismo (justamente cuando uno de sus objetivos era su reducción) debido a que se interponía la **fuerte discrecionalidad de los directores de los hospitales públicos**, los cuales podían justificar todas las inasistencias con baja probabilidad de que la Dirección General se enterara de tal situación, ya que ésta dependía sobremanera del control local que se realizara (incluyendo las escuelas, se contabilizaban 2500 oficinas de personal).

O sea que más allá de los medios tecnológicos, en definitiva el director de escuela, del centro de salud o dependencia de una repartición en alguno de los barrios porteños, tenía una facultad absoluta para justificar una inasistencia o no hacerlo. Ello se presentó como una de las causas por las cuales nunca se hizo explícito un indicador de este tipo. De esta manera, la puesta en práctica del módulo sobre Medicina del Trabajo estaba directamente relacionada con el propio manejo de la información por parte de la Dirección del mismo nombre y de los diversos sectores, como el educativo y el de salud. Al respecto, **primó aquí la lógica burocrática en tanto el manejo de la información pretendía no ser socializado.**

En este sentido, aquellos aspectos más conflictivos eran los que implicaban algún beneficio económico que impactaba sobre el recibo de sueldo, como los títulos. En contrapartida, lo menos conflictivo eran los datos básicos o aquellos que implicaban información de tipo transversal, como el cambio de domicilio. Ningún Jefe de Personal suministraría un cambio de domicilio falso para su empleado, porque ese domicilio es el que sería tomado por Medicina del Trabajo para responder a una solicitud de envío de médico.

#### **4.5.1.2.1.4 Unificación de haberes**

Otro de los proyectos incluidos en el SURH era la puesta en práctica de la unificación de la liquidación de haberes. Hacia Julio de 2002 (previamente a la llegada de Formento), la liquidación se realizaba en forma disociada: los haberes del GCABA se liquidaban mediante dos sistemas: una parte se procesaba en la Dirección de Sistemas de Información de la DGARH y otra en la Dirección General de Sistemas de Información (DGSINF), la cual no dependía de la DGARH, y no siempre eran convocados para participar del armado del proyecto. Es decir que se excluía de la formulación a áreas que eran parte interesada e interviniente del proceso de estructuración de la política.

La unificación de las liquidaciones (por ejemplo, para formular el cálculo del Impuesto a las Ganancias) era considerada racional desde el punto de vista técnico pero no era viable en

términos políticos, porque quienes manejaban la liquidación (al menos una parte de ella) detentaban una porción de poder al controlar ese proceso administrativo, buscando establecer una **competencia propia** (“*yo manejo esto y que no entre nadie*”, según el Entrevistado número 1). Estas acciones podían ser respaldadas por el Sindicato según la diferente influencia que detentaba sobre las áreas (Entrevistado número 3).

Si bien esta investigación intentó no basarse en variables explicativas que implicaran comportamientos ilícitos, ello ha sido mencionado en varias oportunidades por los entrevistados así como en los informes. Es decir que también han primado intereses particulares a partir de la existencia de nichos de corrupción, en cuanto lo que interesa es el *locus* (áreas estratégicas) por el cual éstos se viabilizan: “*esa dirección tiene que ser mía porque pasa cada cosa por ahí...*” (Entrevistado número 5). No obstante, ello forma parte de un sistema institucionalizado de corrupción y no de hechos aislados y discontinuos de corrupción que buscan un beneficio específico<sup>177</sup>. De esta manera, al ser un sistema se desarrollan “*estructuras y procesos que le son propios, y con el tiempo se consolidan como modalidades corrientes que permiten, de manera continua, la obtención de beneficios particulares a expensas de un bien público, institucional, organizacional o grupal*” (Suárez e Isuani 2002).

En este sentido, y con el fin de producir una auditoría sobre la liquidación de haberes, se puso en marcha una Unidad de Control de Liquidación de Haberes con un equipo de trabajo conformado por pasantes, consultores del BID y agentes de la Dirección, que realizaban controles sobre la procedencia de cobros de distintos conceptos, como los de agentes que

---

<sup>177</sup> Existen algunas áreas de la administración pública (asociadas al secreto) que, por la naturaleza de las actividades que desarrollan, son más proclives a la aparición de comportamientos corruptos, como el otorgamiento de licencias y permisos, impuestos, etc. (Sánchez de Lozada citado en Mauro 2001). Al respecto, factores como la baja formalización del puesto y reglas, baja definición de los objetivos de las áreas funcionales, debilidad de la cultura organizacional, alta incongruencia entre objetivos organizacionales, sectoriales o generales, entre otros factores organizacionales, culturales y estructurales que favorecen la aparición de modalidades de corrupción (Gorrochategui 2000)

reciben suplementos sin que sea claro su origen o que no pueden cobrarse más de uno por agente, por ejemplo. **Un punto importante era el control de personal dado de baja, ya que se había constatado que existían casos que luego de la fecha de baja, continuaron percibiendo sus haberes.**

En términos estratégicos la gestión de Formento estableció la renovación del equipamiento informático como un punto de tracción de otras variables de la organización para lograr su puesta en funcionamiento, dado que el proyecto de unificación de liquidación de haberes también involucraba dicha compra por un monto cercano a los 200 mil dólares<sup>178</sup> (finalmente no fue ejecutada entre otras razones porque la solicitud no fue realizada con la suficiente antelación). Esta renovación informática funcionó como incentivo para las áreas destinatarias, que no sólo operaron como maximizadoras del presupuesto, sino que además tenían intereses en que sean fortalecidos sus instrumentos de trabajo, cuando no los percibían como amenaza a su estabilidad laboral, como en el caso de las burocracias más técnicas.

Así, desde enero del 2003 comenzó a realizarse la liquidación de aproximadamente 7.000 contratos con relación de dependencia. La gestión de los datos de estos agentes que tenían impacto en su liquidación de haberes debían ser cargados por las diferentes oficinas de personal mediante un módulo especial del Sistema Único de Recursos Humanos (SURH), en forma descentralizada.

En términos técnicos, para la ejecución del proyecto se aplicó una estrategia que comprendía básicamente líneas de trabajo como la unificación de tareas, libre acceso de los usuarios, trabajo en red y avances por módulos. Sin embargo, esta línea de acción (aplicada tanto a las tareas habituales como a aquellas urgentes y coyunturales que se fueran presentando) resultó de costosa implementación por la **reacción contraria al cambio por parte de los ejecutantes, cuya acción era respaldada por el sindicato.**

---

<sup>178</sup> Autorizada por el BID por Nota CAR N° 867/2007

Más tarde, en el año 2005 y como producto de la colaboración en la proyección del **Decreto 948/05** que determinó un nuevo régimen contractual con relación de dependencia (amparado en el Art. 39 de la Ley 471 como norma regulatoria propia), **fue necesario realizar el diseño de un sistema de liquidación de haberes particular para la implementación de un nuevo régimen contractual.** Ello fue vital para el progreso del proyecto, pues en términos técnicos su implementación tuvo avances y retracciones relacionados con las altas y bajas como la inclusión de Jefes y Jefas de Hogar (JyJH) -que pasaron a contratos 948 por tiempo indeterminado- y los comprendidos por el Decreto 959. También dichos avances y retrocesos técnicos estaban asociados a las incompatibilidades entre la Dirección de Sistemas de Información de la DGARH y la Dirección General de Sistemas de Información (DGSINF), en relación al manejo de la información.

#### **4.4.1.1 El desenlace del SURH**

El SURH fue diseñado e instalado en la Intranet del GCABA desde 2005 pero no superó la etapa de prueba, aun siendo considerado fundamental para el fortalecimiento de la Dirección. En marzo de 2006 (a partir de la destitución de Aníbal Ibarra), asumió Jorge Telerman y se le solicitó la renuncia al Jefe de Gabinete, al Ministro de Hacienda y al Director General de Administración de Recursos Humanos, que si bien era un funcionario de confianza del nuevo Jefe de Gobierno (también lo había sido para la gestión de Ibarra), éste creyó más propicia y auspiciosa una tarea al frente del Teatro Colón. La nueva directora presentó un auditor y sostuvo el SURH sólo seis meses más, ya que durante el último semestre de este año se continuó avanzando en las tareas de incorporación de nuevas funcionalidades de gestión del programa SURH. A la vez se continuaba con el circuito de testeo de los módulos ya instalados en diferentes áreas de personal, específicamente seleccionadas en virtud de la diferente composición del personal, desde una perspectiva técnica.

A finales del 2006 el proyecto SURH se discontinuó, toda tarea referida al mismo quedó bajo exclusivo cargo del GCABA. **El hecho más negativo en torno al SURH fue que no se implementara definitivamente en las oficinas de personal**, ya que en el 2007 sólo se estaba aplicando a los empleados con contrato de locación de servicios (temporales) y ejecutando cerca del 60% del presupuesto, aun cuando se cumplimentaron los aspectos técnicos y aun cuando las oficinas lo utilizaban de modo informal.

Según la perspectiva de la UEC, la ejecución plena del SURH estaba lista a partir de haber llegado a reunir en un mismo ámbito a SUTECBA, a los técnicos y a los directores de planta bajo la conducción del Director General, un funcionario que podríamos denominar un *experto* (Gutiérrez, 2007). Sin embargo, su adopción no fue formalizada porque el Secretario de Hacienda no firmó finalmente la resolución. Por ello, para los consultores de la UEC no sólo faltó tiempo para implementar el SURH (como sí lo tuvieron para el SIGAF a partir de una prórroga otorgada por el BID) sino decisión política ya que el sistema estaba funcionando correctamente como prueba piloto y no se evidenciaban problemas de índole técnico, aunque relevamientos han dado cuenta de disidencias técnicas -o políticas que se transformaban en técnicas- entre la Dirección de Sistemas de Información de la DGARH y la DGSINF.

Según la interpretación de cuadros técnicos (basados en la creencia que la única autoridad es la jerárquica), cuando los proyectos se respaldan con la firma del Secretario de Hacienda, indefectiblemente su implementación se lleva a cabo completamente. Por el contrario, se consideraba que era débil el apoyo del director general<sup>179</sup> dispensado a los técnicos frente a sus superiores: se entendía que debía convencer de lo valioso que era el proyecto, en particular porque permitía depender en menor medida de proveedores externos. Las acciones

---

<sup>179</sup> Aldo Formento, funcionario formado académicamente, de inserción burocrática y confianza política en la gestión de Ibarra y allegado a Jorge Telerman.

que transcurren en el ámbito estatal pueden ser interpretadas de diversa manera por los actores, dependiendo del predominio de una determinada lógica.

En términos de **lógica política-gubernamental**, se frustraron algunos desarrollos informáticos como el SURH porque nunca se terminó de tomar la decisión política de su ejecución plena, aun habiéndose implementado como prueba piloto, dando cuenta de su eficacia. La voluntad política se ha expresado como la articulación de diversos factores que *“hacen posible”* la toma de decisiones y su posterior cristalización normativa, presupuestaria y organizacional. Se alude a decisiones como la referida al SIGAF por parte de la Secretaría de Hacienda, alegando que Martha Albamonte (ya con finanzas superavitarias) mantuvo la decisión de sostener el proceso casi en su totalidad (*“a partir del 1 de enero se usa el SIGAF y el que no lo usa, no compra, no paga”* como refería el entrevistado número 7). En el caso que nos ocupa, **los proyectos o módulos de proyectos que han seguido su curso eran necesarios para la implementación de otros más sustantivos en términos de significado político**, como es el módulo de liquidación de haberes perteneciente al SURH (desarrollado específicamente para la liquidación de sueldos de contratados denominados 948) y el reencasillamiento a partir de la carrera administrativa motorizada por la búsqueda de un aumento salarial. Luego existían otros proyectos de menor densidad y *“puramente”* técnicos, que se han llevado a cabo como el diseño e implementación de un Portal Web de la Dirección General en 2004 (que funcionaba como área de consultas y ayuda *on line* para las oficinas de personal), y no implicaron puntos conflictivos de intereses.

**Cuadro XI. Principales proyectos ejecutados del Subcomponente de Fortalecimiento Institucional de la DGARH en relación a las dimensiones de las capacidades institucionales (Resumen)**

Dimensiones de capacidades institucionales		Proyectos ejecutados
<i>Organización interna</i>	Tecnologías de gestión y apoyo a la Gestión de información	Portal de la Dirección de Administración de Recursos Humanos en la Intranet Cumplimentado
		Base Única de Agentes (BUDA) Cumplimentada
		Registro Electrónico de Novedades (REN) Cumplimentado parcialmente
		Sistema de Legajo Único de Personal Cumplimentado
		Censo de Oficinas de Personal Cumplimentado
		Sistema Unificado de Recursos Humanos (SURH) consta de los siguientes módulos: LH Liquidación de Haberes -Contratos 948 El sistema fue desarrollado específicamente para la liquidación de sueldos de contratados 948.
		LH Liquidación de Haberes: Migración de la aplicación actual propietaria (IBM-390) a una aplicación de Software Libre. Se realizaron experiencias piloto de liquidación paralela con óptimos resultados. Al término del Subprograma, estaba pendiente de decisión política el reemplazo del viejo liquidador.
IP Imputación Presupuestaria: Administración de aperturas programáticas para los cargos liquidados y generación de resultados para el control de la ejecución del gasto Instalado y en implementación.		
MT Medicina del Trabajo: Gestión de licencias médicas integrada a una base única de Agentes desde cada área de personal. En utilización		
		Control del ausentismo por causas médicas.

		No se avanzó en la confección de indicadores de ausentismo
	Estructura organizacional	Implementación del Decreto 584 <sup>180</sup> - Creación de oficina de gestión de Jubilaciones (Reingeniería de procesos) Se jubilaron 5.000 agentes que estaban en condiciones.
		Unidad de coordinación y Comunicación de las Oficinas de Personal Cumplimentada
		Identificación de aspectos problemáticos de circuitos y procedimientos administrativos 80% relevados
<i>Recursos Humanos</i>	<b>Incentivos salariales</b>	Carrera administrativa Parcialmente <sup>181</sup>
		Unidad de coordinación y Comunicación de las Oficinas de Personal
		Sistema Unificado de Recursos Humanos (SURH) Base Única de Agentes (BUDA)
<i>Relaciones Interorganizacionales</i> <sup>182</sup>		Registro Electrónico de Novedades (REN)
		Censo de Oficinas de Personal
		Sistema de Legajo Único de Personal

<sup>180</sup> También impacta sobre el ítem “antigüedad del personal” de la dimensión Recursos Humanos, correspondiente a las capacidades institucionales.

<sup>181</sup> También tiene implicancias sobre el ítem Legislación general y sectorial (reglamentaciones), en la dimensión Reglas de Juego de las capacidades institucionales.

<sup>182</sup> La dimensión de Relaciones Intraorganizacionales toma proyectos de otras dimensiones como de Organización Interna.

