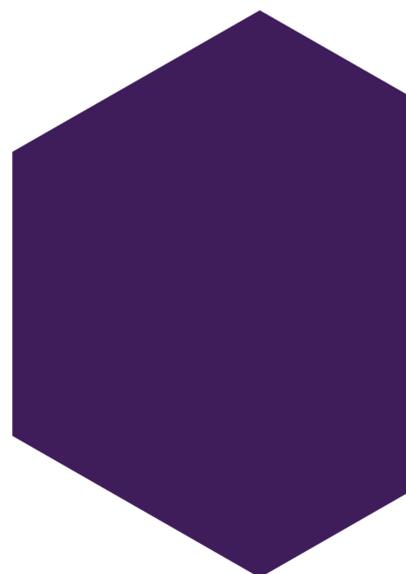
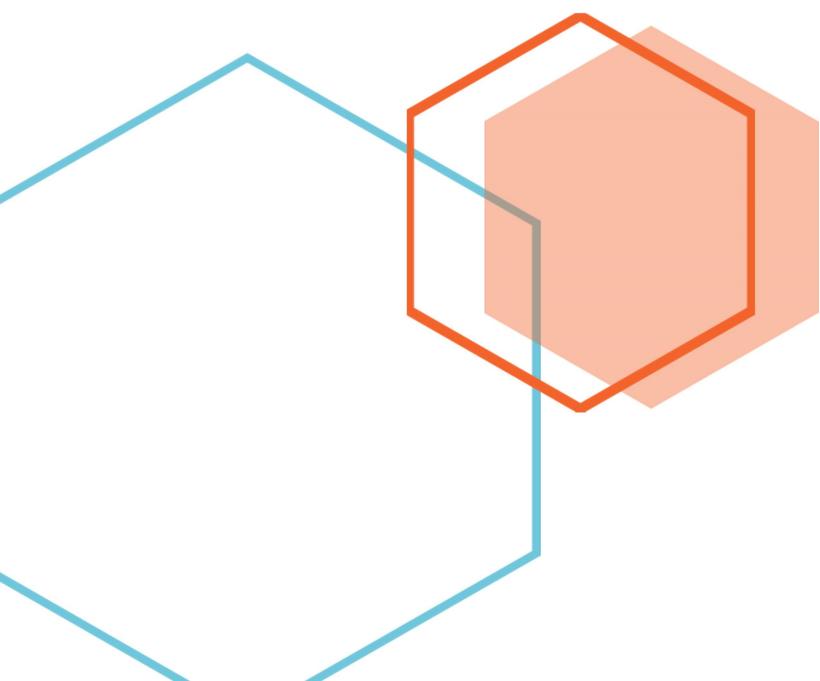




Aprestamiento de la Organización y capacidad de respuesta al cambio

*Ponencia brindada por el Lic. Horacio Castagnola en oportunidad de la Conferencia Técnica del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT
“ADMINISTRACION TRIBUTARIA VIABLE, ESTADO VIABLE” - Cartagena de Indias, Colombia,
26 al 29 de septiembre de 2005.*





SUMARIO:

1. Resumen Ejecutivo.-
2. Introducción.-
 3. El Concepto de Cambio.-
 - 3.1 Las diferentes formas de cambio.-
 - 3.2 El costo del no cambio.-
4. El Cambio en la Administración Tributaria.-
 - 4.1. Particularidades de los procesos de cambio en las administraciones tributarias.-
 - 4.2 El modelo deseado de administración tributaria.-
5. Aprestamiento de la Administración Tributaria para el Cambio.-
 - 5.1 La estrategia.-
 - 5.1.1 La administración y su entorno.-
 - 5.1.2 Los procesos.-
 - 5.1.2.1 Recaudación y cobranza.-
 - 5.1.2.2 Fiscalización.-
 - 5.1.2.3 Servicios.-
 - 5.1.3 Los recursos.-
 - 5.1.3.1 Recursos humanos.-
 - 5.1.3.2 Recursos financieros y materiales.-
 - 5.2 La ejecución de la estrategia. La importancia de la cultura.-
 - 5.2.1 Factores condicionantes.-
 - 5.2.2 Herramientas de gestión.-
 - 5.3 Las alianzas.-
6. El Nuevo Rol Estratégico de la Tecnología de la Información.-
 - 6.1 La evolución de las áreas de sistemas en la administración tributaria.-
 - 6.2 La reciente experiencia argentina.-
7. Reflexiones Finales.



1. RESUMEN EJECUTIVO

Las organizaciones humanas, y las administraciones tributarias en particular, tienen que cumplir los requisitos de contar con capacidad de adaptación al medio, dando respuestas adecuadas a los desafíos del contexto y sistemas de señales idóneos para evaluar el cumplimiento de metas.

Las distintas modalidades de cambio y de aprendizaje empiezan con algún grado de insatisfacción que se basa en datos o en información que frustran las expectativas. Esa insatisfacción es el impulsor inicial del cambio.

Sin embargo, la frustración no resulta suficiente. Para impulsar la decisión de cambiar se debe dar una condición adicional: hay que vencer el miedo de reconocer que algo está mal y que se puede perder la efectividad, la estima e incluso valores esenciales para la persona o la organización.

En general, las organizaciones humanas complejas van construyendo mecanismos de identificación de las variables más sensibles del contexto y procuran realizar procesos continuos y evolutivos de adaptación.

El cambio es un proceso difícil, y frecuentemente las personas buscan –en forma consciente o no– mecanismos para esconder la necesidad de cambiar.

Alterar una situación que funciona por inercia implica insumir energía y costos adicionales que actúan como claros factores de resistencia. Las estructuras psicológicas, los costos del aprendizaje o la simple comodidad actúan como fuertes disuasivos.

Resulta ineludible para la alta gerencia la misión de explicitar hacia el interior de la organización los costos sociales de la ineficiencia, crear ambientes de trabajo que favorezcan la participación y las actitudes positivas hacia el cambio e identificar a los agentes que pueden impulsar y colaborar en los procesos que se encaren.

A diferencia de otras áreas del Estado, las administraciones tributarias y sus integrantes están en contacto permanente y fluido con la realidad en que operan: son el nexo que vincula la realidad económica del sector privado con el Estado.

Resulta oportuno contar con un modelo deseado o ideal de administración tributaria.

Sin ese esquema conceptual previo se hace más difícil el proceso de ajuste de estrategias y procesos para cumplir los objetivos finales de la organización.

Para lograr que la organización esté mejor preparada para enfrentar en forma eficiente las necesidades de cambio, resulta necesario trabajar conscientemente sobre al menos tres pilares básicos: la formulación de una adecuada estrategia, su ejecución controlada y efectiva y, la generación de alianzas inteligentes.

Organizaciones con la magnitud, los recursos y las demandas que tienen las administraciones tributarias son impensables sin adecuados mecanismos de planificación y coordinación. El desafío es crear las condiciones para poder hacer participar creativamente a los agentes que gestionan cotidianamente los procesos en la identificación de las restricciones que limitan la eficacia de los mismos y en la generación de propuestas de mejora.

Los integrantes de nuestras entidades deben recibir la señal que el cambio es inexorable, no por una arbitrariedad de la conducción, sino por haber sido suficientemente evaluado y considerado como la mejor solución disponible para superar la insatisfacción detectada.

El creciente dinamismo y complejidad del contexto obliga a reflexionar sobre la necesidad de generar mecanismos complementarios a los tradicionalmente usados que



permitan enriquecer el conocimiento de las administraciones y de fortalecer sus capacidades de influir y modificar el medio en que actúan.

Lograr que la suma de las distintas percepciones se integren en la formulación de la visión global y en las metas explícitas de cambio resulta, quizás, una de las tareas más trascendentes para quienes conducen nuestras organizaciones.

Desconocer, por parte de la alta conducción, la existencia de algunas de las posibles características que previsiblemente tendrá el sistema mundial podría limitar el adecuado diseño que se puede dar a las visiones estratégicas y, por ende, perder opciones para potenciar las oportunidades o neutralizar los posibles efectos e impactos adversos que puedan advertirse.

En término de las operaciones de la administración para impulsar los mecanismos del cambio, debemos mirar a la gestión a través de sus principales procesos, identificando así las insatisfacciones –entendidas como motor del cambio– y las restricciones culturales y operativas –vistas como factores de la resistencia al cambio– y poder plantear así las posibles vías para instrumentar las transformaciones deseadas (procesos de mejora).

El desafío es gestionar el incumplimiento en forma sistémica para asegurar la universalidad de las acciones requeridas hasta la cancelación de la obligación omitida o la aplicación de la correspondiente sanción.

Este criterio de una simplicidad conceptual evidente resulta, en términos operativos, uno de los desafíos más importantes para las administraciones.

Existen dificultades naturales para entender, por parte de quienes tiene a su cargo sólo una parte de la gestión, los beneficios de pasar de un sistema donde las áreas operativas contaban con mayores grados de libertad sobre un universo reducido de contribuyentes, a tener que gestionar a partir de datos generados en forma centralizada para administrar eficazmente la totalidad del incumplimiento identificado. De allí la importancia de comunicar adecuadamente y a todos los niveles cuáles son los objetivos y beneficios del cambio decidido.

Una visión alternativa a la definición habitual de las actividades de fiscalización resulta de integrar las acciones de control primario formal (intimaciones por falta de presentación y pago, sumarios y multas aplicadas en operaciones de ciclo completo) con la realización de cruces masivos de datos en verificaciones de oficina y fiscalizaciones en el domicilio del contribuyente que pongan un fuerte énfasis en la investigación previa y en el alto compromiso de las conducciones operativas jurisdiccionales en términos del impacto producido.

La dinámica del cambio ha determinado que algunos de los sistemas implementados para atender demandas de servicio de los contribuyentes no tengan la capacidad de respuesta acorde con estas expectativas, con el consiguiente deterioro del servicio y la necesidad de utilizar procedimientos excepcionales para hacer frente a la demanda insatisfecha, por ello, resulta necesario tener en cuenta estas cuestiones para poder sostener y consolidar definitivamente los cambios propuestos.

En materia de servicios, se trata de adicionar al concepto de mostrador tradicional el de “mostrador virtual” en procura de superar límites temporales y geográficos en la atención y de prestar, asimismo, servicios que no podrían ser conducidos por un medio distinto (v.g.: consulta de constancias de inscripción o de facturas válidas.). En la actualidad se operan satisfactoriamente sistemas que están permitiendo operar determinados procesos con un criterio de mayor equidad y alcance.



No se pueden concebir los logros alcanzados en los últimos años en nuestra organización sin la participación activa de sus integrantes y sin los suficientes recursos financieros y materiales.

La naturaleza e intensidad de los cambios, así como la velocidad a la que se producen, constituyen los principales retos para la gestión actual de los recursos humanos.

Ejecutar una estrategia no es otra cosa que la conversión de ésta en un conjunto coherente de iniciativas y medidas de desempeño, poniéndolas efectivamente en práctica y obteniendo información para su retroalimentación. Un fuerte desafío para quienes tienen a su cargo llevar adelante la ejecución de la estrategia planteada es la comunicación de dicha estrategia a toda la organización.

Los acuerdos o alianzas constituyen uno de los mecanismos más eficaces para implementar los cambios deseados, ya que al permitir la conciliación de intereses e ideales compartidos entre organizaciones, se pueden definir las áreas técnicas de colaboración desde las cuales impulsar procesos de innovación y crecimiento. Así, cada organización complementa las actuales fortalezas de la otra parte y se pueden utilizar los talentos de ambas, pero combinados en forma única.

Las situaciones y los entornos nunca son iguales, por lo que es indispensable que las organizaciones se adapten a las características propias de cada coyuntura.

La aplicación de la tecnología de la información en el cumplimiento de la misión de las administraciones tributarias no se presenta actualmente como una alternativa, sino que resulta una condición necesaria para el éxito de la gestión.

Actualmente, el desafío es lograr que los responsables de las distintas funciones de la administración tributaria (operaciones, recaudación, fiscalización, cobranza, gestión de recursos, etc.) y quienes desarrollan los sistemas de información trabajen en forma conjunta para lograr generar una contribución más valiosa a la mejora de los distintos procesos de gestión.



2. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es analizar las particularidades de los procesos de cambio en las administraciones tributarias a partir de conceptos usualmente utilizados en teoría de la organización.

