

XVI CONCURSO DE MONOGRAFIAS

CIAT/AEAT/IEF

*Las estructuras funcionales en las Administraciones
Tributarias; una restricción para el logro del nuevo
Paradigma Fiscal,*

por

Nieves Estela González García

ONAT Cuba

INTRODUCCIÓN

El fin del siglo XX, se caracterizó por la crisis de muchos de los paradigmas que rigieron las ciencias durante varias décadas. Las ciencias administrativas no fueron una excepción; diferentes teorías explican estos cambios: la Teoría de los Ciclos Largos, La Crisis de Paradigmas, Estructura de las Revoluciones Científicas, y La Tercera Ola.

El enfoque de administración propuesto por Frederick Taylor en “Scientific Management” (1911), con su intrínseca departamentalización que dio origen a las **estructuras funcionales**, y los que le continuaron: enfoque de las relaciones humanas, el de las ciencias administrativas y el sociotécnico entre otros, han ido perdiendo vigencia en el mundo globalizado de hoy, que asiste a la mayor tasa de innovación tecnológica que ha vivido la humanidad, con una explosión en los servicios que abarca el 70 % del PIB de los países desarrollados y que reconoce al cliente como factor clave del desempeño organizacional, ganando espacio y reconocimiento las teorías que proponen estructuras planas y flexibles que tienen en cuenta el entorno y facilitan la gestión del conocimiento y la formación integral de los recursos humanos.

Las Administraciones Tributarias, para adaptarse a las nuevas exigencias iniciaron en la década del 80 del siglo un proceso de reforma guiados por un nuevo paradigma: **el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias**, cambios en los procesos, la planeación estratégica, nuevas tecnologías de la información y modificaciones legislativas lo acompañan, pero son moderados los cambios estructurales que se han realizado para el logro de la nueva estrategia.

El logro exitoso de la nueva estrategia, depende, entre otros muchos factores, de proporcionar a las Administraciones Tributarias las condiciones estructurales e instrumentales necesarias para su realización.

El tema de esta monografía es la **estructura organizacional**.

El problema científico que la motiva: ¿Podrán las Administraciones Tributarias organizadas sobre clásicas estructuras funcionales alcanzar el nuevo paradigma fiscal?

Su desarrollo es guiado por la siguiente hipótesis: “El logro exitoso de la nueva estrategia requiere de un nuevo enfoque de dirección en las Administraciones Tributarias que organice las condiciones estructurales necesarias para su realización.

El objetivo propuesto, es reflexionar sobre las limitaciones que exhiben las estructuras funcionales, vistas a través de la Oficina Nacional de Administración Tributaria Cubana (ONAT) para alcanzar la nueva estrategia.

DESARROLLO

1.- Principales enfoques o escuelas de dirección desarrolladas durante el Siglo XX

Para comprender la estrecha interrelación que existe entre las estructuras organizacionales y la evolución misma de la humanidad es necesario un breve recorrido por los cambios acontecidos los procesos de dirección durante el pasado siglo.

La dirección vista como la “acción de enseñar el camino” tiene sus orígenes en los albores de la humanidad. El hombre con su actividad práctica la enriquece constantemente y teóricos e investigadores la desarrollaron vertiginosamente con carácter científico durante el siglo XX.

El concepto de Dirección ha sido definido por varios autores:

- “Es diseñar un medio ambiente en el cual grupos de personas que trabajan mancomunadamente puedan lograr fines y objetivos seleccionados” (H. Koontz y F. Weihrich: Elementos de Administración).
- “Son funciones de sistemas de jerarquía que implica formas de responsabilidad y autoridad que están típicamente delineadas por medio de los organigramas, manuales y descripciones de los puestos. Esto trae como consecuencia propiciar la base para llevar a cabo las actividades de la organización de forma ordenada y sistémica” (Chruden y Sherman: Administración de Personal).
- “Proceso de actuación dinámica y continuada de un hombre sobre otro, con el objeto de conducir su comportamiento y actuación profesional hacia el logro de objetivos determinados de la empresa” (J.M. Ferre Tenzano: El arte de dirigir).

- “Es la coordinación de todos los recursos a través de planeamiento, organización, dirección y control a fin de lograr los objetivos establecidos” (H.L Sisk y O. Sneldeek: Administración y Gerencia de Empresas).