## **4.6 Las lógicas**

### **4.6.1 Las lógicas burocrática y sindical: su articulación**

La lógica sindical presente en el GCABA se caracterizaba por el pragmatismo, lazos orgánicos con el PJ, disociación entre carrera administrativa y capacitación, importante nivel de puesta en práctica de la lógica de control y alto grado de afiliación. Tenía como uno de sus objetivos, el reclutamiento burocrático y se combinaba con la lógica burocrática por los recursos que tenía a su disposición cuando los sindicalistas ocupaban cargos en la estructura. También existían ciertos objetivos, intereses e incluso estrategias en común. Además los objetivos burocráticos podían descansar sobre las estrategias sindicales, lo que nos permitiría referirnos a la existencia de una articulación sindical-burocrática.

Siguiendo una lógica burocrática, los actores han desarrollado la estrategia de **desplazamiento de objetivos** como la utilización del reencasillamiento (a partir del objetivo y el diseño de la carrera administrativa) pero con fines de aumento salarial, ante la fuerte demanda existente y el aprovechamiento de la coyuntura política. A su vez, dicho desplazamiento puede ser parcialmente verificado, pues los directores han sostenido que si bien participaron en el diseño de la carrera no estuvieron conformes con el resultado final, lo cual se correlaciona con la importante cantidad de reclamos. Las capacidades no parecen haberse fortalecido con la ejecución del objetivo de reencasillamiento porque fue utilizado como instrumento al servicio de un interés distinto, denotando la **imposición de la lógica sindical en términos de la defensa de un interés salarial y el medio fue la carrera, como uno de los intereses de actores que movilizan la lógica burocrática**. Si bien de hecho la carrera administrativa incluía la capacitación que le permitiría al propio empleado capacitarse para postularse en puestos de mejor calificación y mejor salario, el Sindicato (representante de intereses sectoriales) no estaba dispuesto a aceptar la relación entre capacitación y ascenso-aumento salarial.

Interpretamos que en un **ámbito de débil institucionalización de las reglas organizativas de tipo burocráticas**, la sustantividad del aspecto técnico de la burocracia (especialmente del conocimiento adquirido formalmente), pasa a un segundo plano. Como sostenía Lefort (1984), la burocracia puede dejar su aspecto técnico pero no el burocrático, el de su reproducción ampliada. De esta forma, primó la lógica sindical porque se combinó un reclamo salarial y de carrera, aprovechándose el ya mencionado contexto político crítico. Asimismo el límite de aceptación y negociación fue el objetivo de reducción del ausentismo que constituía una de las metas BID.

En este sentido, *no desplaza objetivos quien quiere, sino quien puede*. Este proceso tuvo como actor primordial a SUTECBA, a través del cual el personal ha podido participar en la discusión del sistema de carrera, conjugándose los intereses de las bases y la dirigencia sindical. **SUTECBA ha constituido y constituye un actor clave para la toma de decisiones sobre políticas de personal** (asume posiciones de liderazgo y posee legitimidad para una parte importante del personal involucrado), lo cual se vinculaba con aumentos masivos de salarios y designaciones de la dirigencia (Orlansky y Orciani 1994) al frente de las unidades dependientes de la Dirección General. La incidencia del sindicato además se potenciaría con los niveles existentes de enraizamiento sindical en los agentes.

No es exclusivo de SUTECBA, los sindicatos en general no suelen ser proclives a las innovaciones, fundamentalmente que afectan la relación entre el Director de RRHH y el resto de los directivos de la organización (Longo 2006), en este caso, con los Jefes de Personal. El rol de SUTECBA ha sido interpretado en forma negativa por aquellos funcionarios interesados en las acciones de reforma:

*“La intervención del sindicato siempre fue nefasta. Nunca tuvimos mucho apoyo. Tampoco hemos tenido mucho contacto. En algún momento se pensó hacer algo para la obra social pero tampoco yo tenía muchas ganas de meterme. Eso más bien lo manejaba el área política pero no hemos tenido mucho contacto. Luego, tampoco la tuvimos... por ejemplo, en RRHH el sindicato era importante pero la relación era del director de RRHH. O en el caso de Rentas, Otero. El director del organismo tenía su contacto con el sindicato. Nosotros siempre tratamos de mantenernos afuera de esos negocios”* (Entrevistado número 1)

El predominio de la lógica sindical se expresó en la primacía de intereses sectoriales internos al aparato estatal. Esta lógica no solamente incluyó la defensa del empleo y condiciones laborales además de los *lugares* (competencias, recursos, autonomía) asignados y ganados (“*miedo de quedarse sin tarea*”, como señaló el Entrevistado número 2); sino que también implicó la custodia de las parcelas de poder *dentro de y para* la organización sindical. No siempre estos intereses han coincidido con los de sus bases, aunque sí pudieron coincidir sus demandas, como es el caso de la carrera administrativa, cuyo real interés recaía en un aumento salarial a partir del reencasillamiento. Como sostiene Longo (1996), estas demandas pueden hallar adhesión por parte de los directivos que pretenden incrementar su capacidad de recursos y la satisfacción de las personas a su cargo, sin sentirse concernidos por el impacto de tales medidas en los costos.

En este caso, **la lógica burocrática y la sindical expresaron el desplazamiento de objetivos como estrategia, el cual también podía provenir de actores (como el Sindicato) más de corte político que burocrático.** La movilización de los elementos de la lógica burocrática puede verificarse en lo sucedido con la ejecución del SURH y las resistencias en torno a la centralización/descentralización de la información y sus tecnologías.

Las resistencias –no absolutamente exitosas– se debían a que la información organizacional (diferente a la tecnocrática) constituía un recurso de poder estratégico que caracteriza a la lógica burocrática. Estas objeciones al SURH provenían de aquellos a quienes les demandaba más tiempo aprehender conceptualmente en qué consistía el sistema, de la DGSINF, de los sectores intermedios –como a nivel de Jefatura–, y directores de hospitales que presentaban resistencias a la socialización de la información.

Las resistencias se relacionaban con la **negativa a perder el control de la documentación del objeto de gestión.** Por ejemplo, los Jefes de personal podían percibir que los aplicativos (como el REN) constituían una limitante a su autonomía. Por lo tanto, fue necesario negociar

para confeccionar una lista de aquella información que estaba en condiciones de ser cargada por el Jefe de Personal (como instancias intermedias de línea) y cuáles no. Finalmente, ello fue aprobado por la DGARH frente al certificado “a la vista”. En este sentido, el Director General (en una búsqueda de centralización de la información) tiene como objetivo la estandarización de procedimientos en materia de personal y de control que se ejerce básicamente sobre la regularidad de las prácticas de la gestión de recursos humanos. Esta medida le proporcionaría a la DGARH un mayor rol como órgano rector y auditor, proporcionando pautas sobre la gestión de los recursos humanos respecto de las oficinas de personal. De esta manera, en Recursos Humanos, **el poder dependía de la posesión y veracidad de la información, y de cómo se manejaba la misma.** Uno de los puntos de mayor conflicto, derivados del manejo del personal, fue decidir quién tenía acceso a la información respecto del mismo.

Por otro lado, se encontraron **conflictos entre personal de planta y consultores.** En reiteradas oportunidades, se intentó traspasar la tarea informática a la **línea burocrática**, lo cual derivó en ciertas resistencias alegando que *“no aceptarían mayor cantidad de trabajo”* (Entrevistado número 6), lo cual fue en detrimento del fortalecimiento de la lógica burocrática. Sin embargo, una de las causas de su enfrentamiento con los contratados era que no aceptaban que los segundos llevaran a cabo el trabajo que –según su punto de vista- les correspondía a ellos. La disputa por una función implicaba reivindicar un recurso de poder burocrático, tal como el que se encarna en la potestad sobre una determinada parcela de trabajo. Junto a esta lógica se sumaba también la existencia de temores a perder el empleo (aunque los datos no avalasen dicho temor), los que se expresaban en la desconfianza que los operadores experimentaban frente al experto reformador.

Todo ello promovió una **estrategia dirigida a desactivar las resistencias, consistente en ofrecerles a los trabajadores de planta la tarea en disputa**. De esta manera se reduciría los niveles de rechazo a la labor desarrollada por los consultores o personal contratado, y podía favorecerse el avance del proyecto. Pero ello no aseguraba el compromiso y la continuidad, según un entrevistado: *“normalmente siempre quieren el trabajo que hace el otro pero después no lo asumen porque en RRHH hay un montón cebando mate”* (Entrevistado número 7). La otra consecuencia fue que igualmente hubo que continuar con la incorporación de contratados para mantener niveles adecuados de *expertise* profesional.

Sin embargo, los **sectores más técnicos también podían adoptar una postura positiva respecto de la introducción del cambio informático debido a la confianza basada en su conocimiento técnico**: existían usuarios informáticos de línea con mayor capacitación y/o formación que adoptaban de conformidad el sistema: aceptaban hacerlo *“antes de hacer miles de planillas y que la información esté descentralizada”* (Entrevistado número 7). Esta preferencia de los técnicos radicaba en realizar tareas menos rutinarias y más calificadas, entendiendo que con una herramienta de este tipo, mejoraría la gestión y que no significaría una pérdida de su puesto laboral o se quebrantarían estructuras de poder (que en todo caso podía incluso beneficiarlos).

**El caso de la DGARH mostró que en términos de *expertise*, la tecnocracia y burocracia se basan en un manejo y posesión de conocimientos diferentes, y que además tienen impactos distintos sobre las acciones de reforma en el aparato estatal**. Mientras la *expertise* tecnocrática se basa en conocimientos sobre un campo específico -que en el caso de las reformas administrativas con financiamiento externo, se originan en contextos sociales y políticos distintos a los aplicados-; el saber burocrático se posiciona sobre las características propias de la organización y se considera un importante recurso de poder dentro de la misma.

#### **4.6.2 La lógica tecnocrática**

Los impulsos de innovación en las prácticas de personal provinieron de las demandas de actores externos como el BID, en cuanto lo planteó como un requisito del préstamo, aunque políticamente aprovechado por el GCABA, en términos de reducción del gasto. Como en el caso de Rentas, la definición del problema de la DGARH estuvo marcada por la impronta del BID, quien fue parcialmente el encargado de la elaboración de la información que sirvió de base para tal definición. La lógica tecnocrática se expresó en dicha definición a través del **relevamiento y elaboración de la información** (como los censos de personal que necesitarían acuerdo de SUTECBA) que fuera significativa para la **determinación del problema** alrededor del cual giraría la política, orientándose de esta manera, a la realización de estudios y evaluaciones sobre la manera óptima de reducir gastos de personal y mejorar los sistemas de gestión (Thwaites Rey 2001), entendidos en el marco de la Nueva Gestión Pública.

La **lógica tecnocrática se encuentra en el origen de la legitimidad de actores** (aunque es puesta en duda por su desconocimiento de la lógica burocrática) como el BID o los consultores que fueron contratados con fondos aportados por este organismo. Si bien los consultores debían ser personal de confianza de los Directores Generales, éste no pareció ser el caso de la DGARH, ya que se produjo una rotación de coordinadores -que no eran coincidentes con los cambios de Director-, hasta que finalmente se suspendieron las contrataciones de coordinador general (la Dirección pretendía tener el control del proceso y posicionarse como tal). Esta situación **disminuiría la influencia de la lógica tecnocrática sobre el proceso de la estructuración de la política** por la naturaleza del propio cargo. Aunque se buscaba (en tanto personal de confianza del director) contratar individualmente consultores antes que empresas consultoras, éstos procedían de ese ámbito, y por lo tanto **disminuía la autonomía buscada respecto de estas organizaciones privadas**, las cuales conforman un tipo de tecnocracia que muchas veces opera con una lógica de “puertas

giratorias”, alternando trabajar dentro y fuera del Estado –e incluso simultáneamente en ambos- (Thwaites Rey 2001). Es más, esta posibilidad de desempeñarse en ambos ámbitos prestigia y jerarquiza su rol, no solamente en términos de la expertise adquirida sino respecto de la adquisición de contactos tanto sociales como estatales, con los cuales puede armar *redes de expertise*.

**La limitación de la autonomía tecnocrática tiene su correlato en la burocrática.** Se observó que los procedimientos empleados para la ejecución de los proyectos se hallaban pautados en manuales y documentación anexa (pliegos modelo para la realización de concursos de consultoría y licitaciones) que intentaban **cubrir todas las alternativas posibles en el desarrollo de los programas**. Esto **condicionaría el accionar de las burocracias al restringir sus márgenes de autonomía**, pues al momento de hacer la evaluación se buscó la mayor aproximación posible con los objetivos de los componentes y actividades que se habían definido en el documento base del proyecto. También las iniciativas relacionadas al gobierno electrónico han constituido claramente un intento de control de la burocracia.

Al igual que en el caso de Rentas, según **la lógica tecnocrática se interpretó lo político como “externo” a la cotidianeidad de la gestión pública**, que marcaba su dirección y dinámica a partir de delinear los grandes objetivos y líneas de políticas (asociados a las ideas y proyectos político-partidarios de los Jefes de Gobierno). También se sustentaba la creencia que la única autoridad era la jerárquica.

Respecto de la interpretación del conflicto, el tecnócrata lo concibe como un emergente de desacuerdos y no como un recurso estratégico, ya que *“generar un conflicto es atribución de quien puede y no de quién quiere”*.

La **neutralidad valorativa** es otra de las características de la lógica tecnocrática, según la cual la ideología no cuenta en demasía pues existen aspectos que son vistos como meramente técnicos, aislados de la existencia de una línea político-ideológica al respecto. Según quienes

se definen como técnicos (por ejemplo, los consultores): *“los aspectos políticos quedan relegados porque uno está solucionando un problema concreto que es lo cotidiano. Después el debate político es relevante cuando se discuten determinados lineamientos. Pero esos temas se dan cada tanto, después lo cotidiano es resolver problemas concretos”* (Entrevistado número 16). Para esta visión, los problemas y soluciones organizacionales pueden desvincularse de proyectos políticos *macro*; y se los asocia con las aspiraciones particulares de los funcionarios, que privilegian el acceso a los cargos políticos de mayor nivel: *“Cuando alguien toma una tarea que piensa que es una plataforma para algo, vamos mal porque no se dedica a nada. Cuando eso se da, el debate político nunca se concreta, si alguien toma una tarea y dice que ese es su lugar, cambia mucho”* (Entrevistado número 16).

Esta lógica se sustenta en la importancia de su rol en la administración rutinaria o cotidiana (y su transformación), reproduciendo la relación entre política y técnica vista en forma dicotómica. De esta manera, **las visiones sustentadas también segmentaban o parcelaban el aparato estatal, por ejemplo de acuerdo a los conocimientos aplicados, las habilidades de los actores o el carácter político o técnico exclusivo de las áreas:** *“... la política no sólo viene con objetivos sino que supone que tiene la capacidad para gestionar, entonces se embarra la cancha, no hay saberes sólidos y el poder político del que se disponía está mal gastado. Hoy por hoy parece no tener salida”* (Entrevistado número 6).

**En comparación con la DGRyEI, la lógica política-gubernamental no presentó una articulación tan virtuosa con la lógica tecnocrática especialmente en la etapa de implementación,** lo cual se presentaría como una causa del menor fortalecimiento de las capacidades de la DGARH.