Se pretende brindar un marco conceptual que sirva como referencia en los procesos de transformación encarados en las administraciones, a partir de experiencias observadas en nuestra gestión.

El cambio es un dato obvio de la realidad y, por lo tanto, debe ser visto como parte integrante de nuestro escenario cotidiano.

Las administraciones tributarias, por la complejidad y dinamismo de sus actividades, deben contar no sólo con instrumentos adecuados para administrar el cambio sino que las actitudes y la cultura de la organización deben verlo como algo natural e intrínseco a su propia naturaleza institucional.

El pasaje de una visión de organizaciones "cerradas" a una de "organismos abiertos" debe ser acompañado por un conjunto de procesos e instrumentos que permitan definir ambientes proclives al cambio como la forma eficiente de enfrentar los desafíos de las próximas décadas.

El cambio en las organizaciones no es un proceso fácil y quienes lo intentan deben enfrentar fuertes factores de resistencia.

Resulta necesario reflexionar sobre las características de los complejos procesos de cambio para intentar mejores acercamientos a esta problemática y facilitar así la tarea de aquellos decididos a intentarlo.

3. EL CONCEPTO DE CAMBIO

Las organizaciones humanas son sistemas abiertos que tienen un requisito adicional: cumplir razonablemente determinados objetivos.

En todo sistema abierto el requisito para la supervivencia reside en su capacidad de adaptación, dando respuestas adecuadas a los desafíos del contexto.

Entonces, la adaptación al medio y contar con sistemas de señales para evaluar el cumplimiento de metas resultan elementos críticos para un adecuado funcionamiento.

Los requisitos mencionados se vinculan directamente al proceso de cambio. Resulta claro: hay que cambiar para adaptarse y para poder cumplir objetivos.

La primera cuestión a tratar, al hablar de cambio, es identificar qué hay que cambiar y por qué hay que cambiar. En las organizaciones, el cambio se refiere a diferencias en la forma en que éstas operan, cómo se vinculan con el medio, quiénes dirigen sus procesos, las diversas arquitecturas que adoptan y cómo asignan sus recursos.

Ahora bien: ¿De qué hablamos cuando hablamos de cambio? ¿Qué sabemos del cambio?

En los años 50 del siglo pasado, Kart Bejín definió algunos de los elementos que siguen siendo útiles para analizar la idea de cambio, a nivel de las personas y de los grupos humanos. En su modelo, el cambio es entendido como un proceso con tres etapas claramente diferenciadas: un momento inicial de "des – aprender" o "descongelar", que



implica superar inercias y dismantelar las estructuras preexistentes, luego surge el proceso de cambio propiamente dicho –realizado generalmente en escenarios de confusión– y finalmente un "re-aprendizaje", mientras se intenta reestructurar los pensamientos, las conductas y las actitudes. El término "descongelar" señala que la estabilidad de la conducta humana está basada en equilibrios inestables entre fuerzas de cambio y de resistencia.

Para que el cambio ocurra, este campo de fuerzas tiene que ser alterado agregando nuevos conceptos o elementos que, a su vez, producen reacciones de sentido contrario actuando como una resistencia que procura mantener el equilibrio.

El equilibrio inicial sería fácilmente modificado si se pudieran remover las fuerzas de resistencia que operan en el sistema. Esto no resulta fácil porque existen defensas psicológicas individuales, o normas grupales enraizadas en la cultura de la comunidad, que lo impiden.

¿Cómo se inician los procesos de cambio?

Las distintas modalidades de cambio y de aprendizaje empiezan con algún grado de insatisfacción, que se basa en datos o en información que frustran las expectativas. Esa insatisfacción es el impulsor inicial del cambio.

Sea la necesidad de adaptarse a nuevas condiciones en el contexto o bien el aprendizaje organizacional genuinamente creativo que menciona Meter Senté, resulta claro que la necesidad de cambiar surge a partir del incumplimiento de expectativas y que, por lo tanto, el cambio actúa como una fuerza modificadora del equilibrio inestable existente.

Sin embargo, la frustración no resulta suficiente. Para impulsar la decisión de cambiar se debe dar una condición adicional: hay que vencer el miedo de reconocer ante uno mismo, o ante los demás, que algo está mal y que se puede perder la efectividad, la estima o aún valores importantes para nuestra persona u organización.

Con frecuencia las personas o las organizaciones prefieren admitir que se están adaptando insuficientemente, o que están cumpliendo mediocremente sus expectativas u objetivos, a enfrentar la ansiedad del cambio o de iniciar un proceso de aprendizaje.

La esencia de la administración del cambio pasa por identificar adecuadamente las señales que advierten que no se está logrando una buena adaptación, o que no se cumplirán las expectativas y, simultáneamente, controlar adecuadamente la angustia que produce esa resistencia para poder sostener la vocación y decisión de encarar el complejo proceso de cambiar.

Hay distintos lugares desde donde se puede detectar la necesidad de cambio. Las personas pueden identificar que hay un desfase entre sus expectativas y la realidad que perciben o advierten. A veces la reflexión o el enfrentamiento con un escenario no deseado ayudan a advertir esas inconsistencias.

En el caso de las organizaciones, ese proceso de reconocer el conflicto entre metas y realidad se materializa de diversas maneras y si bien la alta gerencia tiene gran responsabilidad en esa identificación entendemos que su rol más importante es crear las condiciones para que todos los integrantes de la organización sean conscientes que es una responsabilidad compartida.

3.1. Las diferentes formas de cambio

Ahora bien, admitida la necesidad de cambiar uno se pregunta: ¿De qué tipo de cambio estamos hablando? Los cambios pueden ser emergentes o intencionados.



En el primer caso provienen de la evolución natural de los sistemas existentes. Los intencionados son disparados por alguien con el objeto de alterar una situación o tendencia dada.

En organizaciones con fines relativamente estables y definidos, la ocurrencia de cambios significativos puede también producirse como consecuencia del surgimiento de alteraciones súbitas o relevantes en el contexto que, una vez identificadas, la obligan a un proceso de adaptación rápida para reencauzar la organización al cumplimiento de sus metas o bien por la definición de nuevos objetivos.

Los cambios profundos o de ruptura requieren nuevas formas de pensar y de actuar. Se discontinúa con el pasado. Se manifiesta una crisis. Se pierde el control.

Los cambios incrementales tienen que ver con mejoras internas en un contexto que no presenta cambios significativos (Ejemplo: los modelos de mejora continua). En esos cambios la organización percibe que tiene el control de la situación.

En general, las organizaciones humanas complejas van construyendo mecanismos de identificación de las variables más sensibles del contexto y procuran realizar procesos continuos y evolutivos de adaptación.

Hay autores que señalan que el cambio violento o disruptivo es generalmente disparado por fallas en la creación de organizaciones capaces de una adaptación continua.

Por lo tanto, dentro de los procesos de cambio resulta relevante identificar cuáles son los mecanismos más idóneos para identificar las modificaciones relevantes en el contexto –lo que en forma muy simplificada podríamos llamar pensamiento estratégico–, las formas en que esos cambios en el medio impactan en la misión y visión de la organización, cómo se redefinen los procesos internos y cómo se comunican los cambios al interior de la organización.

El cambio puede ser visto entonces como un peligro o como una oportunidad. Asociada a esta cuestión podemos preguntarnos también si: ¿Es manejable el cambio? ¿Es predecible? ¿Puede inducirse? ¿Se puede cambiar? ¿Es fácil cambiar?

De la respuesta que se generen a estas cuestiones se puede derivar al tema de los denominados "agentes de cambio".

En toda organización nos encontraremos con distintos tipos de actores que podemos diferenciar claramente en función de la actitud que adopten frente al cambio. Si bien cualquier tipología es simplificada podemos identificar: Agentes de cambio en el sentido estricto del término. Sobre ellos cae el centro del proceso de cambio. Son los paladines que se hacen cargo de motorizar el cambio. En ellos está la energía y la decisión de cambiar.

También encontramos individuos que entienden el cambio que se les propone y están dispuestos a colaborar. Son hacedores cuya actitud es esencialmente positiva.

Por otro lado, hay personas que actúan como bloqueadores del cambio: Hay dos tipos de bloqueadores. Los "positivos" que ven los problemas que pueden obstaculizar el cambio y las consecuencias negativas de las medidas que se proponen. Su experiencia en la organización los hace ver los riesgos y frecuentemente advierten sobre los mismos. Están también los que podríamos identificar como bloqueadores negativos. Son los que tratan de evitar el cambio a toda costa. Su energía está puesta en no cambiar. Por último están los escépticos. Dudan que el cambio sea posible ("ya se intentó muchas veces") pero dejan un margen para operar. Con habilidad y razones se los puede convencer.

3.2 El costo del no cambio



El cambio es un proceso difícil, y frecuentemente tanto las personas como las organizaciones buscan –en forma conciente o no– mecanismos para esconder la necesidad de cambiar.

El alterar una situación que funciona por inercia implica insumir energía y costos adicionales que actúan como claros factores de resistencia. Las estructuras psicológicas, los costos del aprendizaje o la simple comodidad actúan como fuertes disuasivos.

Si no se tiene conciencia del costo de no cambiar resulta muy difícil que el cambio ocurra. La insatisfacción debe ser claramente identificada y, de ser posible, cuantificada.

Está claro que sin insatisfacción no hay cambio. En el sector público frecuentemente los costos de no cambiar son identificados como lejanos en el tiempo o neutralizables con otras medidas que compensen la propia ineficiencia, trasladándola al resto de la sociedad.

Resulta ineludible para la alta gerencia la misión de explicitar hacia el interior de la organización los costos sociales de la ineficiencia de las administraciones tributarias, crear ambientes de trabajo que favorezcan la participación y las actitudes positivas hacia el cambio e identificar a los agentes que pueden impulsar y colaborar en los procesos que se encaren.

4. EL CAMBIO EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Cuando relacionamos las consideraciones anteriores con la problemática de la administración tributaria podemos identificar algunos aspectos específicos que vale la pena considerar.

Las transformaciones que se producen en la actividad económica, las nuevas modalidades del comercio o de la actividad financiera y otros factores semejantes impactan directamente en las administraciones tanto en las funcionalidades de control como de servicio. Las decisiones de política económica o fiscal implican frecuentemente modificaciones normativas que impactan en el contexto y en la propia organización. El conocimiento de nuevas formas de incumplimiento también impulsa reformas que implican cambios en la forma de gestionar. Los avances tecnológicos, que han implicado avances sustanciales en nuestra gestión son, asimismo, fuentes de cambio y de transformación al interior de las organizaciones.

4.1. Particularidades de los procesos de cambio en las administraciones tributarias

Las administraciones tributarias son un caso específico de organizaciones humanas complejas con su misión explícitamente definida por la ley y especialmente sensibles a los cambios que se producen en el contexto económico y social.

Por un lado enfrentan la necesidad de una adaptación continua al contexto que le permita cumplir adecuadamente sus objetivos. Por otro lado deben actuar como "agentes de cambio" tratando de impactar sobre el contexto para mejorar las conductas sociales que le son pertinentes.

Esa permanente realimentación con el medio y la necesidad de influir en el mismo para el cambio de conductas, se hace operativo a través de distintos flujos de información.

A diferencia de otras áreas del Estado, la administración tributaria y sus integrantes están en contacto permanente y fluido con la realidad en que operan: la administración tributaria es el nexo de vinculación la realidad económica del sector privado - desde el más pequeño contribuyente hasta el más relevante grupo empresarial- con el Estado.



En el caso de las empresas con fines de lucro la pérdida de mercado o del margen de contribución puede actuar como señales idóneas de advertir que algo debe replantearse. Los mercados competitivos tienen mecanismos casi automáticos que son útiles para identificar desajustes de precio, calidad o innovación.

En las organizaciones no comerciales frecuentemente resulta más difícil advertir a tiempo la existencia de problemas. En el caso específico de las administraciones tributarias la definición de metas y objetivos cuantitativos realistas, en periodos definidos de tiempo, resulta más compleja. Es fácil saber que existe incumplimiento fiscal y aún medirlo de alguna manera; mucho más complejo es saber en cuanto tiempo y a partir de qué variables la mejora puede producirse.

En las organizaciones públicas, con mecanismos de premios y castigos más laxos que en el mundo privado, la generación de la insatisfacción para impulsar el cambio resulta un desafío permanente para quienes deben actuar como impulsores del cambio.