La dirección, administración o gerencia, como también frecuentemente se le denomina, es una actividad que surge y se diferencia de otras actividades en la medida en que aparece y se hace más profunda la división social del trabajo, y con ello el aumento de su carácter social. Tiene un carácter histórico, pues se desenvuelve con diferentes propósitos, enfoques y métodos, *según las condiciones económicas y sociales en que se ejerce*.

A continuación se resumen los planteamientos de las principales Escuelas o enfoques:

Enfoque Clásico: Los primeros trabajos significativos para la generalización de la experiencia existente en materia de dirección son los realizados por Henry Fayol en Francia, quien definió las cuatro funciones clásicas de los administradores: planificación, organización, coordinación y control y Frederick Taylor, en Estados Unidos, fundador de la Escuela de Organización Científica del Trabajo (1911).

Bajo la influencia de este enfoque con su intrínseca parcelación o departamentalización se describen las estructuras funcionales, de moda durante la primera mitad del siglo XX y que aún se aplican en gran cantidad de organizaciones, (para citar un ejemplo de ello, se toma como referencia las estructuras de las Administraciones Tributarias de los países miembros del CIAT, donde el 82 % de sus miembros poseen estructuras funcionales).

Este enfoque tuvo como objetivo, la organización del trabajo para incrementar la productividad, con él se desarrolla la división del trabajo, se definen la centralización y descentralización, la capacitación e instrucción, unidad de mando, especialización y otros parámetros de diseño, reconociéndose la dirección como un campo específico de las ciencias, definiéndose un conjunto de leyes y principios de otras esferas de la actividad humana que se pueden aplicar.

A la luz de los enfoques actuales se señala como limitación, su marcado mecanicismo al centrarse sólo en aspectos formales, ve a la organización como una maquinaria, no tiene en cuenta el importante papel de los recursos humanos ni su vinculación con el entorno.

Enfoque o Escuela de las Relaciones Humanas: desarrollada en su mayoría por psicólogos, se basa en la conducta del comportamiento, surge en 1927, en los Estados Unidos, tiene como máximos exponentes a Elton Mayo, Douglas Mc Gregor y Abraham Maslow, este enfoque tiene varias vertientes:

- De Conducta Interpersonal: centra su atención en las personas y sus relaciones o motivaciones con otros. Hace hincapié en las relaciones humanas, como un arte que los administradores deben entender y practicar.
- De Conducta Grupal: se ocupa de la conducta de las personas en los grupos más que de la conducta individual, considera que la administración, es en esencia el estudio de patrones grupales de conducta, a los que denominan conducta de la organización.
- De Sistemas Sociales Cooperativos: propone un mejoramiento del enfoque anterior, haciendo hincapié en la cooperación grupal bien organizada, como el fin de la dirección.

Todos tenían como objetivo investigar la relación entre productividad y condiciones de trabajo, concluyendo que si hay atención a las condiciones de trabajo y se respetan y atienden las necesidades sociológicas, los trabajadores se sienten mejor y por tanto son más productivos. Con ellas se introducen los conceptos de interés, comunicación, motivación y liderazgo y se pone al descubierto la importancia de los factores no formales de la organización, destacándose la necesidad de estudiar esos conceptos para el desarrollo de la teoría de dirección.

Sus críticos le señalan como limitación la absolutización de las relaciones humanas como elemento único de la dirección, sin tener en cuenta, que los administradores también necesitan controlar, planear y organizar estructuras apropiadas para el logro de la tarea de administrar.

Enfoque de Sistema Sociotécnico: propuesto por Eric L Trist y colaboradores del Tavstock Institute de Inglaterra, postula que el sistema técnico (máquinas y técnicas) tiene un fuerte efecto sobre el sistema social, es decir; que las actitudes personales y la conducta grupal son afectadas por el sistema técnico en que se desempeñan las personas.

Este enfoque, enriquecido por los estudios clásicos realizados por el británico Joan Woodward a mediados de la década del 60, se extendió a la estructura, al definirse por este investigador, que el sistema técnico presente en la empresa determina la estructura, pues la tecnología, impone cierta forma de división del trabajo y los mecanismos de coordinación entre las diversas unidades.

A pesar de los relevantes aportes de este enfoque sobre todo para las áreas de operaciones, el proceso de dirección en general y la organización en particular, se ven afectadas por otras variables.