#### **4.6.3 Lógica política-gubernamental**

La lógica política-gubernamental en la DGARH así como en otras áreas del GCABA, en el marco del proyecto de fortalecimiento institucional, tuvo como uno de sus objetivos la

racionalización de personal (a la cual cedió SUTECBA a cambio de formalización de otros ingresantes) con el fin de reducir y hacer más eficiente el gasto. **Desde la perspectiva de la lógica política, la modalidad de distribución del personal no era ineficaz porque cumplía con producir el efecto deseado, constituir un recurso de poder.** Los procesos de redistribución de personal eran obstaculizados porque la concepción de la *familia municipal* (Entrevistado número 7) consistía en que **cuántos más agentes se tuvieran a cargo, más poder se detentaría.** Para la burocracia es necesario tener suficiente fuerza numérica en los puestos más importantes del aparato estatal (Peters 1999), así como para la lógica política-gubernamental, este reclutamiento es también estratégico porque le posibilita establecer lealtades más seguras. Es decir que este reclutamiento no meritocrático expresaba no sólo el hecho de que el aparato estatal se convertía en un fin en sí mismo (en el marco de relaciones político-partidarias), sino que también internalizaba cuestiones sociales a las que pretendía encauzar dentro de sí mismo.

Los actores que movilizan esta lógica son refractarios a los conflictos laborales e incluso pueden conceder beneficios salariales que van en detrimento de atributos burocráticos. La implementación de la carrera administrativa demostró que, como su impacto superaba el tiempo de la gestión política, sumado a las movilizaciones de apoyo a Ibarra que convocaba SUTECBA (apoyado sobre su capacidad de control de sus bases), fue posible una **alianza política-sindical en el marco de una crisis política**, con fines de apoyar al Jefe de Gobierno frente a la posibilidad del juicio político.

### **Síntesis**

Se plantearon como factores problemáticos centrales de la Dirección General: la débil institucionalización de la función de capacitación y formación del personal, la centralización de los trámites administrativos en la Dirección General, la falta de sistematización y coordinación de la información básica para la toma de decisiones y, fundamentalmente, la falta de

coordinación entre las áreas de Personal, y entre éstas y la DGARH. Estos factores confluían con deficiencias en la gestión de los recursos humanos del aparato porteño en su totalidad (como la debilidad de una carrera administrativa) y que en parte también podían ser atribuidos a estas mismas deficiencias, por lo que constituía una tarea compleja aislar aquellas causas originadas puramente en la Dirección y cuáles estaban relacionadas con su interdependencia funcional respecto de las diversas áreas del resto del aparato.

A partir de estos problemas, el Subprograma de Modernización en la DGARH-que tuvo una magnitud importante ya desde su inicio- se planteó acciones como la reingeniería de circuitos y los procesos administrativos, la reducción de la planta de personal, el aumento del equipamiento informático en áreas estratégicas, esquemas de Calidad Total, mejor control de las licencias médicas y reducción del ausentismo. Asimismo mejorar la oferta de capacitación, la integración de datos de los agentes, y el sistema de novedades de personal y de liquidación. Además de la implementación de sistemas informáticos (como el SURH que incorporó los módulos de liquidación de haberes, imputación contable y presupuestaria, y medicina del trabajo) que tendieran a mejorar la comunicación entre la DG y las áreas descentralizadas.

Todos los proyectos incluían otras áreas de personal ya que el fortalecimiento de la DGARH también dependía de la articulación con dichas áreas, no sólo en vistas de la dependencia funcional sino que la Dirección carecía de instrumental que le posibilitara la coordinación de la gestión de recursos humanos, como lo señalaba la meta de su rejerarquización para el cumplimiento de esta tarea.

A través de la mejora en la comunicación y los sistemas de información (que gestionarían la información interna al aparato estatal), se pretendía incrementar la eficiencia del gasto en personal a través de la fijación y cumplimiento de objetivos, además de asignar correctamente los gastos en este rubro según sus correspondientes partidas presupuestarias. Este objetivo -

impulsado por el BID y necesario para el gobierno- se relacionaba con uno mayor que era la reducción del gasto público en general y la mejora de su eficiencia, el cual tenía su correlato en los objetivos llevados a cabo en la DGRyEI.

**Si bien el proyecto ha sido ambicioso, sólo una parte (la menos sustantiva) llegó a realizarse<sup>183</sup>, mientras que otros proyectos considerados estratégicos, como el SURH no se ejecutaron plenamente** y el desarrollo del fortalecimiento de las capacidades institucionales de la DGARH fue discontinuo y finalmente quedó trunco. El término “deshilachamiento” fue utilizado para caracterizar su derrotero, que en términos comparativos, no tuvo resultados globales semejantes a las expectativas, como en el caso de Rentas. El diseño del proyecto de fortalecimiento institucional de la Dirección era necesario para apoyar la introducción de una política de recursos humanos en el GCABA, a partir de su función de coordinación.

La puesta en marcha del Subprograma expresaba un proceso de estructuración de la política discontinuo pues los programas han quedado “*a mitad de camino y truncos*” (Entrevistado número 3), en el cual se realizaron reformulaciones (o profundizaciones) de los objetivos y proyectos, mostrando la **no secuencialidad de las distintas etapas de la política pública**.

Según el análisis del Subprograma y sus proyectos correspondientes, el objetivo del mismo era la búsqueda de asegurar el rol de la Dirección General como coordinadora de las políticas de gestión y administración de los recursos humanos porteños, dentro de un universo de 200 oficinas de Personal. Para ello, era necesario trabajar en **un *tándem* de centralización-descentralización**: descentralización de la carga de información sobre el personal para que la misma pudiera ser centralizada como insumo para la toma de decisiones, no solamente por la

---

<sup>183</sup> Respecto del estado de las inversiones del Subprograma de Modernización en la DGARH, en diciembre de 2006 se habían comprometido u\$s 2.098.291 (1.742.837 correspondían a consultoría, 351.129 en equipamiento informático y 4325 en la categoría Otros). Sin embargo, el total ejecutado en Octubre de 2007 había sido de 1.657.537 (1.457.025 gastados en consultoría, 196.187 en equipamiento y se ejecutó el 100% en la categoría Otros)

Dirección General sino por parte de la Secretaría y Subsecretaría de Hacienda y Finanzas. En general, **las discusiones políticas giraban alrededor de la administración de recursos financieros, más allá que versaran sobre cuestiones técnicas, de carrera o de empleo público.**

Precisamente el objetivo primordial de la política fue la búsqueda de coordinación de la gestión de aquellos recursos, así como la recuperación del control de sus gastos a través de la centralización de la información, cuyo herramental serían los sistemas informáticos. Ello demuestra la implicancia política de los instrumentos técnicos de gestión. El logro de algunos objetivos estuvo particularmente asociado a otros de mayor envergadura por ser considerados estratégicos, en base a su importancia para las metas sociales (como la liquidación de haberes de los contratos 948). En este sentido, en el caso de Recursos Humanos, las políticas propias de este sector presentaban una menor intervención externa en calidad de actores (fundamentalmente en comparación a Rentas); sin embargo, quedaron significativamente **afectadas por la coyuntura social y política**, como lo mostraron los Decretos 948 y 959, que transformaron empleados contratados y beneficiarios de planes sociales en agentes del GCABA.

Los relevamientos realizados a partir de las fuentes e informes revisados<sup>184</sup> y las entrevistas realizadas dieron cuenta de la **dificultad de establecer el impacto que realmente tuvo el programa**. Por lo tanto, es oportuno señalar cuáles han sido los cambios respecto de la gestión más macro y cuáles marcarían factores micro de la misma, hablando en términos relativos. Los grandes procesos de gestión condicionados por deficientes capacidades (especialmente aquellas vinculadas a las relaciones entre áreas u organizaciones) no mejoraron sustancialmente. Ello incluye otras áreas además de la DGARH, como las oficinas descentralizadas de Personal o la

---

<sup>184</sup> En general, los informes de gestión tanto de avance como final han configurado una realidad más *optimista* que la transmitida por los entrevistados.

Dirección General de Sistemas de Información, que intervino en la administración y liquidación de haberes y no disponía en forma suficiente de las capacidades y recursos necesarios para coordinar y dirigir el desarrollo tecnológico de la gestión por lo que cada organismo se hizo cargo del mantenimiento y actualización de sus sistemas.

De esta manera, las relaciones interorganizacionales han constituido una dimensión débil de las capacidades institucionales de la DGARH a partir de una circulación más bien difusa de la información interna, considerada un recurso estratégico de poder organizacional y que se potenciaba con la disponibilidad de tecnología.

En términos de **lógicas y etapas de las políticas públicas**, en la **formulación** del proyecto predominaron preceptos y principios de tinte tecnocrático (provenientes de contextos políticos y formas estatales distintos) promovidos por el BID, así como soluciones basadas en la expertise técnica. Las medidas de racionalización o disminución del gasto de personal han sido propias de las soluciones de la lógica tecnocrática en contexto neoliberal (ligada a la disminución del déficit fiscal) e incluso de la lógica política-gubernamental, incluyendo a actores como los funcionarios políticos y la DGARH, que debía responder a las expectativas políticas. Sin embargo, también tenían objetivos de baja conflictividad y de flexibilidad, que podían enfrentarse con las demandas sindicales de normalización y regularidad.

La **fase de reformulación del proyecto y profundización de los objetivos se basó en el fortalecimiento de la DG a través del SURH**, lo cual conllevó una fuerte connotación política al utilizar como insumo uno de los recursos de poder más importantes en la gestión pública, como es la información. En esta etapa **continuó predominando una articulación entre las lógicas política-gubernamental y tecnocrática** al plantearse una profundización de los objetivos iniciales, aunque contemplando como estrategia la inserción de los proyectos en la línea burocrática, pues la postura participativa se basaba en el argumento que el éxito de todo proyecto de reforma descansaba en el involucramiento y compromiso de quienes integran la

organización objeto de reforma. Fundamentalmente las plantas permanentes que deberían sostener los cambios aun cuando se modificaran las conducciones políticas.

Una justificación de ello reside en que durante los procesos de reforma administrativa la mayor intensidad del conflicto sindical en su instrumentación se asocia a la ausencia de incentivos para el personal, la organización o, incluso, la dirigencia (Orlansky y Orciani 1994).

Si bien la implementación del proyecto dependería de su inserción en la línea burocrática para vencer resistencias, la **etapa de ejecución** mostró la creciente presencia de la lógica sindical, como pudo vislumbrarse en la implementación de la Carrera Administrativa, cuyo principal interés residía en un aumento salarial. Este objetivo sindical coincidía con aquel propio de la lógica burocrática, lo cual ejemplificaba que en la **segunda etapa** de implementación predominó una **articulación sindical-burocrática y sindical-política especialmente en relación a dicha Carrera**. En el primer tipo de articulación, si bien aquí parece darse una articulación entre política y técnica, lo que previamente sería positivo en términos de fortalecimiento de capacidades institucionales; consideramos que **la lógica burocrática presenta rasgos débiles en cuanto a la expertise técnica**, lo cual modificaría las características y sentido de la tensión entre las lógicas, y reduciría la potencial autonomía de la lógica técnica para incidir en el proceso de fortalecimiento institucional.

**Asimismo, tanto la implementación de la carrera administrativa como también el pase a planta de beneficiarios sociales (que impactó sobre la ejecución de módulos del SURH) mostraría una articulación sindical y política-gubernamental derivada de, y condicionada por la complejidad del contexto político.**

## Capítulo V

### **Las lógicas predominantes (y su articulación) durante el proceso de fortalecimiento institucional de las Direcciones de Rentas y Recursos Humanos**

A continuación, procederemos a realizar una revisión de los aspectos más sobresalientes al comparar ambas Direcciones. Durante las etapas principales (vistas como un continuo analítico no cronológico) de la estructuración de la política de fortalecimiento institucional tendió a observarse, antes que el predominio excluyente de una de las lógicas definidas en nuestro marco teórico, una articulación entre lógicas, aunque no siempre estuvieran presentes todas ellas en cada momento analizado. Analizar dicha articulación para dar forma al desarrollo de la política de reforma administrativa, tanto en la DGRyEI como de DGARH, constituyó el principal objetivo de esta investigación.

Como primer paso, reflexionaremos acerca de los **resultados obtenidos en ambos organismos** y la cuestión de su evaluación **de acuerdo a la lógica prevaleciente en cada uno de los actores involucrados.**

Más allá de consideraciones diversas acerca de los resultados e impactos obtenidos, éstos han sido menores en el caso de la DGARH, fundamentalmente porque aquellos considerados sustantivos como el SURH o la Carrera Administrativa no cumplieron sus objetivos o no fueron implementados en su totalidad. Incluso ello pudo constatarse en la misma generación y disponibilidad de información respecto del análisis del desarrollo del Subprograma de Modernización en esta Dirección, así como sobre los resultados del mismo, que ha sido cuantitativa y cualitativamente menor a la Dirección General de Rentas. Ello se tomó también como un indicador del menor despliegue de las acciones reformistas en clave de capacidades. Es decir que la misma menor producción de información sobre el proceso de reforma constituyó un dato.

**No obstante, la evaluación (no en sentido estricto) de resultados e impactos no ha sido una tarea sencilla.** En este sentido, si bien la UEC ha reconocido que no ha sido fácil evaluar los **resultados arrojados tanto en la DGRyEI como en la DGARH**, se dispusieron algunos indicadores que referenciaron que la evaluación de los resultados había sido positiva a pesar de la readaptación de las actividades y planes de trabajo:

*“Muy parecidas las situaciones porque había muchas cosas que resolver. Pequeños y grandes procesos: ambos en los pequeños procesos hicieron muchas cosas y les faltó el remate”* (Entrevistado número 2).

*“En algunos se lograron los objetivos que se habían fijado, en otros nos quedamos por ahí, no se lograron plenamente”.*

*“Si hay que hacer una evaluación, es positiva tanto en Rentas como en Recursos Humanos. Si uno toma una fotografía del 2001 y una fotografía del 2007 en Rentas y Recursos Humanos, la foto es muy distinta. Mucha gente te reconoce en Rentas como ha mejorado la gestión en la Ciudad. Esos fueron cambios lentos que se fueron implementando”* (Entrevistado número 1).

En Rentas han sido relevantes el sistema informático, la migración de las bases de datos y la reestructuración del Área de Medianos y Grandes Contribuyentes. Ello contribuyó a reforzar aspectos de las capacidades institucionales como la gestión de la información (a través de sistemas informáticos), las relaciones interinstitucionales, la distribución de funciones (no sólo intraorganizacional sino respecto del sector privado -como la recuperación del manejo de la base de datos de contribuyentes-) y las tecnologías de gestión. Desde la perspectiva de la UEC: *“me dio la sensación que en Rentas logramos un poco más”* (Entrevistado número 3). Además de los objetivos obtenidos, fue importante el sostenimiento en el tiempo de las metas de nivel recaudación, el Área de Grandes Contribuyentes y la plataforma tecnológica.