Pese a las limitaciones señaladas, es nuestra obligación definir determinados criterios de éxito y establecer sistemas de señales que nos indiquen la evolución y/o concreción de nuestros objetivos.

El advertir, conceptualmente o a través de indicadores y mediciones cuantitativas, los diversos tipos de incumplimiento ayuda a redefinir objetivos y plantear los cambios requeridos en las diversas actividades a cargo de la administración.

Esa detección endógena se produce a través de quienes gestionan las fases de operación –los que operan e interactúan con los contribuyentes– y también se dispara por análisis y evaluaciones del más alto nivel gerencial. En ambos casos es la propia organización quien identifica la brecha y propone los cambios.

También ocurre que el proceso de cambio se genera a partir de situaciones externas que obligan a encarar nuevas actividades o formas de control.

4.2. El modelo deseado de administración tributaria

Para evaluar el impacto de las consideraciones anteriores en nuestras organizaciones, resulta oportuno contar con un modelo deseado o ideal de administración tributaria. Sin ese esquema conceptual previo se hace más difícil el proceso de ajuste de estrategias y procesos para cumplir los objetivos finales de la organización.

Este modelo claramente no podrá ser el mismo para todas las administraciones tributarias, dado que debe ser concebido e imaginado por cada organización en particular para dar lugar a su visión propia y distintiva, surgida del convencimiento de sus líderes y formulada a partir del análisis del potencial de los recursos y los distintos factores del entorno en el que opera.

A nuestro criterio, el objetivo final de la administración tributaria consiste en generar los mecanismos necesarios para inducir mejoras permanentes en la conducta fiscal de la sociedad.

Para ello debe absorber flexiblemente los cambios que se generan en el contexto en que actúa y esto incluye, entender las decisiones políticas, la dinámica macroeconómica, las formas del comercio, los cambios tecnológicos, las características de los mercados y cualquier otro factor que influya en la realidad económica y social.



Para tener posibilidades de éxito tanto los niveles de conducción superior como quienes realizan el trabajo operativo deben tener pocas metas prioritarias claramente definidas. Una pluralidad exagerada de objetivos genera más confusión que compromiso.

Por otro lado la ausencia de prioridades es el camino más fácil hacia el desorden. Con esas metas en claro se podrá pensar en un planeamiento a largo plazo y en cambios estructurales y culturales de fondo. Resulta deseable que éstos impliquen mayor autonomía operativa, disminución de influencias circunstanciales del contexto y un adecuado sistema de incentivos y sanciones.

El objetivo final debe ser convertir a las administraciones tributarias en organismos con procesos de gestión de excelencia, que las distingan significativamente en el seno del sector público y que actúen como elemento impulsor de un cambio sostenido hacia la calidad institucional.

5. APRESTAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA PARA EL CAMBIO

Para lograr que la organización esté mejor preparada para enfrentar en forma eficiente las necesidades de cambio, resulta necesario trabajar conscientemente sobre al menos tres pilares básicos: la formulación de una adecuada estrategia, su ejecución controlada y efectiva y, por último, la generación de alianzas inteligentes.

En este sentido, es necesario además el conocimiento profundo y acabado de las particularidades de todos los procesos de gestión de la organización, para que el cambio se sustente en sus fortalezas y permita atender las oportunidades de mejora.

5.1. La estrategia

Organizaciones con la magnitud, los recursos y las demandas que tienen las administraciones tributarias son impensables sin adecuados mecanismos de planificación y coordinación.

Pese a que la adaptabilidad y la flexibilidad son vistas como atributos no sólo deseables sino prácticamente imprescindibles para una buena gestión, frecuentemente la implantación de procedimientos sistémicos, que tienden a mejorar o solucionar la insatisfacción detectada por los niveles gerenciales de la organización, son percibidas por los agentes afectados a esas tareas como una pérdida relativa en términos de discrecionalidad.

El desafío es crear las condiciones para poder hacer participar creativamente a los agentes que gestionan el proceso cotidianamente en la identificación de las restricciones que limitan la eficacia de los procesos y en la generación de propuestas de mejora.

Si las alternativas que surgen implican pérdidas reales en los grados de discrecionalidad de esos mismos agentes –como muchas veces ocurre– deben plantearse alternativas que, en fases posteriores, impliquen crecimiento de su calidad laboral y la posibilidad de agregar mayor valor a las tareas que realizan como, por ejemplo, la generación de alternativas superadoras que protejan –en términos de valor– el óptimo funcionamiento de la administración.

En síntesis, debe procurarse que quien identifica la insatisfacción no sea exclusivamente el nivel gerencial sino también quienes operan los sistemas o procesos. Es ésta la mejor manera de hacer comprender que el cambio es necesario y de lograr la disposición necesaria para participar del mismo.



Los desafíos son, entonces, identificar oportunamente los cambios necesarios, comunicarlos adecuadamente, internalizarlos en los distintos niveles de la organización y lograr que sean vistos como elementos positivos y de mejora.

Un aspecto relevante es la oportunidad en que se impulsa el cambio y el momento en que se lo comunica a la organización. Si se comunica un cambio de trascendencia (procedimientos, sistemas, estructura) muy anticipadamente al momento de su efectiva implementación, la organización entra en una inestabilidad que dificulta fuertemente la gestión de la transición. Por otro lado, si se demora demasiado la comunicación ("el descongelamiento para producir el cambio"), los cambios llegan sin que la organización esté en condiciones de receptarlos, lo que en general aumenta la tensión y dificulta el proceso.

La organización debe recibir la señal que el cambio es inexorable no por una arbitrariedad de la conducción, sino por haber sido suficientemente evaluado y considerado como la mejor solución disponible para superar la insatisfacción detectada.

5.1.1. La administración y su entorno

El creciente dinamismo y complejidad del contexto obliga a reflexionar sobre la necesidad de generar mecanismos complementarios a los tradicionalmente usados que permitan enriquecer la capacidad de conocimiento de las administraciones para fortalecer sus capacidades de influir y modificar el medio en que actúan.

Cada vez se hace más evidente que la visión tradicional de gestionar "hacia adentro de la administración" productos concretos y específicos tales como cambios en el control de presentación y pagos, la mejora de la cobranza o el control de veracidad de las declaraciones de los contribuyentes no alcanza para lograr los objetivos finales de la administración.

Se hace imprescindible identificar el impacto social de las actividades realizadas y cómo se traducen en cambios de conducta objetiva por parte de los responsables.

Por ello, debemos estar alertas a las tendencias mundiales en el uso de la tecnología para fines fiscales que permiten "abrir" la administración hacia la comunidad y, a su vez, mejorar la sensibilidad de la organización hacia los cambios de contexto.

La administración –a través de sus distintos niveles y roles de conducción– está en condiciones, y a su vez tiene la obligación, de efectuar distintas miradas al contexto y a sus propias operaciones.

Lograr que la suma de las distintas percepciones se integren en la formulación de la visión global y en las metas explícitas de cambio resulta, quizás, una de las tareas más trascendentes para quienes conducen nuestras organizaciones.

La mirada más abierta es aquella que la conducción máxima de la organización debe realizar para visualizar el contexto general en que se operará en el futuro previsible.

La visión prospectiva de quienes analizan futuros posibles señala que el escenario previsible en que operarán nuestras organizaciones abarca un sinnúmero de factores que deberán ser advertidos y tenidos en cuenta en la formulación de los planes estratégicos.

Sin pretender efectuar una enumeración taxativa pensamos que existen datos objetivos que marcarán el contexto en los próximos años. El elemento más definido parece ser la continuidad del proceso de globalización con altas posibilidades de una intensificación de la influencia de importantes países asiáticos como China e India.



La consolidación de un sistema financiero internacional altamente interrelacionado y dotado de instrumentos extremadamente sofisticados para administrar la liquidez y el flujo de capitales.

Es previsible un tamaño de la economía mundial en constante crecimiento. También parece evidente la influencia que la existencia de empresas globales tendrá en la difusión de esquemas de producción y comercialización más sofisticados y con fuerte influencia de nuevas tecnologías.

El envejecimiento de la población en los países más desarrollados y una amplia base social de jóvenes en los países de menor desarrollo relativo tendrá sin duda impacto no sólo en la tributación sino en los esquemas de administración de la seguridad social.

Se señala también la progresiva influencia de organizaciones no gubernamentales. El riesgo de inestabilidades políticas y del terrorismo global marcan la agenda de los controles fronterizos.

En muchas de nuestras sociedades se observa, por un lado, una marcada regresividad en la distribución del ingreso –con todo lo que ello implica– y por otro, una fuerte disociación social producto de la convivencia en un mismo territorio de poblaciones sin acceso a las formas más simples de alfabetismo o de cultura y élites flexibles, altamente capacitadas y con acceso a cada vez mayor información que las transforman en nuevas formas de poder.

Desconocer, por parte de la alta conducción, la existencia de algunas de las posibles características que previsiblemente tendrá el sistema mundial podría limitar el adecuado diseño que se puede dar a las visiones estratégicas de nuestras administraciones y por ende perder opciones para potenciar las oportunidades o neutralizar los posibles efectos e impactos adversos que puedan advertirse.

Esa mirada " hacia fuera " parece ser cada día más necesaria y debemos estar atentos para estar en condiciones de advertir hacia donde van nuestras sociedades y los impactos que el cambio tendrá en nuestras organizaciones.

5.1.2. Los procesos

Como tantas veces fue señalado, las administraciones tributarias gestionan, esencialmente, sistemas de información. Si bien la administración tributaria, de por sí, es un organismo sumamente complejo con multiplicidad de actividades, existe consenso en que sus actividades esenciales son:

- La recaudación y la cobranza.
- La fiscalización.
- El servicio al contribuyente.

Estos distintos procesos, que en una primera mirada aparecen como diferenciados, en realidad conforman una totalidad donde el comportamiento del contribuyente determina las acciones que movilizan a la administración tributaria.

El valor central de este esquema es poder asignar un valor de riesgo a cada contribuyente, construido a partir del análisis de la información disponible, para lo cual se requiere un cumplimiento adecuado de sus obligaciones formales, requisito éste imprescindible para poder evaluar asimismo el grado de razonabilidad de lo autodeclarado comparado con la información independiente disponible para el Fisco.



Para que se cumpla cabalmente con esas obligaciones de determinación y de pago la administración debe facilitar al extremo las condiciones en que se materializa el cumplimiento.

Una vez cumplidas las obligaciones formales –ya sea voluntariamente o a instancias de la administración– aparece la otra etapa que es el análisis de lo autodeclarado con la información independiente disponible por la administración.

La brecha que surge de esa comparación determina el riesgo del contribuyente y debe definir las acciones del Fisco, tanto para el control como para el servicio. Esa visión permite asignar prioridades en las actividades a encarar.

El conocimiento del medio, y las respuestas consiguientes por parte de la administración, se nutren esencialmente de la información que fluye por los procesos mencionados. Para abordar la gestión en ese contexto se debe aplicar un enfoque sistémico para hallar alternativas que permitan definir planes de actividad claramente delineados y metas concretas con monitoreo de su ejecución.

En términos de las operaciones de la administración, para impulsar los mecanismos del cambio debemos mirar a la gestión a través de sus principales procesos, identificando así las insatisfacciones –entendidas como motor del cambio– y las restricciones culturales y operativas –vistas como factores de resistencia– y poder plantear así las posibles vías para instrumentar las transformaciones deseadas (procesos de mejora).

5.1.2.1 Recaudación y cobranza

La actividad básica de control fiscal consiste en asegurar la completitud de la ejecución de los controles primarios sobre las obligaciones de presentación y pago, de forma tal de maximizar la obtención de los datos y de los fondos sobre los que se sustenta la recaudación tributaria.

Independientemente de la plataforma en que operen, sea ésta centralizada o no, dicho procesos exigen ciertas características ineludibles: la totalidad del incumplimiento primario de presentación y pago debe ser identificado y gestionado hasta la última etapa del control, administrando racionalmente las prioridades.

En los últimos años la materialización de lo expuesto en la administración argentina se inició poniendo el eje de la actividad en las denominadas "agencias", o sea las dependencias donde se gestiona el proceso de recaudación – control de presentación de declaraciones juradas y pagos y trámites. Allí se realizan y atienden las necesidades de servicio requerido por los contribuyentes y donde asimismo se efectúan las verificaciones con cruces de información, denominadas "de oficina". En concreto en estas unidades se gestionan el 90% de las interacciones entre el Fisco y los contribuyentes.