Notable influencia tuvo sobre la evolución de las teorías de las Ciencias Administrativas, las ciencias exactas, aplicadas durante la Segunda Guerra Mundial; que originaron el surgimiento del Enfoque Matemático y el Sistémico.

Enfoque Matemático o Modelos de Toma de Decisiones: define la Administración como un ejercicio, en el cual intervienen, procesos, conceptos, símbolos y modelos matemáticos. Los representantes de esta escuela desarrollaron la investigación de operaciones, centraron su atención en modelos matemáticos, utilizándolos para encontrar soluciones a problemas administrativos. A partir de la década del 50 se expandió el uso de los modelos propuestos por esta escuela.

Las limitaciones de este enfoque están dadas por su propio planteamiento, si bien las Matemáticas pueden convertirse en útil herramienta para la dirección al posibilitar definir problemas a través de representaciones cuantitativas, no reconocen el valor de los aportes de otras esferas del conocimiento humano que son indispensables en la Administración.

Enfoque o Escuela de Sistemas: la amplia utilización del análisis de sistemas en las Ciencias Físicas y Biológicas fue llevada a la administración. El surgimiento de esta se enmarca en los años 50; este enfoque ve **la Dirección como un sistema complejo formado por varios subsistemas parciales, donde lo más importante es asegurar el estado normal o equilibrio del sistema y para ello se realizan funciones básicas: el logro de objetivos, la adaptación del sistema al medio ambiente exterior, la integración de todos los componentes del sistema y la regulación de las tensiones ocultas en él.**

Enfoque de Roles o Escuela Empírica: Su representante más conocido es Henry Mintzberg, su fundador Sune Carlson, éste parte de observar lo que los administradores hacen en realidad y partiendo de esas observaciones llegan a conclusiones acerca de los diez roles o papeles que estos desempeñan, reconocen la importancia de tomar en consideración los adelantos de otras ciencias para el desarrollo de la dirección y le atribuyen un valor decisivo a la experiencia directa.

Los críticos de ésta señalan que plantean como generalidad resultados específicos obtenidos en una muestra pequeña de empresarios de éxito, lo que la limita para dar respuesta a la gran diversidad con que se presenta la realidad.

Enfoque Integracionista: con varios representantes: Drunker, Koontz, O' Donell, Newman, Hunley, Allen y otros, reafirman relativamente los postulados clásicos, toman idea de casi todas las teorías, haciendo énfasis en los objetivos y el resultado como medio de evaluar el desempeño y ponderan el papel de los recursos humanos en el logro del resultado.

¿Estos enfoques o teorías referenciados por James Stoner y Harol Koontz en sus libros “Elementos de Administración” y “Administración” devenidos textos clásicos de la disciplina de Dirección, serán aplicables tal y como se plantean a los procesos de dirección en la actualidad?.

La historia de la Dirección está estrechamente vinculada con el nivel de desarrollo material e intelectual alcanzado por el hombre en cada una de las formaciones económico- sociales por las que la humanidad ha transitado.

“Desde la primera crisis del petróleo en 1973, las empresas operan en un entorno constreñido, altamente competitivo, en turbulencia económica y social, dentro del cual el cambio ha dejado de ser un accidente de trayecto, volviéndose discontinuo y en gran parte imprevisible. Lo que desde 1974 se llama la “crisis” se revela cada vez, en Europa por lo menos, como una transformación estructural del entorno económico, competitivo y socio cultural. Estas modificaciones profundas fuerzan a la empresa a revisar sus opciones estratégicas y a redefinir sus prioridades” (Lambin, 1987).

En el mundo globalizado se acentúa la formación de polos económicos, los avances en las telecomunicaciones y, los medios de transporte han acelerado el desarrollo del comercio internacional, lo que ha proporcionado la denominada “homogenización” de los mercados y el crecimiento del nivel de competencia entre ellos.

Se han producido cambios en los procesos productivos, la tasa de la innovación tecnológica es la más acelerada de la historia humana. El surgimiento y rápida difusión de los avances de la biotecnología, la ingeniería genética, la microelectrónica, la robótica, han propiciado el rápido surgimiento de nuevos productos y la acelerada obsolescencia del ciclo de vida de los existentes.

Las ventajas de las economías de escala propiciadas por las grandes capacidades productivas, se cuestionan por las producciones flexibles, y los bajos costos se cuestionan por conceptos como “utilidad para el cliente” y nichos de mercado”.