De todos modos, cabría advertir que los indicadores de seguimiento utilizados por el BID no siempre reflejaron, de manera idónea, el desempeño del préstamo que fue calificado como *“positivo y satisfactorio”* (Entrevistado número 1), porque entendieron que habían logrado muchos objetivos, aun cuando algunos fueron replanteados junto con las actividades. Otro factor explicativo residía en una serie de externalidades que no se pudieron evaluar, como la puesta en marcha de procedimientos nuevos que permitieron progresivamente una ejecución

más ordenada. Desde la UEC consideraron que había sido una experiencia enriquecedora para los funcionarios y el personal de la Ciudad, a partir que se había producido una transferencia de “*know how*” en relación con los procedimientos de contratación del Banco, formulación de proyectos y, en general, sobre gestión de programas con financiamiento externo. Ello fue concebido por el Banco como un efecto “derrame” que trajo como resultado el fortalecimiento de la administración en general y de las áreas y de la misma UEC en particular. De esta manera, a través de lo que se podría denominar como proceso de “*learning by doing*”, las áreas aprendieron a licitar o comprar, afrontando la necesidad de aprehender-aprender nuevos circuitos. Ello fue adjudicado a la acción conjunta entre la UEC y el BID.

Asimismo, desde la perspectiva del **Gobierno de la Ciudad**, el balance de la ejecución del préstamo también fue positivo y satisfactorio, ya que dio lugar, como se mencionara más arriba, “*a un aprendizaje importante no sólo en términos de la ejecución de un préstamo de organismo multilateral, sino en términos de gestión de proyectos de inversión y de mejoramiento institucional de la administración pública*”. Por ejemplo, se menciona que la utilización de la red (Internet) para la administración de los proyectos (procedimientos relacionados con adquisiciones y comunicaciones entre el Banco y el GCABA que facilitan el monitoreo simultáneo de la operación) podría contribuir a transparentar la información y a mejorar la agilidad y el costo de administración. Desde las áreas también se rescató la sistematización de la información disponible. No obstante, estas consideraciones no han sido vistas como importantes desde el punto de vista de las **áreas y la perspectiva de sus directivos**, que hacen una distinción entre cambios macro y micro.

Fundamentalmente, **los resultados más importantes de los programas en términos de capacidades institucionales se han observado en mayor medida en la DGRyEI, mientras**

**que en la DGARH fueron menores debido a la modalidad y al alto nivel de tensión entre política y técnica.**

Tanto en la DGRyEI como en la DGARH, durante la etapa de **formulación** predominó una articulación entre la lógica tecnocrática y política-gubernamental. El Subprograma de Modernización contempló un Subcomponente de Fortalecimiento Institucional dirigido al desarrollo de capacidades en dos áreas, que se ocupaban de gestionar dos núcleos duros de la actividad estatal como es la recaudación de impuestos y sus recursos humanos. Las actividades de diagnóstico fueron muy sucintas porque partían de relevamientos ya existentes o provenientes de los niveles de conducción, y estaban “formateadas” según la forma de concebir los problemas de la gestión pública del organismo de crédito, sustentada en el enfoque de la Nueva Gerencia Pública. Y el nivel político buscaba el control del gasto público, justificándolo como parte de los condicionamientos del BID para el otorgamiento del préstamo.

A su vez, **en la etapa de reformulación (o profundización en el caso de RH) predominaron las mismas lógicas que en el diseño.** La reformulación de objetivos (aproximadamente en el año 2002) se debió fundamentalmente a los cambios macropolíticos y económicos, así como a una mayor autonomía de las áreas. La instancia de reformulación sí fue pensada como un momento de involucramiento de las áreas que serían reestructuradas, especialmente a través de sus directores generales debido a la necesidad de lograr su compromiso político. De esta manera, si bien el impulso inicial del Subprograma de Modernización estuvo dado por factores económicos que determinaron el sometimiento a las condicionalidades y lógica de un actor externo como el BID (movilizador de una lógica tecnocrática), posteriormente la **implementación fue también, y de modo creciente, dependiente de factores político-institucionales**, en el sentido de que la lógica de la coalición de gobierno contribuyó a definir la dinámica “*de qué grupos soportan la reforma y*

en qué medida” (Heredia y Schneider 2003). Junto con ello, el proceso de la implementación fue agregando los **condicionamientos burocrático-normativos**, lo cual permitió sumar al “juego político” de la reforma a los sindicatos y a los burócratas.

Es necesario observar que **las dinámicas de ambos organismos han mostrado diversas características y despliegue durante el proceso de estructuración de la política**, como hemos analizado en los apartados correspondientes. En este sentido, la implementación denotó diferencias en ambos organismos: si los procesos de reforma intraestatal conllevan una naturaleza política, esta fue más político-gubernamental en Rentas, mientras que en RRHH estuvo más vinculada a la lógica sindical. Por otra parte, en términos de las lógicas técnicas, en el caso de RRHH tuvo un mayor peso la burocrática, mientras que en Rentas predominó más la tecnocrática.

**Cuadro XI:** La articulación predominante entre lógicas según organismo y etapa de la política

	Organismo	Formulación	Reformulación	Implementación
<b>Lógicas predominantes</b>	<b>Rentas y Empadronamiento Inmobiliario (DGRyEI)</b>	Tecnocrática-Política	Tecnocrática-Política	Tecnocrática-Política
	<b>Administración General de Recursos Humanos (DRARH)</b>	Tecnocrática-Política	Tecnocrática-Política	<u>1ª etapa</u> Burocrática
				<u>2ª etapa</u> Burocrática-Sindical Política-Sindical

Frente a la literatura tradicional que asocia formulación-política e implementación-burocracia-administración, hallamos que no es empíricamente válido sostener **el predominio absoluto de una sola lógica durante alguna de las etapas correspondientes a la estructuración de**

**las políticas**, sino que ello varía según las particularidades de las áreas gubernamentales, como sus niveles de desarrollo burocrático organizacional y la relevancia del rol coyuntural de la organización para el funcionamiento del aparato estatal. Además debe considerarse el nivel de enraizamiento social en el marco de redes de políticas, así como el nivel de implantación que la organización sindical tenga entre los agentes del área. Todo ello desplegado en el contexto definido por el impacto dinamizador de las crisis macro económicas o políticas, las cuales definen la mayor o menor centralidad de la reforma. Así también debe considerarse la influencia de la dinámica de la coalición gubernamental sobre la gestión pública y el apoyo político dispensado a las áreas sometidas a reforma. Este conjunto de factores influyeron sobre las diferentes modalidades de la relación política-técnica.

Estos factores influyeron de diversa manera en la DGRyEi y en la DGARH. No obstante, recordemos que en términos metodológicos, **para comparar ambas organizaciones, decidimos dejar constantes algunas dimensiones** como la intervención de actores externos (en ambos, es el BID), el nivel jerárquico de las mismas (ambas con direcciones generales), el objeto de intervención de la política, que fue similar; y la relevancia estructural del rol de la organización para el funcionamiento del aparato estatal.

## **5.1 *¿Cómo han influido estos factores en las organizaciones para el predominio de una lógica o articulación determinada?***

### **5.1.1 Dinámica de la coalición gubernamental**

El rol central de Rentas frente a la urgencia ocasionada por la crisis fiscal motivó un **mayor apoyo político** del Jefe de Gobierno, quien actuó como un gestor frente a la Secretaría de Hacienda. Sin embargo, los fracasos de algunos proyectos fueron atribuidos al predominio coyuntural de la lógica política, ligada a las características de la coalición gubernamental.

En cambio, para la DGARH no surgieron evidencias de una dinámica de la coalición gubernamental que beneficiara o perjudicara claramente la estructuración de la política a partir de su influencia sobre la articulación entre política y técnica.

### **5.1.2 Naturaleza de la función organizacional y crisis macro**

La **crisis político-institucional** del 2001, que derivó en una crisis fiscal en el GCABA, actuó en un sentido positivo para la motorización del proyecto de fortalecimiento en la **DGRyEI** al priorizar la función recaudatoria. Así Rentas pudo aprovechar mejor la crisis, siendo ésta funcional a la instalación del proyecto de fortalecimiento institucional. A ello se asoció la centralidad de su reforma para el funcionamiento del resto del aparato estatal, a partir de su función y de las urgencias fiscales en un contexto de crisis. Eficientizar el instrumento recaudatorio resultaba indispensable. Un contexto de este tipo abrió la ventana de oportunidad para que la administración tributaria alcanzara una mayor autonomía, incluyendo la realización de un proyecto de jerarquización y mayor autarquía para el propio organismo, aun cuando sus resultados fueran limitados en ese sentido.

En cambio, para la **DGARH** (cuya función de recursos humanos no es concebida como central en contextos de crisis fiscal y social con impacto sistémico), la misma crisis le demandó el pase a planta transitoria de una importante cantidad de beneficiarios de planes sociales que se incorporaron al empleo público sin una función y formación específica, lo cual agravó la falta de profesionalización de la burocracia porteña y elevó las erogaciones en materia de personal, cuya racionalización constituía un objetivo original del proyecto de fortalecimiento institucional. En ese contexto y en esa área, el aparato estatal funcionó como instrumento al servicio de la necesidad de atenuar el déficit de creación de empleo privado, así como motorizó parcialmente el módulo de liquidación de haberes correspondiente al SURH. Pero el objetivo de la modernización de la DGARH quedaría en un segundo plano.

De esta manera, en la DGARH la **lógica política-gubernamental** se “nutrió” de los **eventos y procesos ocurridos a nivel sistémico o macro, absorbiendo sus impactos; mientras que Rentas -en su función extractiva-, debió conducirse de tal forma de maximizar los ingresos producidos por la sociedad.** En este sentido, Rentas y Recursos Humanos tuvieron características y capacidades distintas *per se* para afrontar o aprovechar los impactos de la crisis sistémica; así como presentaron distintas clientelas sociales, cuya intervención en el proceso de reforma tuvo distintos impactos. La DGRyEI presentó una relación de intercambio y de enraizamiento más “virtuoso” con sectores sociales -especialmente profesionales-, lo cual redundó en los mejores resultados en términos de capacidades.

### **5.1.3 Enraizamiento social**

El enraizamiento social tiene dos aspectos: por un lado, los vínculos que se desarrollan entre parte del aparato burocrático y profesionales externos; por otro, el enraizamiento se vincula con los impactos sociales que tienen las acciones dentro del aparato estatal. En un primer aspecto, **Rentas** presentó un enraizamiento social con determinados actores en el marco de la movilización de una lógica tanto política como técnica (respecto de las asociaciones profesionales y AFIP). Mientras tanto, en los proyectos de la **DGARH** no se evidenciaron las mismas conexiones con sectores externos. En un segundo aspecto, fue la intensidad de la repercusión a nivel social de los conflictos dentro de la organización (sobre todo sindicales) lo que constituyó uno de los factores que favorecieron ciertas acciones de reforma, tales como el gobierno electrónico. Ello se evidenció claramente en la DGRyEI, pero en una medida significativamente menor en Recursos Humanos.

### **5.1.4 Desarrollo burocrático/organizacional**

El desarrollo burocrático/organizacional, entendido como la institucionalización de procesos básicos, división del trabajo y organización de las áreas, presenta dos aspectos: uno, referido a las **características del ámbito**, y otro, el nivel de conocimiento de los actores respecto de

dichas características. No es tarea sencilla determinar el primer punto. Rentas se encontraba en mejor situación que RRHH, pero también existía un bajo grado de aprovechamiento de la información (debido a funciones superpuestas, por ejemplo) que implicaba un bajo conocimiento de la capacidad contributiva. A su vez, RRHH poseía un menor desarrollo organizacional porque presentaba baja institucionalidad del sistema de gestión de la información de datos que aportaban a procesos básicos del área como la liquidación de haberes, agravado por la existencia de 200 oficinas de Personal cuya relación con la DGARH se caracterizaba por la falta de articulación. Los compartimentos estancos (también fomentados por el desconocimiento de las tareas realizadas por las áreas) conducían a la pérdida de eficiencia y efectividad en los procesos críticos.

Respecto del segundo aspecto, en ambos organismos, la articulación entre política y técnica recayó en la figura de los **tecnopolíticos o expertos**<sup>185</sup>, lo cual presume una lógica subyacente a las Direcciones Generales, como puntos de encuentros (o de conflictos) necesarios de lógicas políticas pero también técnicas. Ello ha dependido de las coyunturas y de las cuestiones propias de cada área, si bien la inserción burocrática de estos actores les posibilitaba conocer las características institucionales de este ámbito y a su vez, decodificarla a partir de su formación profesional.

Respecto de las cuestiones específicas de las áreas, la **DGRyEI** se trata de un organismo demandante de conocimiento, y la administración tributaria, un área de tecnología y conocimiento experto intensivo. De acuerdo a los relevamientos obtenidos en las entrevistas realizadas, Rentas estaba más profesionalizado que Recursos Humanos, pues contaba con una burocracia especializada en actividades financieras o asuntos fiscales. Esta característica también tendría impacto sobre el nivel de sindicalización en cada uno de los organismos: a mayor cantidad de profesionales, menor propensión a la adhesión gremial.

---

<sup>185</sup> Concepto tomado del trabajo de Ricardo Gutiérrez (2007)

En Rentas, **además del Director General, otros funcionarios desempeñaron un relevante papel tanto técnico como político**; y además pertenecían a su círculo de confianza, en tanto se alineaban a los objetivos de la Dirección a cambio también de recursos. En este sentido, en Rentas puede hallarse la figura del tecnopolítico e incluso del experto (Gutiérrez 2006), que combina capacidad política (vinculada a su pertenencia política-partidaria y activismo gremial), expertise técnica (profesionales reconocidos, académicos) e inserción burocrática, pudiéndose mover con facilidad en diferentes ámbitos y cuestiones a través de la movilización de diferentes lógicas. Este es el caso del grupo ejecutivo que lideraba el Director General Otero: casi todos ellos provenientes de cargos de línea de AFIP, y en la cual también habían ejercido como delegados gremiales.

En caso de tensión entre las lógicas, el director general tendía a maximizar los recursos disponibles para el logro de los objetivos, incrementando sus demandas de capacidad hasta donde alcanzara su poder de negociación, el cual quedaba reducido cuando los políticos le trasladaban expectativas y demandas de otros actores, y en un contexto de control y reducción de costos. Aquí su capacidad decisoria dependía del apoyo de los niveles políticos superiores, como del Secretario de Hacienda o el mismo Jefe de Gobierno.

En comparación con Rentas, en Recursos Humanos **no se ha encontrado evidencia de una importante cercanía del Director General con la Jefatura de Gobierno (ni apoyo por parte de los Secretarios de Hacienda)**, lo que podía interceder ante eventuales conflictos, como los sucedidos entre el Director Formento y el Secretario de Hacienda, Guillermo Nielsen.

Sin embargo, **en ninguno de los organismos la presencia de esta clase de funcionario (tecnopolítico) fue determinante por sí sola para alcanzar los objetivos. Si bien resultó una presencia necesaria no resultó suficiente para explicar la viabilidad de la reforma.**

En contraposición, han sido relevantes, en mayor medida, los factores que desarrollamos en el

Punto 5.1 y que se retoman en las Conclusiones, como la importancia coyuntural del rol de la organización, el enraizamiento social, o la dinámica de la coalición gubernamental.

## Conclusiones

**El objetivo de este trabajo, en primer término, ha sido mostrar y analizar la presencia constante de elementos tanto políticos como técnicos durante los procesos de políticas públicas intraestatales que tienden al fortalecimiento de las capacidades institucionales de organismos públicos, cuyo resultado varía a partir del nivel de la tensión que caracterice a dicha relación.** Se han seleccionado políticas con impacto directo sobre las capacidades institucionales y, aun cuando exhiben un importante componente técnico, la lógica política tiende a buscar un predominio sobre la técnica, ya que al ser las instituciones gubernamentales diseñadas (y reformadas) para servir fines políticos, todo proceso asociado (como las reformas administrativas e institucionales) se vuelve inherentemente político.