El desafío, entonces, es gestionar el incumplimiento en forma sistémica para asegurar la universalidad de las acciones requeridas hasta la cancelación de la obligación omitida o la aplicación de la correspondiente sanción. Igual criterio debe observarse para la concreción de los distintos servicios requeridos por los contribuyentes.

A ese concepto lo denominamos administración del ciclo completo. Este criterio, de una simplicidad conceptual evidente, resulta –en términos operativos– uno de los desafíos más importantes para las administraciones.

La falta de completitud del proceso de reclamo implica fuerte actividad interna, gran aplicación de recursos humanos y materiales sin lograr resultados efectivos o concretos y por lo tanto es una pésima señal hacia los contribuyentes y hacia la sociedad.



En nuestra experiencia, los sistemas de control altamente descentralizados y no integrados han evidenciado limitaciones en la homogeneidad de las respuestas dadas a las distintas situaciones por parte de las distintas dependencias.

La proliferación de sistemas fragmentados ha producido fallas en el control interno y problemas para lograr un flujo rápido de información. Los elevados grados de libertad operativa de las distintas unidades hacían que éstas trabajaran en forma independiente, con graves dificultades de coordinación, provocando así no sólo respuestas asimétricas, dependiendo de la jurisdicción en que se realizaren las transacciones, sino también inconsistencias de información, excesiva cantidad de bases de datos y dificultad en el acceso a la información.

También se dificultaba la adaptación a nuevas tecnologías tales como el intercambio electrónico de información con agentes externos e internos, basadas en entorno WEB.

Por las razones enunciadas, el área de recaudación tuvo que recurrir a tecnologías para la administración de las cuentas corrientes de los contribuyentes en un modelo más centralizado e integrado que tenderá a eliminar los problemas mencionados. Para hacer operativo estos conceptos se está trabajando en dos áreas básicas, el sistema de control centralizado integrado e integral y el registro tributario. Con estas herramientas se pretende consolidar la información de las distintas áreas organizacionales –dato único– para mejorar la eficiencia de los procesos y compartir entre sí y con los agentes externos información confiable, precisa y oportuna, permitiendo a la administración tener una visión unificada de todos los procesos. Al respecto es importante poner de relieve que el principio de unicidad de los datos surge como consecuencia natural de concebir que cada obligación tributaria es única y que debe ser administrada como tal.

La integridad en el registro de los comprobantes, tanto de origen externo como interno, es la clave para responder a las necesidades de control interno. Asegurarse que todos estos documentos estén contabilizados y no existan omisiones, agregados o modificaciones requiere de un instrumento que capte cada uno de ellos en su origen y genere consecuentemente la registración contable respectiva, que si bien no garantiza la eliminación absoluta del riesgo de fraude, al menos lo morigere sustancialmente.

Todo comprobante de origen externo que ingresa a la organización y no es registrado en ese momento en forma definitiva es un potencial elemento de riesgo para la comisión de un fraude, lo mismo ocurre con un comprobante de origen interno.

Lo ideal era que la misma AFIP desarrollara los sistemas hechos a su medida, y esa fue la decisión adoptada.

La evolución del sistema de control de recaudación en la Argentina tuvo diferentes etapas. En el pasado cercano –últimos 15 años– la estrategia se centró en un control selectivo en universos reducidos de contribuyentes que representaban el mayor porcentaje de la recaudación, con gestión descentralizada y con mayores grados de libertad otorgado a la definición del área operativa.

En una segunda etapa, se puso el énfasis en la ampliación de la gestión del incumplimiento a la totalidad de los contribuyentes en un esquema más centralizado y con menor discrecionalidad en la gestión del control. Para ello, se selecciona uniformemente la frecuencia de actividades de control en función a la capacidad operativa disponible por las distintas dependencias. Para lograr el objetivo de cambio de conducta de los contribuyentes éstos deben tener la certeza que en algún momento razonablemente oportuno, dependiendo del universo al que pertenezcan, la administración ejecutará todas las acciones necesarias hasta la última etapa del proceso de control.



La centralización del sistema de control 2000 Regional, como paso hacia la implementación del "Sistema de Cuentas Tributarias", ha permitido un avance substancial en el control del universo de responsables.

La transformación producida en nuestros sistemas de recaudación ha implicado definir una etapa intermedia entre los anteriores sistemas descentralizados (Dos mil y Dos Mil Regional) hacia el sistema de control centralizado integral.

Los factores más relevantes que deben atenderse especialmente en la implantación de este tipo de procesos son:

- El alto impacto que los errores de diseño y de proceso tienen en toda la cadena de control.
- Requerimientos de disciplina y rigor en la filosofía de gestión mucho más exigentes.
- Toma de decisión más trabajosa y lenta por los volúmenes de datos que se encuentran implicados.
- Aumento del nivel de insatisfacción de los usuarios de los sistemas que encuentran dificultades en ver, en lo inmediato, las ventajas de la gestión uniforme.
- Evaluación negativa de la demora y de la dificultad en acceder a datos que antes estaban bajo su directo control y a corregir errores en forma sistémica y no manual.

Existen dificultades naturales por parte de quienes tiene a su cargo sólo una parte de la gestión para entender los beneficios de pasar de un sistema donde las áreas operativas contaban con mayores grados de libertad sobre un universo reducido de contribuyentes a tener que gestionar en forma sistémica la totalidad del incumplimiento identificado, a partir de datos generados en forma centralizada. La pérdida de éstos grados de libertad generar la resistencia más notoria al proceso de cambio encarado, de allí la importancia de comunicar adecuadamente y a todos los niveles cuales son los objetivos y beneficios del cambio decidido.

Otra fuerte restricción para operar sistemas masivos de gestión del incumplimiento son los clásicos problemas de rechazo de la correspondencia por domicilios erróneos de los contribuyentes. El error o el ocultamiento es utilizado "ex profeso" para evitar la acción del fisco, en tanto que la volatilidad de este atributo implica una fuerte restricción en todas las acciones de control y de servicio.

Sobre este aspecto se ha diseñado un mecanismo distinto de abordaje y que constituye un claro ejemplo de cambio en los procesos.

Encarar el tema de errores en el domicilio desde la gestión de casos individuales implica una utilización ineficiente de recursos que, claramente, no surte efectos permanentes dado que una vez localizados vuelven a cambiarlos tornando ocioso el esfuerzo realizado. Un abordaje sistémico, permite mejorar el control a partir de generarle al contribuyente un interés genuino en mantener al fisco correctamente informado de su domicilio real.

La estrategia es generar riesgo o restricciones operativas a los contribuyentes que no tienen su domicilio actualizado. Se parte de la concepción de que el domicilio actualizado y correcto debe ser de interés del contribuyente y no sólo de la administración. A partir de la aplicación de este concepto, si un contribuyente tiene una marca como no localizado o inexistente se encuentra impedido de obtener constancias de inscripción, de presentar determinados trámites, está sujeto a retenciones diferenciadas y está inhibido o restringido en su capacidad de facturar.



Para asegurar el éxito de este procedimiento las medidas deben ser acompañadas por una gestión responsable que implique una rígida aplicación de las políticas señaladas.

Todo agente que opere parte de un proceso vinculado a la validación del domicilio, debe ser consciente de la relevancia de un tema al que habitualmente no se le asigna la importancia que tiene.

El tema central es la ruptura del vínculo con el contribuyente, tanto para el servicio como para el control. Las normas fiscales habitualmente permiten la notificación ficta, pero esta herramienta debe ser utilizada racionalmente a favor de la administración y no del incumplimiento. Su uso indiscriminado facilita el ocultamiento del contribuyente incumplidor que prefiere no ser localizado.

5.1.2.2 Fiscalización

Tradicionalmente la actividad de fiscalización o de auditoría fiscal es entendida como el conjunto de actividades tendientes a generar riesgo ante el incumplimiento.

La práctica habitual de las administraciones determinó que esa función operara como algo generalmente independiente del resto de los procesos encarados en la gestión tributaria.

Los planes de fiscalización estructurados alrededor de un significativo número de fiscalizaciones en el domicilio del contribuyente frecuentemente ponen más el acento en la cantidad de casos realizados – léase iniciados– y no en la calidad y el impacto que su conclusión y efectiva cobranza implican en la percepción de riesgo percibido por parte de los contribuyentes.

El viejo concepto de que "*con dos o tres casos grandes y alguna denuncia penal alcanza*", ha llevado a que en algunas administraciones se observe una progresiva disminución del riesgo efectivo percibido por los distintos responsables.

Una visión alternativa resulta de integrar las acciones de control primario formal (intimaciones por falta de presentación y pago, sumarios y multas aplicadas, en operaciones de "ciclo completo") con la realización de cruces masivos de datos en verificaciones de oficina y fiscalizaciones en domicilio del contribuyente que pongan un fuerte énfasis en la investigación previa y en el alto compromiso de las conducciones operativas jurisdiccionales en términos del impacto producido.

Las actividades enumeradas en última instancia tienen el atributo común de permitir efectuar una trazabilidad con relación a la conducta observada en el contribuyente.

Esto implica la generación de perfiles de riesgo integrados en una matriz sobre la que se puede producir un proceso de valoración de los comportamientos relativos, que distingan las conductas diferentes y dispare las correspondientes acciones correctivas.

Durante los últimos años el control fiscal en nuestro país se centró casi con exclusividad alrededor del denominado Sistema Dos mil. Este instrumento cumplió con creces el objetivo propuesto pero su propio éxito llevó implícita una falacia: nos concentramos en un núcleo de contribuyentes relevantes olvidando que debemos administrar y controlar un universo mucho más grande de responsables.

La acción sobre el universo total de contribuyentes implica lograr una cobertura más amplia que se traduce en una mayor percepción social sobre la actividad de la administración.

Lo expuesto anteriormente con relación a la trascendencia del cambio en el proceso de recaudación no implica desconocer el peso y la importancia fundamental de la actividad



de fiscalización y de allí la relevancia de ver al control como un continuo que abarca la variedad de instrumentos disponibles.

Las posibilidades que ha instalado el cambio tecnológico en los últimos años, caracterizado esencialmente por la riqueza de los datos disponibles y la capacidad de analizar flexiblemente la información, brinda la oportunidad de efectuar un replanteo de la forma en que la función de fiscalización se vincula o se integra con las restantes actividades de control fiscal y de servicio. Al entender el riesgo como un valor atribuible al contribuyente, la comunicación de ese valor implica un incentivo a la auto corrección de su conducta tributaria, dado que aquellos que se ubiquen en las tramas de mayor riesgo relativo deberían desplazarse voluntariamente a posiciones más ventajosas para evitar los perjuicios implícitos en una mala valoración.

En otras palabras el modelo tiene tres caras: i) se facilita la relación fisco / contribuyente para aquellos que presentan un bajo riesgo; ii) se incrementan las actividades de control para aquellos que su valor de riesgo es alto y iii) la administración asigna con mayor racionalidad sus recursos.

La idea de este cambio reside en ver como un todo integrado y consistente al proceso de explotación inteligente de la información disponible.

Un enfoque semejante se utiliza para abordar el incumplimiento en las obligaciones de la seguridad social.

En este ámbito se privilegia la transparencia y el control ciudadano para mejorar el cumplimiento a través del servicio.

El sistema denominado "Mis Aportes" es una aplicación por Internet, que opera en tiempo real, y que permite a los trabajadores:

- Controlar si está declarado.
- Controlar sus aportes a la seguridad social.
- Verificar el destino de los fondos.
- Efectuar reclamos.
- Acceder a su completa historia laboral – cada una de las declaraciones y pagos desde julio de 1994.

A la fecha, 920.000 trabajadores consultaron el sistema.

A través de otro sistema llamado "Mi Registro", la AFIP instrumentó un registro vía WEB de altas, bajas y modificaciones de relaciones laborales. Se brinda por este medio, constancia del inicio de la relación laboral, se pueden validar los datos existentes en las distintas bases de la seguridad social. Se otorga así seguridad a la registración del empleo y de la relación establecida con el empleador. Desde el 1 de julio de 2005 se efectuaron 280.000 consultas.