La “civilización de las chimeneas” que ha dominado la tierra durante décadas ha sido reemplazada por la “sociedad del conocimiento”; el sector de los servicios produce más del 70% del PIB de los países desarrollados, tendencia que se observa también en los países en vía de desarrollo.

Se revolucionan los conceptos de marketing, ya no se trata de “vender lo que se produce”, sino “producir lo que se vende”. Las estructuras jerárquicas y los manuales de organización se sustituyen por estructuras planas, flexibles, por indicaciones generales y grupos autónomos.

Este conjunto de fenómenos objetivos que constituyen las principales tendencias del macroentorno en que se mueven las organizaciones, las naciones y la humanidad en sentido general, en estos momentos se pueden resumir en:

- Aceleración de la innovación tecnológica.
- Globalización.
- Procesos de integración de polos.
- Explosión de los servicios.
- Fin del mito de la competitividad basada en recursos.
- Reconocimiento del cliente como factor clave del desempeño organizacional.

Todo estos cambios han impactado los enfoques que sobre la administración prevalecieron durante décadas, ante estas nuevas realidades los paradigmas que orientaban la práctica gerencial se han puesto en crisis y como respuesta a ello han surgido nuevas escuelas o enfoques sobre el tema: La Teoría Z de Willian Ouchi, la Teoría Y o Excelencia de Tom Peter, La Competitividad de Michael Porter, y la Reingeniería de Michael Hammer, se destacan entre muchas otras.

Estos enfoques surgen en el proceso de búsqueda de soluciones a los problemas económicos y el uso de tecnologías nuevas, como elementos comunes enfatizan **en la calidad como la clave para tener ventajas sobre la competencia, reconocen que no necesariamente cuesta más producir con mayor calidad, sino que más bien cuesta menos cuando se reducen los errores, dan énfasis al trabajo en equipo, se considera más a las personas que a la tecnología, por ser estas el recurso más importante de las organizaciones.**

Estas teorías concentran su atención y señalan como factores en los que los directivos deben concentrar su atención las decisiones relacionadas con las tradicionales áreas de la administración de operaciones: procesos, capacidad, inventarios, fuerza de trabajo y calidad.

Así, por ejemplo, la Teoría Z refuerza como factores claves de éxito la formación de equipos de trabajo, la participación de los subordinados en la elaboración y logro de los objetivos, combinación de los objetivos individuales con los de la organización, desarrollo de habilidades para el logro de resultados.

La Teoría Y centra su atención en la trascendencia de las innovaciones para el mejoramiento de la producción y los servicios, plantea la necesidad de mejoras totales, con la participación de los trabajadores.

La Teoría de la Competitividad divide las tareas de las organizaciones en dos tipos:
Actividades Primarias o fundamentales: aquellas a través de las cuales la empresa agrega valor a los insumos para entregar un producto o un servicio a sus clientes.
(decisiones de operaciones).

Actividades de apoyo o soporte: Tienen el objetivo de asegurar las actividades primarias y contribuyen al éxito de las que agregan valor, coinciden en muchos casos con las llamadas funciones (recursos humanos, administración, economía, desarrollo de tecnología).

Por su parte la Teoría de Reingeniería de Michael Hammer plantea “reinventar” la empresa sobre la base de las exigencias del mercado y las posibilidades tecnológicas. Propone toma de decisiones sobre los procesos (rediseño radical) y sobre los inventarios (tecnología).

La adecuación de estas teorías a las condiciones específicas de los diferentes países y diversidad de empresas ha dado surgimiento a múltiples sistemas de organización empresarial. Se citan los más conocidos:

- Sistema JIT (Just in time) Justo a Tiempo.
- Sistema TQM (Total Quality Managment) Calidad Total.
- Sistema Kaisen. Mejora Continua.
- Sistema BPR (Business Process Re-engineerng) Reingeniería de los Procesos de Negocios.

Retomemos el Enfoque de Roles o Papeles: parte de definir los roles que son jugados en la organización para cumplir el objetivo de la misma (diseño de puestos de trabajo) y a partir de ahí define un conjunto de parámetros de diseño que tienen como intención agrupar en unidades los puestos, coordinar, enlazar y definir como fluye la autoridad. Este enfoque define entre los factores de situación que influyen sobre la estructura, en primer lugar en entorno al que clasifica en complejo, dinámico o estable y diversificado, proponiendo hipótesis que relacionan las características del entorno con los parámetros de diseño que afecta, en segundo lugar, la tecnología y por último, las relaciones de poder, que identificamos con la cultura organizacional.