Si bien las reformas del aparato estatal pueden ser iniciadas “...a través del ejercicio de la autoridad centrada en las dimensiones ejecutiva o tecnocrática...” (Haggard 1998, 192), toda su estructuración está permeada por factores tanto políticos como burocráticos, sindicales y tecnocráticos. Por lo tanto, su análisis no puede limitarse a explicar la lógica propiamente política de su desarrollo ya que la gestión pública involucra no sólo esta lógica sino además, una lógica técnica, definida a partir de los fenómenos burocrático y tecnocrático, en tanto unos (los técnicos) conocen la relación instrumental entre medios y fines a partir de poseer las herramientas del conocimiento formal socialmente construido y por ende expresado institucionalmente; mientras que los agentes públicos conocen los procedimientos legales y los modos de organizar la ejecución de las políticas y la provisión de los servicios públicos.

Las lógicas política-gubernamental, sindical, burocrática y tecnocrática (movilizadas por actores) tienen una especificidad propia así como el ámbito institucional en el cual se articulan. Ello fue mostrado y explicado a partir de la narrativa del proceso de estructuración de la política de fortalecimiento de las capacidades institucionales de las Direcciones Generales de Rentas y Recursos Humanos.

Sin embargo, constituye un lugar común en los trabajos académicos, la apelación a la lógica política o administrativa como explicación de los fenómenos que transcurren en ámbitos estatales, sin “adentrarse” en su significado o su expresión en el campo empírico. De esta manera, se aprecia una **constante recurrencia a las relaciones complementarias o dicotómicas entre política y técnica, dando cuenta de su separación, finalmente**. Si bien los ámbitos institucionales se definen como sistema político-representativo, por un lado, y agencias estatales, por otro, y a ello se remite la clásica discusión entre política y administración; en realidad, cada acción desarrollada dentro del ámbito del aparato estatal involucra y coloca en tensión a ambas lógicas, y la búsqueda de su articulación es constitutiva de la gestión pública. Sin embargo, si bien ha habido intentos de conjugar de diversas formas lo político con lo burocrático, sindical y tecnocrático, los avances teóricos al respecto siguen basados en el análisis de ambos como espacios separados o como actores determinados, que encarnan una lógica excluyente cuya autonomía constituye su atributo específico. Pero ello sólo existe en la dimensión analítica, ya que en realidad las relaciones entabladas entre estos fenómenos detentan una intimidad sustantiva.

En cambio, la construcción conceptual de **lógicas** -que atraviesan el aparato estatal e influyen sobre el desarrollo de las capacidades institucionales a través de políticas públicas de fortalecimiento-, posibilita un análisis más dinámico y concordante con la realidad a estudiar que el modelo dicotómico. La tensión no indica una situación de conflicto que debe ser superada, sino que debe ser “gobernada”, para que ninguna de las lógicas subsuma a la otra porque la gestión pública necesita de las mismas en su forma política, sindical, burocrática y tecnocrática ya que sólo constituyen espacios diferentes en lo analítico y no así en lo empírico.

Es decir que **tanto las etapas del proceso de estructuración de las políticas como los espacios institucionales en que se desarrollan, están atravesadas por ambas lógicas (la**

**técnica desagregada en burocrática y tecnocrática, mientras que la política se bifurca en política gubernamental y sindical), que son movilizadas por los actores intervinientes, de una forma prioritaria pero no necesariamente exclusiva. Las lógicas se desplazan y recontextualizan a través de los diversos ámbitos y momentos.**

Las lógicas presentan dos tipos de dimensiones: aquellas que son inmodificables porque responden al núcleo sustantivo del fenómeno técnico y político, tales como el principio organizador, la estructura cognitiva, el origen de la expertise y la legitimidad. En segundo lugar, las dimensiones modificables que se definen en el curso de la puesta en práctica de la política, tales como los recursos, estrategias, intereses y objetivos. A partir de aquí, **los actores que intervienen en la estructuración de las políticas pueden ser identificados de acuerdo a la lógica que movilicen en forma primordial.**

La pertenencia de los actores a una lógica política o técnica (que tiene una dimensión material y simbólica) también se expresa en cómo descifran el proceso y el contexto, la forma en que entienden su propio rol, el reconocimiento de la existencia de otros actores y las posibilidades de construcción de *espacios* comunes (construcción del espacio material y simbólico de la gestión pública durante el proceso inherentemente político), las habilidades para construir acuerdos o acción colectiva; la predisposición a los cambios; la concepción del conflicto; la apropiación de tecnologías de gestión como los sistemas informáticos, entre otros.

Los mismos actores en diferentes ámbitos institucionales se comportan de forma distinta y eso produce resultados distintos. Esta **recontextualización institucional** permite cuestionar la postura del BID acerca de que las políticas, los objetivos y las tecnologías pueden ser las mismas en cualquier contexto. Desde la expresión de la lógica tecnocrática, y de acuerdo al “espíritu” en el cual se basaron los términos del contrato con el organismo, el Banco fue “acusado” de desconocimiento del organismo sujeto de fortalecimiento y, al mismo de tiempo, ejecutor de su propio cambio: *“nos llevó años convencerlo a Manuel Castilla, cómo*

*funcionaba una dependencia pública, él no se convencía. Cómo era que no estaba la información en un disco rígido, cómo era que se liquidaban los sueldos de esta manera y no de otra”* (Entrevistado número 1). Todo ello resultaba en contradicciones con los procedimientos y normativa del GCABA. Esta falta de entendimiento entre miembros del BID y del GCABA podría expresar cierto desconocimiento en torno a la normativa y dinámica de funcionamiento del gobierno, pero sobre todo una forma de concebir los problemas y las soluciones de la gestión pública. Finalmente, el BID terminaría cumpliendo una función de “financiador” de contratos, sin mayor injerencia en la ejecución de los programas.

En este trabajo de investigación, **la relación entre las lógicas se ha visto impactada por diversos factores** (que a su vez impactan sobre los resultados de las políticas de fortalecimiento): los **contextos socioeconómicos y políticos específicos** en los cuales se encuentra inserta la organización (eventos sistémicos como la crisis del 2001); el **área de política** (fiscal o de recursos humanos); la **cohesión de la coalición gubernamental** (alude a la naturaleza y dinámica del sistema de partidos y particularmente su grado de fragmentación y nivel de disciplina partidaria) y sus derivaciones sobre el proceso decisorio y la rotación de funcionarios ejecutivos como los Directores Generales (que implica modificación de las estrategias incluso de niveles inferiores o ejecutantes del aparato estatal). Así también, el **apoyo dispensado a éstos por parte del máximo nivel político**; el **nivel de profesionalización detentado en las áreas** (así como la naturaleza de su función); el **enraizamiento sindical en las plantas**; el **enraizamiento social**; y la existencia de **desarrollo burocrático/organizacional**.

En síntesis, **los factores que han influido sobre la articulación predominante de las lógicas en las diversas etapas de la política intraestatal son tanto internos como externos al propio aparato** (ej. desarrollo organizacional o reacción ante los macro procesos socio-

políticos). Sin embargo, el tratamiento mediante el concepto de lógicas -como aquí ha sido abordado- permite asimismo redimensionar analíticamente lo “interno” y lo “externo” al mismo aparato a partir de la bidireccionalidad (sociedad-estado/estado-sociedad) de los flujos que caracterizan las lógicas en los procesos de políticas, aún aquellas que tienen al Estado como objeto de intervención.

En términos generales, en el caso de la DGRyEI, la **lógica política** estuvo marcada especialmente por la dinámica de la coalición gubernamental que compartimentó la gestión estatal, predominando así en el aparato estatal el mecanismo de segmentación debido a la lucha por la asignación competitiva de los recursos. En el caso de la DGARH, la lógica política-gubernamental en realidad estuvo condicionada por los intereses y objetivos burocráticos y sindicales, y por la urgencia en utilizar el aparato estatal como creador de empleo público (especialmente a partir del 2002).

Del modo de reclutamiento predominante de personal deriva la posibilidad de controlar a los agentes públicos: según el tipo de designación será el grado del control<sup>186</sup>, el que luego puede ser atenuado por la representación sindical, la cual tiene como recursos el nivel de afiliación y el impacto social de las medidas de fuerzas en las agencias. Es importante remarcar que la influencia de la **lógica burocrática** se ve reducida al desplegarse en ámbitos de débil institucionalización y con formas pre-burocráticas de organizar el trabajo. Es decir que en marcos institucionales porosos y de débil institucionalización de las reglas burocráticas no es posible pensar en una lógica burocrática con un peso contundente sobre el proceso de políticas, sino en todo caso, en el predominio del aspecto político de esta lógica (en tanto utilización política de sus recursos), cuyos requisitos procedimentales sólo tienen un carácter instrumental para los actores que se autodefinen como pertenecientes a este tipo de organizaciones.

---

<sup>186</sup> Según Schneider, hay tres tipos ideales o puros de designación: representativo, confianza y técnico. En la práctica no se encuentran en esta forma pura.

Autores como Schneider (1991) han señalado que las políticas exitosas resultan de un balance de las lógicas técnica y política, las cuales se manifiestan en coaliciones sociales informales gestionadas o *brokered* por tecnopolíticos. Sin embargo, los casos analizados han mostrado que la presencia de tecnopolíticos o expertos fue necesaria e importante para el logro de objetivos de fortalecimiento institucional (fundamentalmente para el caso de la DGRyEI), pero no funcionó como reaseguro del logro de los mismos ni fue suficiente como se vio en la DGARH.

En esta investigación se ha trabajado sobre la hipótesis de que *el nivel de la tensión que adquiere la relación entre las lógicas política y técnica determina el grado de las capacidades institucionales, a partir de los resultados de las políticas de fortalecimiento. Así, si el nivel de la tensión es alto, los resultados de las políticas no promoverán el desarrollo de las capacidades institucionales y se expresarán a través de la falta de recursos humanos capacitados, carencia de recursos presupuestarios o físicos, la baja institucionalización de las intervenciones estatales, déficit en las formas de organización interna, como la inexistencia de canales fluidos de comunicación entre las áreas gubernamentales y deficientes interdependencias funcionales. En contrapartida, si el nivel de tensión es bajo, los resultados de las políticas públicas intraestatales tenderán al fortalecimiento de las capacidades institucionales.*

Al respecto, para *qué* y para *quién* sirven las capacidades institucionales nos suministra un indicio de la viabilidad de implementar políticas intraestatales que involucran un cambio institucional y éstos a su vez, un problema de articulación entre las lógicas política y técnica. Las capacidades estatales pueden restringir *de hecho*, las opciones de políticas que pueden ser aplicadas con diversos objetivos.

Así como los marcos normativos son residuos de negociaciones entre actores con intereses sobre la cuestión, el déficit de capacidad institucional es una manifestación de la capacidad de

los grupos de poder presentes en el aparato estatal (y sus articulaciones con sectores sociales y otras organizaciones públicas), que expresan diversas lógicas y visiones de la reforma del estado en general, y del lugar que ocupan ellos mismos en torno a la misma. En este sentido, se verifica un juego dinámico entre las lógicas movilizadas por dichos actores y aquellas presentes en el ámbito de la organización estatal, delineadas a partir de sus características estructurales, funcionales y las especificidades de cada sector de política.

La principal preocupación de esta investigación ha sido aportar elementos para la construcción de un instrumento analítico que diera cuenta de la relación entre política y técnica (en términos generales), distanciada de la habitual percepción dicotomizante de ambas, que ha sido funcional para derivar responsabilidades por los magros resultados de las políticas a otros actores intraestatales. Pero en la base de nuestro análisis está la postulación de que todos los actores están en condiciones de favorecer o no el curso de una política (la cual no tiene “vida” propia por si misma), pues pueden manejar más de una lógica, dependiendo de sus intereses, el proceso de política y de las condiciones coyunturales e incluso externas al aparato estatal.

Suele sostenerse que la función de los científicos sociales es moldear el mundo que estudian por la manera en que definen los problemas que lo caracterizan. Afirma Badía (2010) que uno de los temas centrales es la sectorialización del aparato estatal, que lleva implícita una cierta visión de cómo debe organizarse la acción pública y cómo deben ser definidos los objetivos de las políticas. Sin embargo, ello no es incompatible con **la transversalidad espacial de las lógicas, ya que no anula las particularidades sectoriales que presentan las áreas de políticas sino que posibilita observar que los fenómenos político, sindical, burocrático y tecnocrático están presentes durante todo el proceso de políticas, dando forma a una determinada articulación y tensión.**

Cabe también considerar una dimensión diacrónica o histórica, pues a través del proceso de la política es posible observar la continuidad o discontinuidad de lógicas con determinadas características y por lo tanto, la probabilidad de cambio institucional y organizacional a través del tiempo, así como la posibilidad de comparación. En este sentido, toda política a implementarse no lo hace en un espacio vacío sino determinado por estructuras y comportamientos estatuidos, por lo cual, la capacidad instituyente de la política de reforma administrativa es menor.

Respecto de la **connotación negativa que ha sufrido lo tecnocrático**, como nos han señalado Silva (1997) y Grindle (1977), durante la década de 1980 la restauración democrática produjo un viraje en el debate académico, que se centró en la dinámica de la transición democrática y su consolidación, al mismo tiempo que el aspecto tecnocrático prácticamente desapareció por completo, a pesar que individuos con capacidades técnicas fueron alcanzado un relativo poder alrededor de las políticas en América Latina. Sin embargo, tanto la cooperación entre política y tecnocracia (como muestran los proyectos en ambas Direcciones) son fundamentales para el buen funcionamiento del Estado, sin implicar ello una derivación o supremacía tecnocrática (Machiavelli y Proulx 2006). En general, los científicos sociales (particularmente sin especialización en gestión o administración pública) exhiben una mentalidad antitecnocrática (Centeno 1997), lo cual ha derivado particularmente en un déficit de investigación sobre la política de los burócratas y expertise en la literatura sobre países de América Latina (Silva 1997), así como entre políticos (y partidos políticos) y tecnócratas.

La importancia del conocimiento técnico y organizacional es insoslayable para la gestión pública, lo cual no implica el debilitamiento de las características democráticas de la misma, sino que por el contrario puede proporcionar un instrumental para posibilitar y viabilizar formas más enriquecidas de administrar lo público. Como la gestión pública es un proceso

inherentemente político, incluso las lógicas más técnicas (como la burocrática y tecnocrática) presentan una dimensión política que posibilita (a la vez que conflictúa) un espacio analítico y fáctico para el encuentro de las lógicas estudiadas.

Además del tratamiento teórico dado al tema, particularmente para interés de la administración pública, es apreciable la **configuración de un mapa de las capacidades institucionales en dos de los organismos más relevantes del aparato estatal porteño** (de acuerdo a los recursos que dispone, nivel jerárquico o poder político que proporciona), cuyas funciones son inherentes a la existencia del Estado. Asimismo, a partir del mapa de capacidades y las lógicas que las configuran también es posible realizar otro pero sobre los actores que rodean dicha implementación. El trabajo por lógicas posibilita re-situar a los actores.