En los últimos años, la AFIP avanzó significativamente en la creación de instrumentos de apoyo a la gestión fiscalizadora, basados esencialmente en el uso de la información para la formulación de hipótesis de evasión sólidas previa al trabajo de campo que, en última instancia, debería ser la fase final de un proceso investigativo mucho más profundo. En otros términos, la fiscalización en esa etapa consistirá en la obtención de la prueba concreta que valide o descarte la hipótesis planteada por el investigador.

Para este enfoque resulta necesario conocer con precisión la conformación de los universos a controlar ordenando a los contribuyentes por actividad económica, tramos de ingreso, capacidad contributiva, relaciones societarias, indicadores económicos y



financieros y toda otra agrupación que permita analizar con racionalidad los universos a controlar, para poder formular estrategias de fiscalización adecuadas a las distintas realidades económicas y modalidades observadas de evasión.

Un ejemplo interesante del impacto significativo que un cambio de visión tiene en la gestión de la fiscalización, puede verse a través del análisis de las acciones encaradas para atacar la utilización de facturas falsas en el cómputo de crédito fiscal en IVA y su deducción como gasto en impuesto a la renta.

La maniobra en cuestión consiste en crear empresas cuyo objetivo es generar facturas falsas para ser usadas por terceros como crédito fiscal o para la deducción de gastos, permitiendo la disminución de la base imponible a empresas o sujetos que realizan actividad económica real. Para atacar este problema los auditores fiscales analizaban la veracidad de las facturas que componen el crédito de los contribuyentes.

Sin embargo, una vez más, un problema de enfoque en el trabajo limitaba el éxito de las actividades de control realizadas. Tradicionalmente, los fiscalizadores tenían metas a cumplir consistentes en ajustes cuantitativos determinados en las fiscalizaciones realizadas, que se computaban para los casos trabajados en cada jurisdicción.

Para cumplir el objetivo impuesto procedían a reclamar a las empresas inexistentes el impuesto falsamente facturado y nunca ingresado. Ese comportamiento –de hecho– perfeccionaba el crédito fiscal computado por el usuario de la factura, pues si el fisco le reclamaba al generador dándole certeza a esa factura a través de una determinación administrativa, no le podía reclamar el crédito al usuario argumentando que era falsa.

Habitualmente el proceso de determinación administrativa no encontraba reparos por parte del contribuyente cuestionado –el emisor de la factura falsa– porque el enfoque dado por la administración iba en interés del objetivo pretendido con la maniobra: culminar en una deuda en cabeza de un insolvente.

A partir de este diagnóstico, y en consonancia con la filosofía de gestionar en ciclo completo, se consolidó y generalizó el criterio que las metas se cumplen si el impuesto reclamado se ingresa efectivamente con las consiguientes multas. De esta manera, la ficción estructurada durante muchos años comienza a desvanecerse.

La gestión de fiscalización, a partir de un cambio conceptual, modifica el foco incluyendo a la cobranza como criterio de éxito de la gestión, por lo que en el caso de las facturas falsas el crédito debe gestionarse en cabeza de los usuarios de las mismas.

En consonancia con este nuevo enfoque, se diseñaron mecanismos e instrumentos de control preventivo de estas figuras:

- Se mejoró el control de los sistemas de autorización de impresión de facturas, estableciendo restricciones para aquellos contribuyentes que evidencien incapacidad patrimonial para generar crédito fiscal que pueda ser computado en la cadena del IVA.
- Se elaboró un proyecto de ley por el cual las personas jurídicas que se creen tendrán un control de inscripción en AFIP previo a su autorización para funcionar.
- Se aplicaron nuevos recursos tecnológicos a los comprobantes habilitados para el uso por parte de los contribuyentes, tales como la inclusión del código de barras para facilitar su almacenamiento en registros con soporte digital y su consulta por parte de la AFIP.
- Se reglamentó fiscalmente las formas de documentar las operaciones de comercio electrónico, a través de un procedimiento consistente en la emisión de una clave de autorización individual previa para aquellos comprobantes que generen crédito fiscal y, global o por lote, para los restantes.



Otra experiencia importante para analizar las consecuencias de la instalación de nuevas modalidades de gestión, es el acento puesto en la fiscalización de oficina utilizando la información disponible en las bases de datos de la AFIP que, a su vez, brinda objetividad y transparencia a las actividades de control.

Este punto plantea un cambio substancial con respecto al paradigma tradicional, el cual consideraba a la fiscalización en el domicilio del contribuyente como eje estructural del proceso de fiscalización. Actualmente, la información suministrada por terceros independientes, resulta probablemente el elemento de control más valioso con que cuenta la administración.

Por tal motivo, se ha vuelto imperioso un riguroso control de la administración de esta información desde que la misma ingresa hasta que es utilizada para fines de control, por lo que no puede ser considerada una actividad marginal o con acciones más débiles que las realizadas con las restantes obligaciones.

La Administración Tributaria argentina ha implementado desde hace algunos años unidades de gestión de las auditorías de escritorio en las áreas encargadas del control primario del cumplimiento de las obligaciones. El sistema operaba, hasta hace poco tiempo, sobre bases descentralizadas en el ámbito de las unidades regionales donde se generaban casos de inconsistencias mediante cruces de información. Dichas bases se actualizaban tres o cuatro veces al año y se efectuaba un análisis para la selección de los casos que era discrecional, no existiendo pistas de auditorías informáticas confiables sobre los casos descartados y las sucesivas etapas de gestión de los casos preseleccionados.

A partir de las nuevas posibilidades tecnológicas de la AFIP, se ha podido desarrollar una herramienta informática que contiene todas las etapas del proceso de verificación: preselección de casos, envío de requerimientos, cálculo del ajuste y seguimiento informático en los sistemas de recaudación del efectivo ingreso de la diferencia detectada. Las tareas llevadas a cabo por el personal del área, están sujetas a validaciones y son guiadas por la herramienta a través de un circuito estándar de trabajo con definiciones de roles específicos y la generación de requerimientos, permitiendo también mantener un control de gestión permanente que facilita el análisis de los posibles desvíos.

La puesta en marcha de este nuevo sistema, ha tenido algunas complicaciones interesantes para comentar en el marco del análisis de las particularidades de los procesos de cambio en las administraciones tributarias. Si bien la utilización de los cruces informáticos como forma de seleccionar casos a fiscalizar no constituye un elemento nuevo para la administración tributaria argentina, la explotación de los mismos en una herramienta de estas características requiere ajustes constantes, tanto en la definición como en la solución de los errores que se verifican en la ejecución, de manera de desarrollar una confianza creciente de los usuarios en el sistema instrumentado.

Otro aspecto que debió considerarse en este sentido, fue demostrar a la organización que si bien el sistema tiene restricciones en cuanto a las posibilidades discrecionales de gestionar por esta vía casos detectados localmente, para la administración tributaria resulta mucho más valioso en términos estratégicos mostrar cómo la utilización inteligente de la información que administra contribuye significativamente a la generación de una verdadera percepción de riesgo.

Finalmente, resulta importante destacar que el objetivo primario de la estrategia descrita para el proceso de fiscalización es que los contribuyentes se vean obligados a efectuar un nuevo cálculo del riesgo asociado a la evasión de sus impuestos, tomando conciencia



que el que históricamente venían realizando puede llegar a estar equivocado ante la mejora producida en el accionar de la administración tributaria.

5.1.2.3 Servicios

Los sistemas tributarios –algo que para la mayoría de las administraciones constituye una variable no controlable del contexto– están definidos muchas veces por un conjunto de impuestos de base amplia. En otros términos, nuestro universo de responsables y por ende nuestras actividades de control son y deben ser masivas.

Como consecuencia, es en las unidades operativas impositivas y aduaneras donde se concentra el mayor peso y la mayor exigencia como disparador tanto de las acciones masivas de control, recaudación y cobranza, como también de todo aquello referido a los servicios y atención que una administración tributaria moderna debe dar a sus "clientes". Resalto la necesidad de empezar a pensar con naturalidad en el contribuyente como un cliente al cual estamos obligados a dar la mejor calidad de servicio posible.

Sólo a partir de una clara distinción entre el contribuyente cumplidor y aquel que no lo es, podremos diferenciar claramente las estrategias a aplicar y las acciones derivadas como consecuencia del cumplimiento o de la infracción.

Para reforzar este concepto de mejora del servicio se ha creado en el ámbito de la AFIP la Subdirección General de Servicios al Contribuyente, resaltando así la necesidad de coordinar los esfuerzos que se han venido desarrollando desde hace unos años –a través de iniciativas tales como la Defensoría del Contribuyente– en ese ámbito de actividad y dotando a esa jurisdicción de la capacidad de generar la sinergia necesaria para que el contribuyente cumplidor cuente con interlocutores permanentes que velen por la calidad del servicio que brinda la administración.

Complementariamente a la desagregación de prácticas de mejora de la atención y servicios sustentada hacia unidades de la red territorial, se ha profundizado como eje estratégico el desarrollo y utilización de Internet como un canal de comunicación masivo y válido, para todas aquellas acciones que se puedan desarrollar satisfactoriamente por esa vía.

Se trata de adicionar al concepto de mostrador tradicional el de "mostrador virtual" en procura de superar límites temporales y geográficos en la atención y de prestar, asimismo, servicios que no podrían ser conducidos por un medio distinto (v.g.: consulta de constancias de inscripción o de facturas válidas.). En la actualidad se operan satisfactoriamente sistemas que están permitiendo operar determinados procesos con un criterio de mayor equidad y alcance.

Sin embargo, la virtualidad podría significar la exclusión de determinados segmentos de contribuyentes que queden al margen del uso de la tecnología por imposibilidades económicas, técnicas o funcionales. En ese entendimiento, la administración ha procurado establecer canales alternativos de contacto que determinen la inclusión total del universo, cubriendo de la equidad necesaria al acceso tanto a la información como a las transacciones.

Actualmente nos encontramos analizando la posibilidad de explotar la telefonía celular, o de dar alternativas de conexión Web, a los segmentos excluidos naturalmente.

Junto con el concepto de "mostrador virtual", surge la necesidad de potenciar el uso de la telefonía como medio de contacto o canal igualmente válido, para conducir determinados aspectos de la relación con la ciudadanía. Es claro que la asistencia para el uso de Internet no puede pensarse en términos permanentes de manera presencial sino



que, por el contrario, la amplitud horaria que la Web representa puede ser soportada por un canal centralizado como lo es un call center.

Las organizaciones que han disminuido la participación de la modalidad presencial de atención, lo han hecho desviando el flujo hacia otros canales concebidos para la masividad, tal como lo representa un call center. De este modo, obtienen mejores condiciones para uniformar el proceso de atención y las respuestas a brindar, aunque muchas veces sea resistido por los clientes toda vez que pierden el contacto visual o presencial con los funcionarios.

La dinámica del cambio ha determinado que algunos de los sistemas implementados para atender demandas de los contribuyentes, no tengan la capacidad de respuesta acorde con estas expectativas, con el consiguiente deterioro del servicio y la necesidad de utilizar procedimientos excepcionales para hacer frente a la demanda insatisfecha, por ello, resulta necesario tener en cuenta estas cuestiones para poder sostener y consolidar definitivamente los cambios propuestos.

En este punto es importante señalar la importancia de atender con la mayor celeridad posible todo el proceso de devolución de créditos de impuestos o de trámites que consagren derechos del contribuyente. El desafío de la sistematización conlleva la reducción de los tiempos de conclusión, la objetividad de los procesos de los procedimientos, la unificación de los criterios en su tramitación. Es este un terreno donde queda mucho por hacer en términos de eficiencia y transparencia.

5.1.3 Los recursos

No se pueden concebir los cambios realizados en los últimos años en nuestra administración sin la participación activa de las personas de la organización y sin los suficientes recursos financieros y materiales.

Lo importante no es sólo lo que se ejecuta, sino cómo se ejecuta. Todos los que forman parte de la organización, deben tener la convicción permanente de que lo que hacen diariamente es absolutamente necesario para el cumplimiento de su misión.

Solo así, transmitiendo claramente este mensaje y logrando el compromiso de las personas, sentirán que trabajan para "su" organización y aplicarán en forma natural y voluntaria todo su talento y esfuerzo a la realización de su tarea.

La disponibilidad de recursos financieros acordes a las exigencias de transformación de la organización fue una base imprescindible para motorizar los procesos encarados.

5.1.3.1 Recursos humanos

La naturaleza e intensidad de los cambios en las administraciones tributarias, así como la velocidad a la que se producen, constituyen los principales retos para la gestión actual de los recursos humanos.