Mintzberg es criticado fuertemente por Koontz quien alega que las actividades que encontró son evidencias de planeación, organización, integración, dirección y control y que los papeles o roles que identifica son incompletos, omitiendo actividades importantes como la estructuración de la organización, la selección, la evaluación y la determinación de la estrategia, concluyendo que este enfoque es inadecuado para servir de base a una teoría operativa y práctica de la administración.

A pesar de las duras críticas realizadas por Koontz, la autora del presente trabajo toma el diseño propuesto por Henry Mintzberg, como modelo teórico para el diagnóstico de la actual estructura organizativa de la Administración Tributaria Cubana, por su valor práctico - metodológico y considera que aunque se clasifique como un nuevo enfoque el mismo forma parte de la escuela o enfoque integracionista al retomar elementos de los que le antecedieron:

- Del enfoque funcional: el diseño de los puestos de trabajo, relaciones de coordinación, planificación y control, centralización y descentralización.
- Del enfoque sociotécnico: al considerar que a la hora de diseñar la estructura hay que tener en cuenta el sistema técnico presente en la organización.
- Del enfoque sistémico: retoma y define como factores de situación las características del entorno que influyen sobre la estructura organizativa.
- Del enfoque de las relaciones humanas: al considerar la influencia de la estructura sobre las “relaciones de poder”, que no es otra cosa que la cultura organizacional.

Este enfoque tiene su origen en investigaciones de “campo” realizadas por varios investigadores, la primera de ellas con reconocimiento internacional fue realizada por Sune Carlson, en 1951, en aquellos momentos profesor de la Escuela de Economía de Estocolmo, Suecia, quien cuestionó las cinco funciones de los directivos propuestas por Henry Fayol en 1916 y ampliadas a siete en la década del 30 por el equipo del norteamericano Gulick y el Inglés Urwich, que las reunieron el famoso acrónimo POSPCORB, que en inglés representan la planificación, organización, dotación de personal (staff), coordinación, presentación de informes (report) y elaboración de presupuestos (budget).

Carlson desarrolló una investigación para conocer cómo utilizaban el tiempo los directivos en las diferentes organizaciones en Suecia, recopiló el resultado de los estudios que se habían realizado en los Estados Unidos, y resumió la experiencia en su libro “Executive Behavior”

Esta teoría fue poco difundida en la época de su nacimiento, tengamos presente que se encontraban de moda las concepciones propuestas por la Escuela de Administración Científica y de las Ciencias Administrativas, las que tuvieron éxito durante la primera mitad

del siglo dada la estabilidad relativa, la predictibilidad y la baja competencia que caracterizó ese período.

Pero en década del 70 del pasado siglo, ante los complejos y turbulentos cambios del macroentorno en que se mueven las organizaciones, dejaron de tener éxito las piramidales e inflexibles estructuras funcionales propuesta por el enfoque clásico y desarrolladas por los enfoques siguientes. En ese momento el enfoque de Roles es retomado por Henry Mintzberg, y adaptado a las condiciones actuales, lo que le confiere un alto valor teórico-metodológico, motivo por el cual fue elegido por la autora para diagnosticar el estado de la estructura organizativa de la administración Tributaria Cubana.

Después del estudio de los enfoques de dirección que aquí se citan la autora considera que las Administraciones Tributarias están obligadas a una interpretación consecuente de las tendencias del macroentorno que la afectan, pues en ese sentido su única alternativa es adaptar sus procesos, sus tecnologías, sus estructuras, sus políticas de recursos humanos, en fin, su filosofía de dirección a las nuevas tendencias.

Las Administraciones Tributarias deben avanzar de forma paralela a como lo hace la sociedad a la que sirven.

2.- Influencia de las tendencias del macroentorno sobre las Administraciones Tributarias

En el macroentorno descrito cumplen su misión las Administraciones Tributarias, las que desde su existencia misma se convirtieron en una de las administraciones clásicas que soportan al Estado y en un ente decisivo en la vida social de los países, al garantizar los recursos necesarios para el sostenimiento de los estados, esta misión ha sido cumplida a través de los siglos situándose fuera del alcance de las diferencias éticas, políticas y filosóficas, concentrándose en un punto de vista técnico que la ha acompañado en todos los tiempos y regímenes.