En particular, los enfoques tradicionales se han basado en la relación dicotómica entre política y administración, privilegiando de esta manera, el ámbito físico por sobre el analítico. Por ello, ha sido analíticamente más pertinente plantear que los ámbitos son *cruzados* por las lógicas analizadas. Este abordaje pone de relieve la necesidad de abordajes que combinen los enfoques organizacionales (que han estado ausentes de la Ciencia Política), así como los politológicos que privilegien la superación de la relación en forma dicotómica entre política y administración. Pues como sostiene Falcão Martins (1997), los nuevos enfoques (como el de la Nueva Gerencia Pública), continúan sosteniendo la relación en estos términos.

En tanto, como sostiene Peters (1999), la teoría de sistemas colaboraría a dar un paso a favor de superar la dicotomía a partir de la concepción de la acción estatal motorizada por diversos subsistemas entre los cuales existen procesos de conversión de *inputs* en *outputs* (Offe 1988), a los cuales es posible aplicarles el esquema de lógicas. El tratamiento por lógicas posibilita establecer analíticamente relaciones más dinámicas entre los diversos elementos de la gestión pública, los actores que los ponen en juego y los ámbitos institucionales/organizacionales.

Esta dinámica sistémica no es incompatible con los enfoques que entienden la relación entre sociedad y Estado en términos de co-constitución, conformando un tipo de sistema social global de raíces capitalistas.

## Anexo metodológico

### 1. Listado de entrevistados

Entrevistado <sup>187</sup>	Profesión	Organismo	Función/ Etapa de desempeño del cargo	Cantidad de entrevistas	Fecha de realización
1) Lic. Jorge Lucángeli	Economista	UEC	Coordinador Ejecutivo (2000-2008)	1	Diciembre de 2008
2) Lic. Cristina Cogliati	Socióloga	UEC	Coordinadora del Subprograma de Modernización (2000-2008)	1	Diciembre de 2008
3) Lic. Lidia Rodríguez	Socióloga	UEC	Coordinadora (experta en Planeamiento Estratégico y Análisis Organizacional) (2000-2005)	2	1°) Octubre 2006 2°) Febrero de 2009
4) Lic. Mirtha Botzman	Socióloga	UEC	Coordinadora Ejecutiva Adjunta (1999 – 2007)	1	2 de Enero de 2009
5) Lic. Liliana Weisert	Economista	RRHH	Directora Adjunta (2002-2007)	2	1°) Octubre de 2006 2°) Febrero de 2009
6) Lic. Aldo Formento	Político	RRHH	Director General (2003-2006)	1	Febrero de 2009
7) Lic. Liliana Paolicchi	-Idónea-	RRHH	Coordinadora en Dirección General de Sistemas de Información (2001- s/d)	1	Diciembre de 2008
8) Lic. Pablo Tavilla	Economista	Rentas	Coordinador del Subcomponente de Fortalecimiento Institucional	2	1°) Octubre de 2005 2°) Marzo de 2009

<sup>187</sup> El número que antecede al nombre del entrevistado es retomado en las referencias de citas textuales de los mencionados a lo largo del presente trabajo.

(2001-2006)					
9) Dr. Alejandro Otero	Contador	Rentas	Director General (2000-2006)	1	Marzo de 2009
10) Lic. Martha Albamonte	Economista	Hacienda	Secretaria de Hacienda y Finanzas (2003-2006)	1	Febrero de 2009
11) Lic. Alejandro Merlini	Economista	Rentas	Director de Control de Gestión (2003-2007)	1	Marzo de 2009
12) Dr. Claudio González	Contador	Rentas	Director de Grandes Contribuyentes (2001-2007)	1	Abril de 2009
13) Mario Feuer	Periodista	Rentas	Jefe del Departamento de Comunicación Institucional (2001- 2007)	1	Marzo de 2009
14) Lic. Antonio Rossello	Economista	Rentas	Coordinador Proyectos de Modernización de Innovación Tecnológica (2000-2007)	1	Abril de 2009
15) Lic. Ricardo Recht	Sociólogo	UEC	Consultor organizacional (s/d)	1	Agosto de 2006
16) Ing. Carlos Greco	Ingeniero	RRHH	Coordinador (2000-2002)	2	1º) Febrero de 2010 2º) Marzo de 2010
17) Dr. Alejandro Guyón	Abogado	RRHH	Integrante de la Comisión de Carrera para el personal del escalafón general del GCABA (aplicación de la ley 471 de Relaciones Laborales) (1997-2006)	1	Diciembre de 2009
18) Dra. Claudia Enrico	Contadora	Dirección de Relaciones con el BID	Personal de planta: Administrativa-financiera (contable) (2000-2006)	1	Diciembre de 2009

## **2. Actividades del Subprograma de Modernización en la Dirección General de Rentas y Empadronamiento Inmobiliario**

Las **actividades** llevadas a cabo con fines de fortalecimiento institucional en la DGRyEI son las que a continuación se indican<sup>188</sup>:

- Disponibilidad de un servicio de apoyo para decisiones gerenciales (Base Data Warehouse) y soporte para control de gestión.
- Desarrollo organizacional: optimización de la estructura de organización de la DGRyEI a partir de la búsqueda de mayor autarquía para gerenciamiento de los recursos (recursos humanos, desarrollo tecnológico, etc.) y responsabilización por metas y resultados.
- Desarrollar servicios bajo el concepto de gobierno electrónico: a partir del desarrollo tecnológico, producir una expansión en atención *on line* como modalidades de pago por Internet y seguridad informática (huellas digitales), presentación de declaraciones juradas, consultas y asesoramientos, seguimiento de trámites, y desarrollo de Intranet institucional. La meta era dar un salto en términos de inversión en infraestructura en TICs, a partir que la administración tributaria constituye una actividad de tipo “información intensiva”.
- Adoptar el sistema Osiris para las distintas tipologías de contribuyentes de ISIB, sustentado en la búsqueda de beneficios en materia de seguridad, mejora en la atención y disponibilidad de información adecuada.
- Adopción progresiva de un sistema de Cuenta Única por Contribuyente (CUIT)
- Nuevo régimen para los pequeños contribuyentes de ISIB (Impuesto sobre los Ingresos Brutos)
- Apoyo para la introducción de innovaciones gerenciales en gestión de cobranzas que tienda a la desjudicialización de deudas (como etapa anterior) y adquisición de software que permita

---

<sup>188</sup> Componentes o áreas temáticas: Fortalecimiento de la Estructura y Procesos (FEyP), Desarrollo Informático (DI), Desarrollo de los Recursos Humanos (RRHH) y Política Tributaria (PT).

un seguimiento eficaz de esta gestión. Se pretende alcanzar una mayor cobranza a través del seguimiento de planes y mandatarios.

La asistencia a los contribuyentes pretende el desarrollo de una política de comunicaciones externa y de asistencia descentralizada a los contribuyentes que facilite el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

- Reingeniería de procesos y circuitos críticos.
- Capacitación del personal orientada a temas relacionados a legislación tributaria, procedimientos, fiscalización, sistemas de información y asistencia a los contribuyentes.
- Producir innovaciones en el modelo de gestión: desarrollo de gestión en inteligencia tributaria, gestión de cobranzas, proyecto “segundo anillo” o “contribuyentes de relevancia fiscal intermedia”, atención al público, administración de bases imponibles de los distintos tributos.

Las acciones referidas a fiscalización (a través de sistemas informáticos) tienden el desarrollo de un sistema de control de gestión que permita la formulación, ejecución y evaluación de los planes estratégicos de la DGRyEI

- Propuestas de innovaciones tributarias pro-equidad, optimización de la recaudación, simplificación administrativa y anti-ciclicidad.
- Mayor planeamiento estratégico, como tecnología de gestión; y la incentivación de un modelo de cultura organizacional deseable de tipo “cultura integrativa”.

## Referencias bibliográficas

Aberbach, J., R. Putnam y B. Rockman. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.

Aberbach, Joel y Bert Rockman. 1988. "Image IV Revisited: Executive and Political Roles". *Governance* 1 (1): 1-25.

Agoff, Sergio. 2001. Los procesos de institucionalización de profesiones en las administraciones públicas de los municipios de San Miguel, Malvinas Argentinas, José C. Paz y Moreno: Una investigación a la deriva. Mimeo.

Aguilar Villanueva, Luis. 1992: *La implementación de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.

\_\_\_\_\_. 1993. "Estudio introductorio". En *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa.

\_\_\_\_\_. (ed.). 1996. *La hechura de las políticas*. 2ª. Ed. México: Miguel Ángel Porrúa.

Alonso, Guillermo V. 2000. *Análisis de las capacidades institucionales de la Superintendencia de Servicios de Salud*. Argentina: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

\_\_\_\_\_. 2007a. "Elementos teórico-metodológicos para el análisis de capacidades estatales (con énfasis en el área de las políticas sociales)". En *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Argentina: Editorial Prometeo.

\_\_\_\_\_. 2007b. *Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad*. Ponencia presentada en el Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública, Buenos Aires, 22-25 de agosto.

Auat, Luis Alejandro. 2003. "La racionalidad política: principios y mediaciones. *Tópicos* 11: 45-61. Consultado 17 de julio de 2014: <http://www.scielo.org.ar/pdf/topicos/n11/n11a03.pdf>

Badía, Gustavo. 2010a. La Dicotomía Política /Administración. Mimeo.

\_\_\_\_\_. 2010b. El modelo burocrático de organización del trabajo, su realidad en el ámbito local y el debate sobre la necesidad de su superación. Mimeo.

Baud, Michiel. 1998. "The Quest for Modernity: Latin American Technocratic Ideas in Historical Perspective". En *The Politics of Expertise in Latin America*, editado por Miguel Angel Centeno y Patricio Silva. London: Macmillan Press Ltd, Houndmills.

Bertranou, Julián. 1995. "Estructurando la política. El papel de las instituciones". *Revista Mexicana de Sociología* 1.

\_\_\_\_\_. 2013. "Capacidad estatal: Aportes al debate conceptual". Ponencia presentada en el Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública; Mendoza, 18-20 de setiembre

Consultado en: [file:///C:/Users/PC1/Desktop/capacidad\\_estatal\\_bertranou.pdf](file:///C:/Users/PC1/Desktop/capacidad_estatal_bertranou.pdf)

Bonifacio, José. 2001. “Políticos, funcionarios y gerentes: el interés público en la encrucijada”. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 Nov.

Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci. 1987. *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI.

Bourdieu, Pierre. 2000. *Cuestiones de Sociología*. Ediciones AKAL.

Botzman, Mirta; Cristina Cogliati y Lidia Rodríguez. 2002. *Subprograma de Modernización. Una Experiencia de Reforma del Estado en el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Documento presentado en el Taller de Consulta “La Nueva Estrategia del BID para la Modernización del Estado”, Foro Virtual BID – CLAD.

Bresser Pereira, Luiz. 1973. *Ideología y tecnoburocracia*. Buenos Aires: Editorial Paidós,

\_\_\_\_\_. 1997. *State Reform in the 1990s: Logic and Control Mechanisms*. MARE: Brasilia.

Britos, Mónica, Jimena García Puente y Silvia Nakano. 2001. “La profesionalidad en la gestión pública: ¿una cuestión técnica?”. Ponencia presentada en Primer Congreso de Administración Pública, Rosario, 30 de agosto-1 de septiembre.

Consultado en: [http://www.aacap.org.ar/ponencias/Data/britos\\_garcia\\_puente\\_nakano.htm](http://www.aacap.org.ar/ponencias/Data/britos_garcia_puente_nakano.htm)

Brown, Michael y Steven Erie. 1984. “Poder y Administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática”. En *Teoría de la Burocracia Estatal. Enfoques críticos*, compilado por O. Oszlak. Buenos Aires: Editorial Paidós.

Chiara, Magdalena y María Mercedes Di Virgilio. 2005. “La gestión de programas sociales en la última década: un análisis en clave local”. En *Aportes para entender la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, editado por Gustavo Badía y Elsa Pereyra. La Plata: UNGS, Ediciones Al Margen.

Camou, Antonio. 1997. “Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”. *Nueva Sociedad* 152 (Noviembre-Diciembre).

Cao, Horacio y Roxana Rubins. 1998. Reforma del Estado en Provincias. Balance y perspectivas: Una perspectiva para analizar los puntos centrales de la reforma en las Provincias. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* 5, N° 11. [http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/11/a11\\_05.pdf](http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/11/a11_05.pdf)

Cao, Horacio (coordinador), Gustavo Blutman, Alejandro Estévez y Mónica Iturburu. 2007. *Introducción a la Administración Pública nacional: nación, provincias y municipios*. Buenos Aires: Editorial Biblos. Colección Política, Estado y Administración Pública, Serie Investigaciones.

Cavarozzi, Marcelo y Juan Manuel Abal Medina. 1999. “Del problema del Estado al problema del gobierno, los desafíos de la nueva gestión”. *Revista Sociedad* 15. Consultado en:

<http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Del%20Estado%20al%20gobierno%20y%20la%20gestion%20publica.pdf>

Centeno, Miguel Angel. 1993. "The New Leviathan: The Dynamics and Limits of Technocracy". *Theory and Society* 22, 307-335.

\_\_\_\_\_. 1997. "Redefiniendo la tecnocracia". *Revista Desarrollo Económico* 37 (146) (julio-septiembre).

\_\_\_\_\_. 1998. "The technocratic road to Serfdom: Hayek and democracy". En *The Politics of expertise in Latin America*, editado por Miguel Ángel Centeno y Patricio Silva. USA: Ed. Mac Millan Press.

Centeno, Miguel Ángel y Patricio Silva (Eds.). 1998. *The Politics of Expertise in Latin America*. London: Macmillan Press Ltd, Houndmills.

Chiavenato, Idalberto. 1997. *Introducción a la teoría general de la administración*. Santafé de Bogotá: McGraw-Hill, XVII.

Collier, David (Comp.). 1979. *The new authoritarianism en Latin American*. Princeton University Press.

Crozier, Michel. 1974. *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

\_\_\_\_\_. 2000. *"A quoi sert la sociologie des organisations?"*. Paris: Editions du Seuil.

Crozier, Michel y Erhard Friedberg. 1990. *El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza Editorial Mexicana.

Delmestri, Giuseppe y Peter Walgenbach. 2005. "Mastering Techniques or Brokering Knowledge? Middle Managers in Germany, Great Britain, and Italy". *Organization Studies* 26 (2), 197-220.

Díaz, Cristina, Natalia Galano e Ivana Verdi. 2005: "Cuando políticos y técnicos hablan de gestión local. Una mirada desde la academia". Ponencia presentada en el VII Seminario RedMuni: La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas, 15 y 16 de septiembre, Buenos Aires.

Dogan, Mateo y D. Pelassy. 1984. "El análisis político comparado". *Revista Contribuciones*. Buenos Aires.

Dominguez, Jorge. (Ed.). 1997. *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.

Echebarría, K. 2005. *Analizando la Burocracia: una mirada desde el BID*. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 18-21 de octubre, Santiago de Chile.