En este contexto, resulta prioritario adoptar un enfoque proactivo de recursos humanos que reconozca explícitamente la necesidad de facilitar el logro de los objetivos estratégicos, reconociendo que el personal es el recurso diferencial para alcanzarlos. Contar con recursos humanos flexibles, con iniciativas que motoricen su potencial y en condiciones de adaptarse a condiciones altamente dinámicas es determinante para nuestro proyecto, y dotar al Organismo de gente con ese perfil, una tarea clave.

Algunas de las previsiones que la AFIP ha adoptado en esta dirección son:

- Se ha diseñado una "Política de Dotaciones e Ingresos" que establece lineamientos específicos respecto de la provisión de personal.



- Anualmente, en forma complementaria a la formulación del Plan de Gestión, se ha comenzado a elaborar un Plan de Dotaciones. Esto implica reflexionar anticipadamente sobre las necesidades de recursos humanos según los objetivos estratégicos planteados para cada año.
 - Las bajas vegetativas de un año determinado, serán las vacantes disponibles para el período siguiente y se destinarán a las diferentes áreas según las prioridades de la gestión, sin perjuicio de atender las necesidades adicionales que puedan prestarse y se defina cubrir.
 - La progresiva implantación de un modelo de gestión por competencias ha permitido determinar con mayor claridad los perfiles requeridos para los diferentes puestos de trabajo.
 - Actualmente el personal está clasificado según el catálogo de puestos disponible en el organismo y cada una de las posiciones está descripta, a su vez, por las principales competencias técnicas y de gestión.
 - La modalidad de gestión por competencias permite incorporar mayor flexibilidad, dado que los cambios puntuales en los procesos o tareas de un puesto de trabajo pueden ser fácilmente asimilados, en tanto el personal cuente con las competencias necesarias.
 - Los procesos de selección de personal han puesto énfasis en alcanzar la excelencia y adecuación a las competencias requeridas, utilizando mecanismos que aseguren su transparencia.
 - Se ha diseñado una base de datos de postulantes abierta a la comunidad a través de Internet, de la cual se extraen los potenciales candidatos que son incorporados luego de dispositivos de examen y entrevista que permiten evaluar su adecuación al perfil buscado.
 - La capacitación en general es un tema de atención constante, a fin de mantener niveles adecuados de formación y actualización en las temáticas sustantivas.
- Igualmente, aquella capacitación orientada a la formación gerencial es relevante para una mejor adecuación a los cambios de la gestión.
- En este sentido, se han desarrollado programas de capacitación ajustados a las necesidades de las agencias, se ha incorporado a los niveles de jefatura de base a los programas gerenciales y se está rediseñando este último programa en forma integral.
 - Del mismo modo, se ha procurado apoyar a las jefaturas en la utilización de gestión por competencias, mediante la implementación de experiencias puntuales con el acompañamiento de personal especializado de recursos humanos.
 - Se dispone de un Sistema Informático integral para la Gestión de Recursos Humanos, que permite disponer de información gerencial completa y oportuna.
 - Finalmente, se ha buscado revisar y poner mayor énfasis en los procedimientos de comunicación, aspecto que resulta clave en todo proceso de cambio.

5.1.3.2 Recursos financieros y materiales

Las administraciones tributarias, como parte integrante del Estado, deben encuadrar sus procedimientos de acuerdo a normas de orden público, que si bien tienen como fin último la protección de los intereses de orden superior, en muchos casos encuentran restricciones en la posibilidad de obtener los recursos necesarios para satisfacer las necesidades de infraestructura, remuneraciones y material técnico.



La falta de flexibilidad, la rigidez de los procedimientos, la lentitud e incapacidad para asumir los cambios y la falta de responsabilidad frente a los resultados, llevan a la rutina, inoperancia e ineficacia en la gestión de los organismos. Tradicionalmente, el principal justificativo aducido para enfrentar las críticas por estos comportamientos es la carencia de recursos financieros.

Este tipo de recursos resultan absolutamente necesarios, tanto para lograr los recursos para el sostenimiento del Estado, como para facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones y el control de las mismas.

Desde hace casi cuatro años, la Administración Tributaria argentina posee adecuadas facultades para distribuir los fondos que se le han asignado y que corresponden a un porcentaje de la recaudación. Como contrapartida de las facultades concedidas, el Administrador Federal debe cumplir un Plan de Gestión anual previamente aprobado por el Poder Ejecutivo.

No obstante ello, subsisten algunas dificultades producto de la experiencia insuficiente en procedimientos modernos de ejecución de presupuesto en forma eficiente. Esta limitación constituye un verdadero desafío para cada uno de los gerentes encargados de dicha tarea. El proceso de adaptación todavía no ha logrado estabilizarse respecto de la capacitación de recursos y de las normas que hacen operativa estas facultades.

Las restricciones financieras que la organización sufrió durante años, provocaron una adaptación a dicha circunstancia que resulta complicado de modificar. El proceso requerirá ajustes de gestión y una toma de conciencia de toda la organización a la nueva realidad.

5.2. La ejecución de la estrategia. Importancia de la cultura.

La adecuada ejecución o puesta en práctica de una estrategia es tan o incluso más importante que la formulación misma.

Ejecutar una estrategia no es otra cosa que la conversión de ésta en un conjunto coherente de iniciativas y medidas de desempeño, poniéndolas efectivamente en práctica y obteniendo información para su retroalimentación.

En el caso particular de AFIP, este proceso se realiza mediante la elaboración y ejecución del Plan de Gestión Anual, el mismo recoge las iniciativas e indicadores orientadas a satisfacer y monitorear los objetivos estratégicos y específicos definidos y que proyectan los cambios significativos a introducir en los procesos, en las estructuras, en los sistemas y en las metodologías de trabajo. Este plan excede lo que normalmente se conoce como "Plan Operativo", ya que en él también se vierten los lineamientos estratégicos definidos para el período de gestión a encarar, como así también la misión, visión y valores que sustentan a la organización.

La implementación de las estrategias involucra a todas las funciones y personas de la organización, pero es al ápice estratégico al que le corresponde evaluar y liderar los tres procesos esenciales involucrados:

- la formulación,
- la implantación, y
- el control.

En la Administración Federal, el objetivo es que *el proceso de formulación* se materialice a través de la realización de una serie de encuentros y talleres entre las distintas autoridades y jefaturas del organismo, en los cuales se debatan, validen y redefinan los objetivos



estratégicos para el período entrante, a la vez que se comiencen a delinear las metas pretendidas para los principales indicadores de gestión.

El proceso de implantación de la estrategia, se lleva a cabo a través de la elaboración y posterior ejecución de los planes de gestión anuales. Con el objeto de facilitar la medición de la gestión, se incluyen en ellos indicadores que permiten evaluar a través del tiempo el logro de los resultados presupuestados, a los que se le definen los valores a alcanzar como exigencia de gestión durante el período.

Por otra parte, el proceso de implantación de la estrategia organizacional es complementado a través de la ejecución de planes específicos no periódicos destinados dar solución a problemáticas coyunturales. Es el caso de las dos fases del Plan Antievasión de la AFIP que, producto de la coyuntura en la cual desarrollaba sus tareas la Administración Tributaria argentina durante los años 2003 y 2004, fueron juzgadas como una actividad necesaria e impostergable.

Este plan, que tuvo y tiene actualmente una alta repercusión pública, surgió como una iniciativa de la AFIP para responder en forma proactiva a los efectos de la crisis económica que tuvo lugar en nuestro país y a la solución de problemas identificados por la propia organización en su gestión cotidiana.

El proceso de control de ejecución de la estrategia, consiste en el establecimiento de un esquema de control sobre las actividades que se desarrollan en las diferentes áreas de AFIP, permitiendo de esta forma la realización de una evaluación cuali-cuantitativa de las acciones del organismo en su conjunto con el objeto de generar información clave para la toma de decisiones.

En el marco de ideas del enfoque actual de la administración por objetivos, continuamente se realiza un análisis de gestión orientado a la evaluación y medición de los avances logrados en los mismos, orientando su análisis en dos grandes áreas temáticas: gestión de proyectos y gestión de resultados.

El control de gestión sobre estos proyectos, se lleva a cabo mediante relevamientos y consultas periódicas, informando cada una de las áreas responsables los avances producidos durante el período, los condicionantes que pueden afectar el éxito de la iniciativa y los resultados obtenidos en cada etapa.

Por su parte, la faceta del control de gestión por resultados, se centra en el análisis de los indicadores definidos en el Plan de Gestión anual y el seguimiento del grado de cumplimiento de las metas institucionales establecidas como reflejo de los objetivos de la Administración Federal.

Un fuerte desafío para quienes tienen a su cargo llevar adelante la ejecución de la estrategia planteada es la comunicación de dicha estrategia a toda la organización. Múltiples factores inciden significativamente en el cumplimiento de este objetivo, razones de orden cultural, falta de experiencia y conocimiento en temas de ejecución, falta de frecuencia de reuniones de evaluación y seguimiento de la ejecución del plan, atentan contra el éxito de la misión.

En este orden de ideas, nuestra Administración se encuentra desarrollando una experiencia que se halla en plena etapa de implementación y que tiene como objetivos centrales los siguientes:

- Incrementar y mejorar los canales de comunicación para que todos los integrantes de la organización conozcan y comprenda cuál es la estrategia planteada.
- Llevar adelante un proceso más horizontal y participativo.



- Analizar procesos y procedimientos de manera continua y constante.
- Lograr una mejor adaptación a los cambios impuestos por el contexto.

El procedimiento dispuesto, prevé un diagrama de reuniones pautadas para los distintos niveles de conducción con frecuencias mensuales y/o trimestrales donde se tratan temas que incluyen básicamente aquellos que se consideran de importancia estratégica, elegidos por la alta gerencia y por las áreas operativas. Este mecanismo permite el intercambio de ideas entre funcionarios que, aunque desarrollan tareas similares, lo hacen en un contexto muy diferente y a veces con realidades muy distintas.

5.2.1. Factores condicionantes

Existen cuatro factores principales que condicionan la ejecución de la estrategia, los cuales deben ser tenidos en cuenta al momento de la formulación estratégica, previendo acciones conducentes a capitalizarlos, minimizarlos, o en última instancia modificando la estrategia misma para evitar posibles conflictos.

Ajuste de la cultura a la estrategia formulada

La cultura puede definirse como el conjunto de valores y creencias compartidas que se van desarrollando en una organización a lo largo del tiempo. La cultura de la organización puede afectar o favorecer la implementación de la estrategia, al influir en la conducta de sus trabajadores motivándolos o no a lograr o sobrepasar los objetivos definidos.

Ajuste de la estructura a la estrategia formulada

Al poner en funcionamiento una estrategia se deben observar ambas estructuras, la formal y la informal, por tres razones. En primer lugar, la estructura actual del organismo puede ayudar o no, o incluso impedir la ejecución eficaz. En segundo lugar, la ejecución demanda la asignación de tareas a los distintos niveles de la organización y al personal de la misma; en tercer lugar, la organización informal puede convertirse en una herramienta valiosa que facilite una ejecución exitosa, ya que puede emplearse la red informal de comunicación para estimular la rápida implementación de la estrategia.

Liderazgo

El papel del liderazgo es decisivo en la etapa de implantación debido a que es en esta donde deberá materializarse, a través del esfuerzo de toda la organización, el trabajo realizado en las instancias de formulación estratégica y planificación operativa; dependerá de ello el éxito de las estrategias formuladas.

Políticas para la ejecución efectiva

Las políticas sirven para apoyar las decisiones estratégicas adoptadas, es decir, lograr la cohesión y armonía de todo el proceso. Las políticas se encargan de la articulación de todo el modelo, con lo que evitan las contradicciones entre las diferentes funciones, así como trazan los rangos para la toma de decisiones en relación con las contingencias que puedan ocurrir y, de esta forma, garantizan la proactividad y la consecutividad del proceso.

5.2.2. Herramientas de gestión

Existen en el mercado diversas herramientas que facilitan el monitoreo de la implantación de la estrategia. La AFIP se encuentra desarrollando acciones tendientes a evaluar la factibilidad de la aplicación de algunas de ellas a través de la participación de su personal en talleres de capacitación específicos (Metodología *Balanced Scorecard*) y la realización de pruebas piloto y de concepto.



En este sentido, cabe destacar los avances logrados en el testeo de sistemas que dan soporte a la metodología *Balanced Scorecard* (Oracle BSC) y de otros que facilitan la formulación y seguimiento de proyectos (MS Project Server).

No obstante los avances logrados en este sentido, los tiempos involucrados en el proceso de implementación cultural y tecnológica de estas herramientas y sistemas en un organismo de la envergadura y características de la AFIP, hicieron que los responsables de monitorear la correcta implantación de la estrategia organizacional tomaran la determinación de avanzar en el diseño, desarrollo y puesta en operación de aplicaciones propietarias que dieran respuesta a las necesidades de corto plazo.

Cabe destacar que las aplicaciones desarrolladas satisfacen ampliamente los requerimientos actuales en cuanto a pertinencia y oportunidad de la información relativa al avance de iniciativas y seguimiento de indicadores de gestión. Esta información es generada y actualizada directamente por las áreas responsables de llevar adelante la ejecución de la estrategia y se almacena, mediante formularios disponibles en la intranet del organismo, en una base de datos centralizada que permite, entre otras cosas, realizar consultas en línea sobre el grado de avance alcanzado en la implementación de la estrategia, visualizando la información agregada por objetivo específico o detallada por iniciativa e indicador.

5.3. Las alianzas

Las alianzas estratégicas podrían definirse como acuerdos o entendimientos que ayudan a las organizaciones a desarrollar mecanismos conjuntos de operación y toma de decisiones. Se basan en el respeto y la confianza mutua.

En general, se orientan a estimular una mayor y mejor cooperación entre diversos actores con incumbencia en temáticas afines. Así, a través de las sinergias derivadas de la interacción, se aumenta y maximizan la eficacia, la eficiencia y la sustentabilidad del esfuerzo individual.

Como se ha afirmado en reiteradas ocasiones, son muchos los desafíos que deben afrontar las organizaciones en la actualidad: el incesante avance tecnológico, la globalización, los nuevos procesos económicos y la crisis recurrentes exigen a las entidades en general, y a las administraciones tributarias en particular, un cambio en sus formas y enfoques tradicionales.

Actualmente, las alianzas estratégicas constituyen uno de los principales instrumentos que pueden utilizar las organizaciones para insertarse exitosamente en este contexto dinámico: gracias al entendimiento que se produce entre dos o más actores sociales diferentes, al diálogo y a la detección de objetivos de consenso, se pueden definir planes de acción conjuntos para lograr beneficios de mutua conveniencia que les permitan superar los obstáculos que impone la compleja realidad.

En efecto, las alianzas pueden resultar de utilidad para numerosos fines simultáneamente. Entre ellos, se puede destacar:

- Cumplir con los objetivos específicos de una organización o conseguir aquello que le convenga (ganancia económica, consolidación institucional, bases de estabilidad, acceso a información, contactos, prestigio, influencias, etc.).
- Crear un sistema de convivencia más armonioso, favoreciendo así al conjunto de toda la sociedad.
- Propiciar formas de participación más eficaces que generen oportunidades de desarrollo para sí y para terceras partes.



- Fortalecer las conductas individuales, estimular el compromiso y mejorar la capacidad de respuesta a las necesidades del público.

Los acuerdos constituyen uno de los mecanismos más eficaces para implementar los cambios deseados, ya que al permitir la conciliación de intereses e ideales compartidos entre organizaciones, se pueden definir las áreas técnicas de colaboración desde las cuales impulsar procesos de innovación y crecimiento. Así, cada organización complementa las actuales fortalezas de la otra parte y se pueden utilizar los talentos de ambas, pero combinados en forma única.

A partir de la multiplicación de las alianzas los organismos pueden:

- Aumentar el entendimiento entre los distintos sectores, generando vínculos sólidos y perdurables.
- Simplificar la gobernabilidad de las organizaciones.
- Hacer más fluida y efectiva la coordinación práctica de actores diferentes.
- Mejorar el acceso a información crítica.
- Incrementar la participación en las decisiones y en las acciones de otros actores en los sectores conexos.
- Mejorar los niveles de eficiencia general de los procesos, disminuyendo costos operacionales y distribuyendo los riesgos implícitos.
- Focalizarse en aquellos aspectos de su actividad que son "intransferibles".
- Favorecer el surgimiento de actividades innovadoras en un proceso de desarrollo cooperativo, al integrar los procesos en los que intervienen diversos organismos en "paquetes" coherentes.

En definitiva, las alianzas buscan promover y fortalecer el desarrollo de cada una de las entidades que las integran a partir del concepto de *trabajo cooperativo*, que implica la promoción y el estudio, desarrollo, capacitación e investigación de temas de mutuo interés. Para ello, se establecen convenios de desarrollo, investigación y cooperación técnica con universidades, organismos públicos, privados, mixtos y organizaciones no gubernamentales. Asimismo, dependiendo de las temáticas específicas, se celebran acuerdos de cooperación internacional con organismos e instituciones extranjeras, generalmente tendientes al intercambio de información y/o a la transferencia de *knowhow* en procesos de cooperación horizontal.

Por supuesto, se debe planificar y establecer prioridades respecto de las entidades con las que resulta pertinente asociarse para lograr una efectiva *complementación estratégica*. Para ello, hay que identificar aquellos nichos de intereses compartidos actuales y/o potenciales que pueden ser alcanzados mediante la cooperación, evitando los dogmatismos y las posturas poco flexibles.

En este proceso se pueden identificar al menos tres etapas bien definidas:

(i) Evaluación del entorno y diagnóstico de la propia organización

El análisis busca explicar el conjunto de la situación a la que se enfrenta la organización, sistematizando e interpretando el escenario donde el organismo actúa. Para ello, el organismo también deberá estar informado acerca de lo que ocurre en su área de influencia, a fin de poder influir en la toma de decisiones de terceras partes que puedan impactarlo directa o indirectamente.

(ii) Identificación y detección de las necesidades e incentivos mutuos



Detectar y conocer a los otros actores resulta crucial a la hora de alcanzar acuerdos de cooperación. Este análisis debe incluir no sólo a los actores que ya están interviniendo (actores reales), sino también a aquellos con los cuales aún no se ha interactuado (actores potenciales).

Ello permite definir los modos de cooperación a partir de las motivaciones compartidas.

(iii) Adopción de la estrategia de concertación

Una vez identificada la contraparte y los incentivos mutuos, hay que convocar al diálogo. Dicha convocatoria puede provenir de cualquiera de las partes, o puede ser impulsada por otra institución, pública o privada, a la cual le interese promover formas de concertación.

A través del diálogo, las instituciones intervinientes podrán definir los consensos básicos en un plan de acción, que será el sustento conceptual y operacional de la alianza y que generalmente adquiere la forma de convenio.

En todo el proceso, hay una serie de factores cruciales que conviene tener en cuenta:

- El grado de interés de los posibles aliados.
- La conveniencia mutua, la cual debe responder a un sentido de equilibrio y justicia.
- La disponibilidad de los recursos requeridos que surgen a raíz de la alianza.
- La capacidad de administrar el proceso de negociación y su posterior puesta en marcha, incluyendo la retroalimentación y evaluación de logro de los objetivos.
- La disponibilidad de los mecanismos de información que garanticen la transparencia en el proceso.
- La definición de normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones de cada institución. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados en virtud de la alianza establecida.

Las situaciones y los entornos nunca son iguales, por lo que es indispensable que las organizaciones se adapten a las características propias de cada coyuntura. Las complejas relaciones inter-institucionales dan lugar a múltiples formas de alianzas estratégicas. En el caso particular de la AFIP, y dada la importancia crucial que reviste el acceso a bases de datos externas en los procesos centrales de recaudación y fiscalización, las principales líneas de intervención se han focalizado en el intercambio de información con otros organismos.

De todos modos, la elección del trabajo cooperativo con otras entidades como herramienta para el desarrollo está enraizada en los mandatos estratégicos de la organización, habiendo sido expresamente incorporado en la "visión" institucional, que afirma que "La AFIP se convertirá en un pilar importante para el desarrollo y sustentabilidad de la economía, gracias al propio accionar y a la suma de los esfuerzos de organizaciones públicas, sociales y privadas...".

En consecuencia con esta visión de futuro, la organización ha propiciado un importante acercamiento a múltiples entidades de diversa naturaleza, del país y del exterior, llegando a la celebración de acuerdos formales con muchas de ellas.

Entre las principales fuentes internas, se puede citar los convenios celebrados con el Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INPI), el de la Propiedad Inmueble, de la Propiedad Automotor y la Dirección Nacional de Derechos de Autor. Adicionalmente, a principios del 2005 se ha alcanzado un acuerdo con la Subsecretaría de la Gestión Pública



a los efectos de posibilitar el diseño, organización y ejecución de diversos tipos de acciones orientadas a los objetivos respectivos.

Una mención especial merece el acuerdo alcanzado recientemente con el Banco Central de la República Argentina (BCRA), a partir del cual la AFIP transfiere tecnología (en especial, el sistema de administración y gestión de recursos humanos –SARHA-), a cambio de garantizar el acceso a información, presentada de tal manera que resulte compatible con las necesidades de la administración tributaria. En similar enfoque se encuadra el convenio con el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados –INSSJP, PAMI-, a quien también se les brinda apoyo técnico y capacitación.

Por otra parte, se ha avanzado en esquemas cooperativos con las provincias, en un intercambio mutuamente beneficioso a través del cual los gobiernos provinciales acceden a tecnología referida al manejo de bases de datos y sistemas transaccionales (extender la utilización del sistema OSIRIS, estandarizar formatos de registros, etc.) para la recaudación de tributos locales a cambio de la adaptación de sus datos a estándares compatibles con los utilizados por la AFIP (adopción de la CUIT como elemento compatible de identificación y registración de información de los contribuyentes, homogeneización de criterios de fiscalización, etc.).

El trabajo de colaboración recíproca con las provincias también incorpora aspectos de más largo plazo, como ser los convenios relativos a la educación tributaria, con especial énfasis en las acciones de capacitación de los recursos humanos locales.

Hasta la actualidad, se han firmado "acuerdos marco" con los gobiernos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Jujuy, Salta, Mendoza, Ciudad de Córdoba y Ciudad de La Plata.

Asimismo, se ha avanzado con la Inspección General de Justicia en la adopción de medidas tendientes a la realización de controles previos y concomitantes al trámite de inscripción de las personas jurídicas, fortaleciendo de este modo la información disponible para su utilización en esquemas de control.

Se ha firmado un convenio con la Comisión Nacional Protectora de Bibliotecas Populares (CONABIP), dependiente de la Secretaría de Cultura de la Nación, con el objetivo de *"cooperar recíprocamente en las actividades necesarias para la difusión, promoción y ejecución del programa "Información Ciudadana", incluyendo la capacitación de los integrantes de las Bibliotecas Populares que lo ejecuten mediante talleres y capacitaciones acerca del derecho a la información y las diferentes temáticas abordadas por el mencionado programa"*. Esta iniciativa propone una forma novedosa de contacto con la ciudadanía, ya que la AFIP pone a disposición de la CONABIP determinados contenidos para que se reproduzcan en su página Web y/o se remitan a las bibliotecas populares. De este modo se procura lograr una mayor presencia de la Administración Tributaria en medios socioculturales.

Los esquemas asociativos con entidades privadas se basan en la percepción de ganancias potenciales para los actores involucrados. Así, la AFIP ha logrado un acuerdo de cooperación mutua con Telecom-Telefónica, mediante el cual se crea el programa 'AFIP Servicios en línea', destinado a los locutorios y telecentros públicos.

En el marco del programa, se brinda capacitación y apoyo a fin de ampliar la disponibilidad de los servicios Web de AFIP, procurando aumentar la capilaridad en el acceso a Internet.

El ámbito internacional ofrece a través de los diversos regímenes y las instituciones que los integran diversas oportunidades de colaboración. Entre las acciones de cooperación con



fuentes internacionales, han resultado de especial relevancia los convenios alcanzados con otras administraciones tributarias y aquellos tendientes a la integración de procesos en el MERCOSUR.