Elster, Jon. 1996. *Tuercas y Tornillos: Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Barcelona: Gedisa Editorial.

Estévez, Alejandro. 2006. "Una genealogía de la tecnocracia". En *El poder de los expertos: para comprender la tecnocracia*, coordinado por Haydee Ochoa Henríquez y Alejandro Estévez. Maracaibo, Venezuela: Facultad de Ciencias Económica y Sociales, Universidad de Zulia.

Etkin, Jorge. 1983. *Estructuras y sistemas de la organización*. Buenos Aires: Editorial Macchi.

Etzioni, Amitai. 1959. "Authority structure and organizational effectiveness". *Administrative Science Quarterly* 4: 43-67. Consultado en: <https://www2.gwu.edu/~ccps/etzioni/A16.pdf>

Evans, Peter. 1996. "El Estado como problema y como solución". *Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales* 35(140): 529-561.

Falcão Martins, Humberto. 1997. "Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 9.

Feldman, Jorge. s.f. *Iniciativas para la mejora en la gestión de recursos humanos en el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Consultado en: <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/clad/cong6/6nov/15/feldman.pdf>

Fligstein, Neil. 2001. "Social Skill and the Theory of Fields". *Sociological Theory* 19 (2) (July): 105-125.

Fox, Michael. 1993. *The Politics of Food in Mexico*. Cornell University Press.

Gallart, María Antonia. 1992. "La integración de métodos y la metodología cualitativa. Una reflexión desde la práctica de la investigación". En *Métodos cualitativos II. La práctica de la investigación*, Floreal Forni, María Antonia Gallart e Irene Vasilachis de Gialdino. Centro Editor de América Latina.

Gamboa Cáceres, Teresa y Madelein Arellano Rodríguez. 2006. Los Tecnócratas: ¿Sujetos de Poder en la Empresa Privada Venezolana? En *El poder de los expertos: para comprender la tecnocracia*, coordinado por Haydee Ochoa Henríquez y Alejandro Estévez, 217-263. Venezuela: Facultad de Ciencias Económica y Sociales, Universidad de Zulia.

Geddes, Bárbara. 1994. *Politician's dilemma*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Gold, David, Clarence Lo y Erick Olin Wright. 1982. "Recientes desarrollos en la teoría marxista del Estado". En *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, editado por Rudolph Sonntag y Héctor Valecillos. México: Ed. Siglo XXI.

Goodin, Robert. 2003. *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa Editorial.

Gorrochategui, Nora. 2000. "Medidas preventivas de la corrupción en el funcionamiento del aparato público". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 16: 147-176.

\_\_\_\_\_. 2001. "Análisis de los factores que inciden en la aparición de algunas modalidades de corrupción en la Administración Pública". *Revista Probidad* 13 (marzo-abril). <http://www.revistaprobidad.info/013/art02.html>

Grindle, Merilee. 1977. "Power, Expertise, and the 'Técnico': Suggestions from a Mexican Case Study". *The Journal of Politics* 39 (2): 399-426.

\_\_\_\_\_. 1996. *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.

Guiot, Jean M. 1985. *Organizaciones sociales y comportamientos*. Barcelona: Herder.

Gutierrez, Ricardo. 2006. *Between knowledge and politics: state water management reform in Brazil*. Tesis Doctoral, Johns Hopkins University. Consultado en: <http://www.marcadagua.org.br>

\_\_\_\_\_. 2007. *Cuando los expertos hacen política: gestión del agua y política estadual en Brasil*. Trabajo preparado para el Taller de Investigación: Ciencia, Técnica y Sociedad, Centro Franco-Argentino de Altos Estudios, Buenos Aires, 9 de octubre.

Habermas, Jurgen. 1971. "Science and technology as ideology". En *Towards a rational society*, Student protest, science, and politics. Traducido por Jeremy Shapiro. Boston: Beacon Press.

Haggard, Stephan. 1998. "La reforma del Estado en América Latina". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 11: 1-28.

Haggard, Stephan y Robert Kaufman (Eds.). 1992. *The Politics of Adjustment: International Constraints, Distributive Politics and the State*. Princeton University Press.

Hall, Richard. 1994. *Organizaciones, estructuras y procesos*. 6ª. Ed. México: Prentice Hall Hispanoamericana.

Hecló, Hugh. 1978. "Issue Networks and the Executive Establishment". En *The New American Political System*, editado por A. King. Washington: American Enterprise Institute.

\_\_\_\_\_. 1993. "Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo". En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, editado por Aguilar Villanueva, Luis, 257-284 México: Ed. Miguel Ángel Porrúa.

Henao, L. F. A. 2005. Políticos y burócratas en Colombia: supuestos y consecuencias teóricas de sus actuaciones en el diseño y gestión de las políticas públicas. *Semestre Económico* 8 (15): 103-116. Consultado en: <file:///C:/Users/PC1/Downloads/Dialnet-PoliticosYBurocratasEnColombia-2929486.pdf>

Henry, Nicholas. 1985. Paradigmas de la Administración Pública. *Revista Centroamericana de Administración Pública* 9: 5-17.  
Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan042495.pdf>

Heredia, Blanca y Ben Ross Schneider. 2003. "The political economy of administrative reform in developing countries". En *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, editado por B. R. Schneider y B. Heredia, 1-29. Miami: FL: North-South Press at University of Miami.

Hintze, Jorge. 2002. "Capacidad institucional y profesionalización: el enfoque OR". Trabajo presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct.

Hjern, Benny y David Porter. 1981. "Implementation structures: a new unit of administration analysis". *Organizational Studies* 2: 211-227.

Iacoviello, Mercedes. 1996. "El juego político y las estrategias de Recursos Humanos en las organizaciones públicas". Cuadernos del CEPAS (Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad), N°4, Septiembre de 1996.

Isuani, Fernando. 2007. "Capacidades Estatales para la Implementación Interorganizacional de Políticas Públicas". Trabajo preparado para el IV Congreso de Administración Pública. Buenos Aires, 22-25 de Agosto.

\_\_\_\_\_. 2010. "Los caminos de la debilidad estatal. Capacidades estatales y políticas públicas. Un mirada desde el proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas. El caso de la Política del agua en la Provincia de Buenos Aires (1992-2008)". Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. FLACSO Argentina. Consultado en: <http://67.192.84.248:8080/bitstream/10469/2989/2/TFLACSO-2010FJL.pdf>

Kaufman, Robert. 2003. "The Comparative Politics of Administrative Reform: Some Implications for Theory and Policy". En *Reinventing Leviathan. The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, editado por Ben Ross Schneider y Blanca Heredia, 281-302. North South Center Press, University of Miami.

Klingner, Donald, John Nalbandian y Bárbara Romzek. 2001. "La política, la administración y el mercado: Expectativas de ámbitos de responsabilidad en conflicto". Ponencia presentada en el Sexto Congreso del CLAD, 5-9 de noviembre. Consultado: 18 de Julio de 2010. <http://web.uccs.edu/klingner/Articles/>

Lefort, Claude. 1984. "¿Qué es la burocracia?". En *Teoría de la burocracia estatal*, compilado por Oscar Oszlak. Buenos Aires: Ed. Paidós.

Longo, Francisco. 1996. Los actores de la gestión de recursos humanos en las unidades prestadoras de los servicios públicos. *Paper* ESADE 148. Barcelona: ESADE.

\_\_\_\_\_. 2006. "Marco analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil". *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, editado por Koldo Echebarría-BID. Consultado en: <http://www.inapgt.com/archivos/InformeServCivilAmLatina2006.pdf>

Longo, Francisco. 1996. "Políticos, directivos y sindicatos como actores de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas". Documento ESADE n° 148 (julio).

López, Andrea. 2003. 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 68.*

López, Andrea, Aníbal Corrado y Hernán Ouviaña. 2005. "Entre el ajuste y la retórica: la Administración Pública tras veinte años de reformas". En *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, editado por Mabel Thwaites Rey y Andrea López. Buenos Aires-Prometeo Libros.

Lowi, Theodore. 1996. "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política". En *La hechura de las políticas*, compilado por Luis Aguilar Villanueva, 89-117. México: Porrúa Grupo Editorial.

Machiavelli, Fabiana y Denis Proulx. 2006. "Tecnocracia y decisión pública". En *El poder de los expertos: para comprender la tecnocracia, coordinado por Haydée Ochoa Henríquez y Alejandro Estévez*, 191-217. Venezuela: Centro de Estudios de la Empresa, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.

Mahoney, James. 2000. "Path Dependence in Historical Sociology". *Theory and Society* 29 (4): 507-548.

March, James y Johan Olsen. 1984. "The New institucionalism: organizational factors in political life". *American Political Science Review* 78:734-749.

\_\_\_\_\_. 1989: *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press/Macmillan. Traducción al español en 1997. México: CNCPYAP/UAS/FCE

Marier, Patrick. 2005. *Where Did the Bureaucrats Go? Role and Influence of the Public Bureaucracy in the Swedish and French Pension Reform Debate*. *Governance*, 18(4):521-544.

Marshall, Adriana y Laura Perelman. 2004. Sindicalización: Incentivos en la normativa sociolaboral. IDES, Instituto de Desarrollo Económico y Social. Cuadernos del IDES 4: 1-39. Consultado en: [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/ides/20110517115838/Cuaderno4\\_Marshall\\_Perelma\\_n.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/ides/20110517115838/Cuaderno4_Marshall_Perelma_n.pdf)

Martínez Nogueira, Roberto. 2002. "Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyecto y las unidades ejecutoras". *Revista del CLAD. Reforma y Democracia* 24.

\_\_\_\_\_. 2007. "Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales". En *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*, editado por Juan Carlos Cortázar Velarde, BID. Consultado en: [www.iadb.org/pub](http://www.iadb.org/pub)

Mauro, Sebastián G. 2005. "La campaña electoral por la Jefatura de Gobierno de Buenos Aires". *Revista Argentina de Sociología* 3 (4).

\_\_\_\_\_. G. 2008a. *Coaliciones sin partidos. La ciudad de Buenos Aires luego de la crisis de 2001*. Consultado 2 de marzo de 2012. [http://www.iigg.fsoc.uba.ar/historiapolitica/seminario%20investigacion/coaliciones\\_mauro.pdf](http://www.iigg.fsoc.uba.ar/historiapolitica/seminario%20investigacion/coaliciones_mauro.pdf)

\_\_\_\_\_. 2008(b). *Prédica y crisis de la retórica progresista en la ciudad de Buenos Aires (2003-2006)*. Informe final del concurso Gobiernos progresistas en la era neoliberal: estructuras de poder y concepciones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe, Programa Regional de Becas CLACSO. Consultado: 25 de marzo de 2012. Consultado en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2008/gobpro/mauro.pdf>

Mayntz, Renate. 1979. “Les bureaucraties publiques et la mise en œuvre des politiques”. *Revue Internationales des Sciences Sociales* 4 (31): 677-690.

\_\_\_\_\_. 2003: *From government to governance: Political steering in modern societies* Summer Academy on IPP: Wuerzburg, 7-11 de September.

Medellín Torres, Pedro. 1997. “Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de Políticas Públicas en Países de Baja Autonomía Gubernativa”. *Revista Reforma y Democracia del CLAD* 8 (Mayo).

\_\_\_\_\_. 2004. *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Serie Políticas Sociales Número 93, CEPAL. Consultado: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/6082-la-politica-politicas-publicas-propuesta-teorica-metodologica-estudio-politicas>

Méndez M., José Luis. 1993. “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”. Artículo presentado en el *Foro Internacional* 33 (1), (enero-marzo): pp. 111-144.

Meny, Yves y Jean Claude Thoenig, J.C. 1992. *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

Metcalfé, Les. 1996. “Gestión pública: de la imitación a la innovación”. En *Lecturas de Gestión Pública*, seleccionado por Quim Brugué y Joan Subirats, 77-100. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

\_\_\_\_\_. 1999. “La Gestión Pública: De la Imitación a la Innovación”. En *¿De Burócratas a Gerentes?*, editado por Carlos Marrodán- BID; Washington DC.

Mill, J. S. 1843. *A System of Logic: Rationative and Inductive*. Toronto: University of Toronto Press.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 2011. “Trabajo, ocupación y empleo: la complejidad del empleo, la protección social y las relaciones laborales. Argentina 2011”. Serie Estudios/ 10. Consultado 8 de agosto de 2016: [http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe\\_10\\_completo.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe_10_completo.pdf)

Mintzberg, Henry. 1984. *La estructuración de las Organizaciones*. Barcelona: Editorial Ariel.

Moe, Terry. 1989. "The Politics of Bureaucratic Structure". En *Can the Government Govern?*, editado por J. Chubb y P. Peterson. Washington: Brookings Institution.

\_\_\_\_\_. 1991. "Politics and the Theory of Organization". *Journal of Law, Economics, and Organization* 7: 106-29.

\_\_\_\_\_. 2006: "*Power and Political Institutions*". En *Rethinking Political Institution: The Art of the State*, editado por Ian Shapiro, Stephen Skowronek y Daniel Galvin. New York and London: New York University Press.

North, Douglas. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

Ochoa Henríquez, Haydeé y Alejandro Estevéz. 2006. *El poder de los expertos: para comprender la tecnocracia*. Venezuela: Centro de Estudios de la Empresa, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.

O'Donnell, Guillermo. 1985. "Apuntes para una teoría del Estado". En *Teoría de la burocracia estatal*, compilado por Oscar Oszlak. Buenos Aires: Ed. Paidós,

\_\_\_\_\_. 1996. "Otra institucionalización". *Revista La Política, Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad* 2 (diciembre), Barcelona.

Offe, Claus. 1988. "Criterios de racionalidad y problemas de funcionamiento político administrativo". En *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema.

Olsen, Johan. 2008. "The Ups and Downs of Bureaucratic Organization". *Annual Review of Political Science* 11 (June).

Orlansky, Dora y Marcia Orciani. 1994. "La reconversión sindical después de la reforma laboral". Segundo Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, 25-27 de agosto.

Ospina Bozzi, Sonia. 1998. "*La Administración Pública como "comunidad discursiva": algunas lecciones del caso estadounidense para América Latina*". *Revista del CLAD, Reforma y Democracia* 10.

\_\_\_\_\_. 2002. "Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora". Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de Octubre.

Oszlak, Oscar. 1980. *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Estudios CEDES 2 (3).

\_\_\_\_\_. 1984. "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal". En *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Ed. Paidós.

\_\_\_\_\_. 1999. "The Argentine Civil Service: An unfinished search for identity". *Research in Public Administration* 5: 267-326.

Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell. 1982. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo* 1.

Oszlak, Oscar y Edgardo Orellana. 1999.: "El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADC". Documento de Trabajo. Consultado en: <http://www.top.org.ar/Documentos/>

Otero, Alejandro 2003. "La administración tributaria en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Apuntes al pie de una experiencia". Ponencia presentada al Segundo Congreso Nacional de Administración Pública, Córdoba, República Argentina, 27-29 de Noviembre. Consultado en: [http://www.aaeap.org.ar/ponencias/congreso2/Rosello\\_Antonio.pdf](http://www.aaeap.org.ar/ponencias/congreso2/Rosello_Antonio.pdf)

Pardinas, Felipe. 1989. *Metodología y técnicas en investigación en ciencias sociales*. Siglo XXI Editores.