En este sentido, cabe destacar el intercambio de registros aduaneros (INDIRAMERCOSUR), que supone la reutilización de los datos para generar manifiestos o despachos en forma automática, en un marco de confidencialidad y protección de la información y el Sistema Informático de Tránsito Internacional Aduanero (SINTIAMERCOSUR), que permite conocer el destino de la mercadería en tránsito, disminuyendo los costos operativos y los tiempos de tramitación. Al mismo tiempo, el proceso fue definido para asegurar la consistencia de los datos, a partir de contar con padrones únicos de transportistas habilitados, entre otras medidas tendientes a optimizar las acciones de control.

Por otra parte, los convenios de doble imposición firmados con diecisiete países en la actualidad han permitido el cómputo de los impuestos pagados en otras jurisdicciones y la cooperación recíproca para la interpretación ante controversias. Además, gracias a los convenios con otras administraciones tributarias (España, Perú y Brasil), se ha avanzado en proyectos de asistencia mutua para la prevención de la evasión, la elusión y el fraude. Se encuentran avanzadas las negociaciones con importantes administraciones tributarias de la región.

Como se ha mencionado, en algunos casos los convenios locales o con actores del exterior vienen a reforzar relaciones institucionales preexistentes; en otros, inauguran nuevos canales de comunicación, pero en todos los casos se procura consolidar vínculos fructíferos para todas las partes. Especialmente en lo referido a los convenios con entidades radicadas en el país, tales acciones afianzan a las instituciones, fortaleciéndolas a través de un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles en el sector público.

El resultado que se está obteniendo de estas experiencias es altamente satisfactorio, no solo por la sinergia inter-organizacional positiva, sino por el nutrido aprendizaje que la AFIP viene acumulando en la materia. De allí que una de las principales lecciones que se han incorporado hasta el momento se centra en el especial esfuerzo que hay que hacer para fomentar en la contraparte la sensación de confianza, responsabilidad, disciplina, compromiso y seguridad, ya que éstos constituyen factores clave para el éxito de las alianzas estratégicas.

6. EL NUEVO ROL ESTRATÉGICO DE LA TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN

Las administraciones tributarias deben realizar esfuerzos sistemáticos y permanentes para abrirse al contexto y generar mecanismos que le permitan conocer oportuna y profundamente los cambios que se producen, de forma tal de estar en condiciones de definir estrategias - tanto externas como hacia el interior de la Administración - acordes con los nuevos escenarios que se perciban.

En este contexto, la aplicación de la tecnología de la información en el cumplimiento de la misión de las administraciones tributarias no se presenta actualmente como una alternativa, sino que resulta una condición necesaria para el éxito de la gestión.

Esta convicción es la que motivó que se reserve este apartado para analizar el tema y, en especial, describir el camino que se encuentra recorriendo la administración tributaria argentina para hacer de la tecnología de la información uno de los pilares esenciales que sustente sus procesos de gestión operativa y, en especial, sus decisiones estratégicas.

6.1. La evolución de las áreas de sistemas en las administraciones tributarias



Las actividades de desarrollo de sistemas fueron evolucionando en forma continua en las últimas décadas. El nivel de infraestructura y recursos informáticos disponibles en la época de los primeros “centros de cómputos” y el tipo de necesidades de las distintas unidades organizacionales, hacían que la función del área de sistemas se concentrara en cumplir determinadas especificaciones sin profundizar en cuál era el problema a solucionar (v.g. generación de listados de pagos, procesos de lotes de formularios, generación de bases de datos, etc.).

Asimismo, las áreas de sistemas dependían de unidades distintas generándose una barrera entre ellas y la alta dirección y no existiendo, en la mayoría de los casos, una vinculación formal entre los objetivos de la administración tributaria y los de sistemas.

El creciente desarrollo tecnológico y la complejidad cada vez mayor de los problemas y necesidades operativas, produjo que las áreas informáticas de las administraciones tributarias fueran evolucionando para involucrarse directamente en el análisis de los problemas e ir convirtiéndose en proveedores de servicios internos más completos.

Paralelamente, las nuevas tecnologías permitieron desarrollar equipos más pequeños y baratos, culminando con la aparición de la PC, que acercó herramientas informáticas directamente a los usuarios. Este fenómeno dio lugar a una “rebelión” de los mismos, quienes comenzaron a generar desarrollos en forma independiente de los departamentos de sistemas.

Como consecuencia, se llegó a la aparición de una multitud de aplicaciones, muchas veces aisladas entre sí y con gran redundancia en la carga y archivo de datos. En este contexto, la gestión de sistemas consistía en asignar recursos y prioridades a los pedidos de los usuarios utilizando criterios basados en: facilidad de implementación,

novedad y atractivo tecnológico, el “poder” de la unidad funcional solicitante y el costo del desarrollo a realizar.

Actualmente, el desafío es lograr que las áreas definidoras responsables de las distintas funciones de la administración tributaria (operaciones, recaudación, fiscalización, cobranza, gestión de recursos, etc.) y quienes desarrollan los sistemas de información, trabajen en forma conjunta para lograr generar una contribución más valiosa a la mejora de los distintos procesos de gestión.

Para ello, la alta dirección debe intervenir en la asignación de recursos de tecnología de la información, ante las grandes inversiones que involucra y la necesidad de atender las quejas de usuarios que no ven sus necesidades adecuadamente resueltas. Es necesario definir procedimientos formales de planificación de sistemas, estableciendo planes sistemáticos de definición de necesidades coherentes con los objetivos estratégicos de la administración tributaria y los de las unidades operativas y funcionales.

Un paso más allá con un potencial muy grande de generación de valor para la organización, es lograr convertir a la tecnología de la información en la generadora de habilidades y competencias distintivas que posicionen a la administración tributaria en un mejor lugar para resolver con éxito los desafíos que implican la recaudación de tributos y el control de comercio exterior en la economía moderna.

Las modalidades de acceso a la información, los volúmenes de datos que se pueden almacenar y acceder en tiempo real y la flexibilidad para poder utilizar la información en forma inteligente, son decisivos para la redefinición e implementación de las nuevas estrategias de servicio y de control.



Los nuevos modelos de gestión se apalancan en esas nuevas tecnologías del conocimiento que permiten aumentar sensiblemente la sensibilidad y la flexibilidad de nuestras organizaciones.

En este marco la administración tributaria argentina ha encarado un rediseño de las plataformas informáticas de forma tal de apalancar la estrategia de cambio formulada para los grandes procesos operativos: recaudación y cobranza, fiscalización y servicio al contribuyente.

6.2. La experiencia argentina reciente

A partir del año 2002, la AFIP desarrolló su estrategia de gestión sobre la base del concepto de que es imposible manejar una administración tributaria con millones de contribuyentes y transacciones sin un uso intensivo e inteligente de la tecnología.

El modelo vigente hasta entonces implicaba la coexistencia de 6 áreas centrales de desarrollo y operación de sistemas, más de 140 pequeños centros de cómputos en el interior del país dependiendo de distintas jurisdicciones. Esta situación provocaba contar con:

- Múltiples arquitecturas de sistemas y metodologías o plataformas de desarrollo y operación.
- Múltiples metodologías y criterios de identificación, autenticación y autorización de usuarios internos y externos.
- Sistemas diseñados para un entorno totalmente distribuido basado en la dispersión masiva de las bases de datos y en muy complejos procedimientos de sincronización de las mismas.

A partir de la modificación de la estructura de sistemas de la AFIP en pos de su unificación, impulsada por algunos sectores internos y recomendada por los organismos internacionales, se desarrolló una estrategia de cambio informático consistente en:

- La consolidación de todos los recursos informáticos en una única estructura jerárquica.
- El diseño e implementación de una arquitectura de sistemas única, homogénea, estable y controlable para todos los nuevos aplicativos de la organización. Esta arquitectura debía permitir un aumento significativo de:
 - La velocidad de desarrollo de nuevos servicios.
 - La centralización de los datos en un único centro de cómputos
 - La consolidación de una única base de datos de contribuyentes, una sola base de DDJJ, pagos, etc., con acceso a todos los sistemas en tiempo real y acceso directo a las bases de datos "core" de otros sistemas.
- La apertura masiva de la organización hacia Internet. Todos los servicios tributarios, administrativos y aduaneros serán brindados por Internet.
- La implementación masiva de los servicios G2B para la relación entre la AFIP y las empresas y G2G con los organismos del Estado.
- La máxima reducción posible de las diferentes plataformas de desarrollo y operación de sistemas y su alineación con la nueva arquitectura.
- El diseño e implementación de un procedimiento de autenticación y autorización de usuarios externos común a todos los sistemas.
- El diseño de un único procedimiento de generación de pistas de auditoría.



- Un único Standard de "Web Services" para aplicaciones G2B.
- Potenciación de la estructura de procesamiento y comunicaciones.
- Procedimientos de medición de calidad a servicios informáticos internos y externos.
- Un método masivo para autenticar / autorizar a los contribuyentes.
- Computadores centrales, servidores, enlaces y sistemas de telecomunicaciones estables y confiables, que operen 7x24 con una disponibilidad del 99% y sin ventanas de mantenimiento.

La implementación gradual de la estrategia detallada, dio lugar a algunos hitos relevantes que vale la pena detallar con el objetivo de ayudar a comprender el grado de éxito alcanzado en este proceso de cambio:

- A fines de 2005, con la única excepción del sistema de distribución de los recursos de la seguridad social, ningún sistema tributario, de administración o aduanero tendrá una antigüedad mayor a cuatro años.
- Salvo el sistema de gestión económico financiera (ERP) próximo a implementarse, todos los restantes sistemas tributarios, aduaneros y de gestión interna han sido diseñados y desarrollados por personal de la AFIP.
- Se implementó el acceso transversal a las bases de datos. Todos los sistemas, incluso los ejecutados en el mainframe, acceden en forma directa a las bases de datos de los otros sistemas. Ninguna base de datos se duplica aún cuando residan en plataformas informáticas diferentes.
- Se desarrolló e implementó un sistema masivo de registración, autenticación y autorización de usuarios externos que es utilizado por todos los sistemas tributarios, administrativos y aduaneros.
- Se redujo a cuatro la cantidad de entornos de desarrollo y producción en uso en la organización.

Los resultados alcanzados han permitido facilitar el acceso de los contribuyentes y operadores aduaneros a los servicios de la AFIP y generar la centralización de los sistemas de soporte de los procesos de recaudación y fiscalización.

Como contrapartida de ese fenómeno, se produjo la liberación de recursos humanos hacia áreas de actividad donde nuestro personal puede agregar mayor valor en la tarea. Por ejemplo: en verificaciones, fiscalización de oficina y/o temas vinculados a la gestión de control y fiscalización.

Esa tendencia se consolidará en un futuro próximo, por lo que resulta ineludible que la administración tributaria de nuestro país continúe produciendo los saltos tecnológicos necesarios para lograr convertir a la tecnología de la información en una fuente de generación de la estrategia institucional y operativa, participando del proceso desde el inicio y ofreciendo su enorme potencial para la generación de avances importantes hacia el logro de la excelencia de la gestión.

7. REFLEXIONES FINALES

El cambio es una condición natural y permanente de nuestras organizaciones. La responsabilidad de los directivos es crear condiciones para facilitar ambientes de trabajo que sean favorables al cambio.

Los responsables de los distintos niveles gerenciales de las administraciones tributarias, ya sea con competencias operativas, funcionales o de soporte, deben tomar conciencia



que no existe en la actualidad ninguna razón valedera para quedarse perplejos ante discusiones sobre estos temas.

Sin lugar a dudas, los próximos años demandarán liderazgos que estén en condiciones de impulsar estilos de gestión que promuevan actitudes proactivas en los distintos integrantes de nuestras administraciones, en todos los niveles y responsabilidades.

Un desafío importante será desarrollar las competencias gerenciales necesarias para reconocer en tiempo y forma las oportunidades que la utilización correcta de la IT tiene para la reconversión o la mejora de todos los procesos de gestión, con la posibilidad de conseguir muchos más y mejores resultados por mucho menos.

La aplicación de tecnologías de la información será más sofisticada, profesional e integral pero la viabilidad del cambio no es exclusivamente tecnológica o técnica sino que requiere un fuerte cambio cultural en la forma en que los integrantes de nuestras administraciones se ven a sí mismos y a la organización en la que trabajan.

El cambio es difícil pero posible, y es nuestra responsabilidad, hacia nosotros, hacia nuestras organizaciones y hacia toda la sociedad.

*Lic. Horacio Castagnola
Ex Director General
Dirección General Impositiva
Administración Federal de Ingresos Públicos - AFIP
Argentina*