Pegoraro, Juan. 1999. "La corrupción como cuestión social y como cuestión penal". *Delito y Sociedad, Revista de Ciencias Sociales* 13: 5-34.

Pereyra, Elsa. 2008. *Política y Burocracia en procesos de reforma de los estados provinciales. Un análisis desde los Programas Provincias I y II*. Tesis de Maestría. Programa Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés.

Perrow, Charles. 1986. *Complex Organizations: a critical essay*. 3a. Ed. McGraw-Hill Humanities/Social Sciences/Languages.

\_\_\_\_\_ 1990. *Sociología de las organizaciones*. Madrid, McGraw Hill.

Peters, Guy. 1999. *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

\_\_\_\_\_ 2000. "Funcionarios y políticos: el equilibrio cambiante". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 17 (Enero-Agosto): 31-38.

Pirez, Pedro. 2005. "Para (re) pensar la gestión metropolitana (como sesgo político)". Seminario internacional: Repensar la Metrópoli, Universidad Autónoma Metropolitana. México, 3 al 7 de Octubre.

Pitcher, Patricia. 1997. *Artistes, artisans et technocrates dans nos organisations. Rêves, réalités et illusions du leadership*. Québec/Amérique, Montréal: Presses HEC.

Prats I Catalá, Joan. 1997. "Administración Pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista". Documento presentado al II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Venezuela, 15-18 de Octubre.

Pravaz, Carlos e Irene Saccone. 2006. Una nueva Carrera Administrativa en la ciudad de Buenos Aires. *Cuaderno del Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad*, Instituto dependiente de la Asociación de Administradores Gubernamentales.

Pzeworski, Adam. 1998. "Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente". *Revista Argentina de Ciencia Política* 2.

Rein, Martin y Francine Rabinovitz. 2003. "La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción". En *La implementación de las políticas*, editado por Aguilar Villanueva, Luis, 147-184. México: Grupo Editor Porrúa.

Repetto, Fabián. 2003. "Capacidad Estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina". Ponencia presentada en el VIII Congreso internacional del CLAD, Panamá, 28-31 de Octubre.

Rodríguez Gustá, Ana Laura. 2004. "Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación". Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 Nov.

\_\_\_\_\_. 2007. "Capacidades estatales e institucionales: ¿de qué estamos hablando?". *Capacidades estatales, instituciones y política social*, coordinado por Guillermo Alonso. Buenos Aires: Editorial Prometeo.

Rosello, Antonio y Viviana Gamarra. 2010. "*Formalización e institucionalización de la Administración Tributaria como objeto de estudio académico*". Ponencia presentada en V Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur; Mar del Plata, 8-10 de Diciembre.

Rourke, Francis. 1969. *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*. Boston: Little Brown and Company.

\_\_\_\_\_. 1986. *Bureaucratic Power in National Policy Making*. Boston and Toronto: Little, Brown, and Company.

Rudolph, Lloyd y Susanne Rudolph. 1984. "Autoridad y poder en la administración burocrática y patrimonial. Una interpretación revisionista de las ideas de Weber sobre la burocracia". En *Teoría de la burocracia estatal*, compilado por Oscar Oszlak. Ed. Paidós, Bs. As.

Sagasti, Francisco y Alberto Aráoz. 1975. "Estudio de los instrumentos de Política Científica y Tecnológica en países de menor desarrollo". *Revista Estudios sobre el desarrollo científico y tecnológico* 27 (Agosto). Washington, Departamento de Asuntos Científicos, Secretaría General de la Organización de Estados Americanos.

Sanguinetti, Miguel. 2001. "Ejecución de políticas públicas y burocracia". Ponencia presentada en el Primer Congreso Argentino de Administración Pública: Sociedad, Gobierno y Administración Pública, Rosario, 30 de agosto-1 de septiembre.

Sautu, Ruth. 2005. *Todo es teoría: objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires: Lumiere.

Schmitter, Philippe. 1992. "Teoría democrática y práctica neocorporativa". En *Teoría del neocorporatismo: ensayos de Philippe C. Schmitter*. Compilados por Rigoberto Alcántar, 213-254. Universidad de Guadalajara: Colección Laberinto de Cristal.

Schneider, Ben Ross. 1991. *Politics within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

\_\_\_\_\_. 1993. "The Career Connection: A Comparative Analysis of Bureaucratic Preferences and Insulation". *Comparative Politics* 3 (25), 331-350.

\_\_\_\_\_. 1998. "The Material Bases of Technocracy: Investor Confidence and Neoliberalism in Latin America". En *The Politics of Expertise in Latin America*, editado por Miguel A. Centeno y Patricio Silva, 77-95. Londres: Macmillan.

Schneider, Ben Ross y Blanca Heredia. 2003. *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. Coral Gables: North-South Center Press.

Secretaría de Hacienda y Finanzas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. 2004. *Primera Jornada de Reforma Tributaria en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Aportes de la política y la administración tributaria a la equidad y el desarrollo urbano*. (Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Secretaría de Hacienda y Finanzas del GCBA).

Shafritz, Jay M. y Albert C. Hyde. 1999: *Clásicos de la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica.

Silva, Patricio. 1997. "Neoliberalismo, democratización y ascenso tecnocrático". En *El cambio del papel del estado en América Latina*, coordinado por Menno Vellinga, 103-129. México: Siglo XXI Editores.

Stallings, Bárbara. 1992. "International influence and economic policy, debt, stabilization and structural reform in the politics of economic adjustment". En *The Politics of Adjustment: International Constraints, Distributive Politics and the State*, editado por Stephan Haggard and Robert Kaufman, p. 75. Princeton: Princeton University Press.

Suárez, Francisco y Fernando Isuani. 1998. "Innovación en las organizaciones públicas. Una perspectiva comparada entre organizaciones públicas y privadas". *Revista Nueva Época*, segundo semestre, INAP, Buenos Aires.

\_\_\_\_\_. 2002. "El árbol y el bosque". *Corrupción: viviendo con el enemigo*. *Revista Encrucijadas* (UBA), año 2 n°19 (Mayo).

Suárez, Francisco y Adriana Christensen. 2001. "Aspectos teóricos, contextuales y metodológicos en el análisis comparado de la corrupción organizacional". Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, 5-9 de noviembre.

Subirats, Joan. 1989. *Análisis de políticas públicas y eficacia en la administración*. Madrid: MAP.

\_\_\_\_\_. 1996. "Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común". En *Lecturas de gestión pública*, coordinado por Joan Subirats y Joaquim Brugué. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne. 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*. 1ª. Ed. Barcelona: Editorial Ariel.

Svara, James H. 1999. "Complementarity of politics and administration as a legitimate alternative to the dichotomy model". *Administration and Society* 30 (6): 676-705.

Consultado: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/00953999922019049>

Tendero Díaz, Eolo. 2007. “Capacidades estatales y calidad de las políticas públicas”. Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct.-2 Nov.

Thwaites Rey, Mabel. 2000. “Elogio de la burocracia”. *Revista Ciencias Sociales* (Facultad de Ciencias Sociales, UBA) n°43: 12–15.

\_\_\_\_\_ 2001. “Tecnócratas vs. Punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: Política vs. Administración”. *Revista Encrucijadas* n° 6 (abril): 68-79. <http://www.uba.ar/encrucijadas/abril/index.html>

Thwaites Rey, Mabel y Andrea López (editoras). 2005. *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo.

Tobelem, Alain. 1992. Institutional Capacity Analysis and Development System (ICADS): Operational Manual. Banco Mundial, LATPS Occasional Paper Series n° 9. <http://documents.worldbank.org/curated/en/860851468091484897/pdf/multi-page.pdf>

Tsebelis, George. 1990. *Nested games. Rational choice en Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press.

Van Dijck, Pitou. 1998. “The World Bank and the transformation of Latin America society”. En *The politics of expertise in Latin America*, editado por Centeno, Miguel y Patricio Silva. MacMillan Press Ltd.

Vergara, Rodolfo. 1999. “Nuevo institucionalismo y reforma administrativa”. En *Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad*, editado por Juan de Dios Pineda. México: Universidad de Anahuac.

Vilas, Carlos. 2001. “El síndrome de Pantaleón: Política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno”. *Revista de Ciencias Sociales* (Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia, Venezuela) 7 (2): 173-198.

Villoria, Manuel. 1997. “Modernización administrativa y gobierno post-burocrático”. En *La Nueva Administración Pública*, compilado por Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, 77-103. México: Ediciones Alianza Universidad Textos.

Wagner, Peter; Carol Hirschon Weiss, Bjorn Wittrock y Hellmut Wollman. 1999. *Ciencias sociales y Estados modernos: experiencias nacionales e incidencias teóricas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Weber, Max. 1996. *Economía y Sociedad*. 2ª. Ed. México: Fondo de Cultura Económica.  
\_\_\_\_\_ 1988. *El político y el científico*. 10ª. Ed. Madrid: Alianza Editorial.

Weingart, Peter. 1982. “The scientific power elite-a chimera. The de-institutionalization and politicization of science”. En *Scientific establishments and hierarchies*. Springer Netherlands, 71-87.

Wilson, Woodrow. 1999. "El estudio de la Administración". En *Clásicos de la administración pública*, compilado por Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, 73-96. México: Fondo de Cultura Económica.

Zeller, Norberto y Ana Rivkin. 2005. "La burocracia argentina: nuevos procesos de trabajo y flexibilidad en las relaciones laborales. En *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, editado por Mabel Thwaites Rey y Andrea López, 191-209. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Zúñiga Sedó, Minor. 2007. Calidad de Datos. Tesina de grado, Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT), Costa Rica.

Consultado: 2 de diciembre de 2016. <http://bb9.ulacit.ac.cr/tesinas/publicaciones/037180.pdf>

## Fuentes consultadas

### Diarios

"Afecta a De la Rúa el cambio en el gabinete porteño". *Diario La Nación*, martes 26 de mayo de 1998, sección Información General. Consultado: 17 de abril de 2015. <http://www.lanacion.com.ar/97877-afecta-a-de-la-rua-el-cambio-en-el-gabinete-porteno>

Castro, Ángeles. 2006. Durante diez años la ciudad sumó 3 empleados por día. *Diario La Nación*, domingo 1 de octubre, sección Información General. Consultado: 11 de septiembre de 2009. <http://www.lanacion.com.ar/845409-durante-diez-anos-la-ciudad-sumo-3-empleados-por-dia>

"La maldita herencia de Ibarra: El catastro de Amadeo Genta". *URGENTE 24 horas*, 10 de Octubre de 2006. Consultado 5 de septiembre de 2009. <http://www.urgente24.com/139221-la-maldita-herencia-de-ibarra-el-catastro-de-amadeo-genta>

"Los empleados de la Ciudad, de paro". *Diario La Nación*, 3 de enero de 2003, sección Información General. Consultado: 11 de septiembre de 2009. <http://www.lanacion.com.ar/463339-los-empleados-de-la-ciudad-de-paro>

Lladós, José Ignacio. 2001. Ajuste en el gobierno porteño. Ahorrarán seis millones al eliminar dos subsecretarías y 35 direcciones generales. *Diario La Nación*, 15 de diciembre, sección Información General. Consultado: 11 de septiembre de 2009. <http://www.lanacion.com.ar/359396-ajuste-en-el-gobierno-porteno>.

Lladós, José Ignacio. 2005. Rehenes de la interna sindical. *Diario La Nación*, 28 de Abril, sección Información General. Consultado: 11 de septiembre de 2009. <http://www.lanacion.com.ar/699765-rehenes-de-la-interna-sindical>

Lladós, José Ignacio. 2004. Superpoderes para los secretarios de Aníbal Ibarra. Firmarán licitaciones de hasta 5 millones. *Diario La Nación*, sábado 4 de diciembre de 2004. Consultado: 13 de junio de 2012. <http://www.lanacion.com.ar/660063-superpoderes-para-los-secretarios-de-anibal-ibarra>

Naishtat, Silvia. 1999. Habrá cuenta única para pagar impuestos en Capital. *Diario Clarín*, 7 de Julio, sección Economía. Consultado: 5 de agosto de 2010. <http://edant.clarin.com/diario/1999/07/07/o-01401d.htm>

O'Donnell, Santiago. 2000. Un marino con muy buenos contactos políticos y comerciales. *Diario La Nación*, 07 de noviembre, sección Información General. Consultado: 3 de agosto de 2008. <http://www.lanacion.com.ar/39991-un-marino-con-muy-buenos-contactos-politicos-y-comerciales>

“Pesce, a punto de dejar el gobierno iría al Ministerio de Economía”. *Diario La Nación*, 3 de junio de 2003, sección Información General. Consultado: Consultado: 5 de diciembre de 2006. <http://www.lanacion.com.ar/500936-pesce-a-punto-de-dejar-el-gobierno>

Pisani, Silvia y Alejandra Rey. Hubo descentralización, pero sólo en los papeles, dijo Delle Ville.1998. *Diario La Nación*, 16 de Junio, sección Información General. Consultado: 31 de mayo de 2012. <http://www.lanacion.com.ar/100148-hubo-descentralizacion-pero-solo-en-los-papeles-dijo-delle-ville>

Redacción Noticias Urbanas. 2006. Pasantes y contratados: Trabajadores autoconvocados en la Jefatura porteña. *Noticias Urbanas*. 29 de junio, sección Gremiales. Consultado: <http://www.noticiasurbanas.com.ar/?noticia=424422d7db41c3b0cf8695d59d4e5906>

Rey, Alejandra. 2003. Renunció Miguel Ángel Pesce, pero todavía no tiene sucesor. *Diario La Nación*, miércoles 04 de junio, sección Información General. Consultado: 5 de diciembre de 2006. <http://www.lanacion.com.ar/501194-renuncio-miguel-angel-pesce-pero-todavia-no-tiene-sucesor>

## **Normativa**

Decreto 5720. Ley de Contabilidad. Reglamento de las Contrataciones del Estado.

Expediente o C.C.I. N° 69.016/DGRyEI/2004. Ley de creación de un ente autárquico.

Decreto 1988/2000. Modifica la estructura organizativa del Poder Ejecutivo de la Ciudad aprobada por Decreto N° 1.361-2000.

Disponible en: [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg\\_tecnica/sin/normapop09.php](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php)

2055/2001. Adecuación de la estructura organizativa del Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Modifica el decreto n° 654-gcba-2001 y sus modificatorios.

Anexo II/11: Descripción de Responsabilidad Primaria de la Dirección General de Recursos Humanos.

Disponible en: [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg\\_tecnica/sin/normapop09.php](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php)

Decreto 948/5. Contratos de Empleo Público.

Disponible en: [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg\\_tecnica/sin/normapop09.php](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php)

Ley 152/1998. Préstamo BID - Programa de apoyo institucional. Autorización al Poder Ejecutivo a suscribir el convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Disponible en: [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg\\_tecnica/sin/normapop09.php](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php)

Contrato de Préstamo entre la Nación Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo, 22 de marzo de 1991. Préstamo No. 619/OC-AR (ANEXO A)

Reglamento General del Banco Interamericano de Desarrollo (8 de febrero de 1960 y reformado por última vez el 16 de mayo de 1976)