El libro Blanco para la mejora de los servicios públicos, identifica a la Administración Pública como la interfaces entre el poder político y el mundo económico y aquel y la sociedad, de donde concluye que estas se ven afectadas por los cambios, reorientaciones o evoluciones que se producen en cualquiera de los extremos de las relaciones.

La aguda crisis económica iniciada en la década del 70 del siglo pasado puso en crisis los tradicionales conceptos del papel del Estado y de las Administraciones Tributarias, la mayoría de los países desarrollados emprendieron una simple reforma primero y, después, la modernización de las administraciones públicas, tendencia que se extendió a los países en vías de desarrollo, los que en la actualidad realizan cambios en sus procesos, en sus estructuras y en sus marcos legales, ello ha traído consigo una simplificación de los distintos tributos y de la gestión tributaria, estremeciendo el paradigma fiscal vigente hasta ese momento; - “ basado en el principio de la equidad sobre cualquier otro y la tributación en base a la capacidad de pago, la progresividad y la preferencia por la imposición directa, cediendo el paso a la neutralidad, equidad horizontal y eficiencia económica, con un nuevo énfasis, fomento y movilización del ahorro” . (Junquera 2001).

El cambio ha extendido su influencia a numerosos países de América Latina y el Caribe, los que han emprendido reformas “destinadas a liberalizar el funcionamiento de las instituciones financieras, aumentar y hacer más eficaz la supervisión y dotar de mayor independencia al Banco Central”(Junquera 2001).

No existen muchas diferencias en las medidas adoptadas por los distintos países, Álvarez Villamaría, del Río Otero y Gago Rodríguez en comunicación presentada al V Encuentro de Economía Pública, (Valencia, 1998), coinciden en admitir la existencia de cuatro modelos tributarios hasta 1980: Anglosajón, escandinavo, latino y centroeuropeo, definiendo que en la actualidad sólo puede hablarse de dos: Anglosajón y “General”. Manifestación de la influencia de la Globalización sobre las Administraciones Tributarias.

Mediante el uso de las tecnologías de vanguardia que introducen las administraciones tributarias, se comienza a desechar el tráfico de papeles en los procesos que exigen gran cantidad de personal y de puestos de trabajo, el uso adecuado de los avances tecnológicos facilitará la informatización de los procesos de gestión, influencia de **La aceleración de la innovación tecnológica.**

La preocupación creciente de las administraciones tributarias por mejorar el servicio a los clientes, demuestra que una nueva interpretación matiza la tradicional relación Estado - Contribuyente, interpretando este vínculo como una relación jurídica donde “ambas” partes son sujetos de obligaciones y derechos, aún cuando no prime el acuerdo de voluntades. Manifestación de la tendencia del macroentorno relacionada con **El reconocimiento del cliente como factor clave del desempeño organizacional** el que se expresa en un nuevo paradigma que promueve profundos cambios en las administraciones tributarias de varios países.

La calidad y la orientación del servicio hacia los contribuyentes, que fomentarán el Cumplimiento Voluntario de las Obligaciones Tributarias.

El tema central de la XXVIII Asamblea General del CIAT, Quito 1994, fue “Factores de Éxito para la Administración del Sistema Tributario”.

Para el logro de “Ofrecer una organización de calidad, centrada en la atención al ciudadano - contribuyente, que facilite el cumplimiento de sus obligaciones fiscales” el Sr. Juan Antonio Garde Roca, Director del Instituto de Estudios Fiscales de España propone: “ Para desarrollar esta línea, la Administración Tributaria debe concentrarse y esforzarse en la materialización práctica de los diversos aspectos, que representan el papel de objetivos operativos respecto al fin último de calidad: a) gestión volcada hacia el exterior; b) Estatuto y derecho de los Contribuyentes; c) seguridad jurídica, y d) minimizar los costes indirectos de los contribuyentes. Un conjunto de objetivos que configuran la denominada Administración Fiscal Receptiva.”

Por su parte el Sr. Alberto Horacio Redano, consultor del CIAT, cita factores críticos y factores complementarios para el éxito de una Administración Tributaria incluyendo como factores críticos las áreas de política, de legislación, de planeamiento, autonomía, estructura, recursos humanos, infraestructura, sistemas y procedimientos, básicos, complementarios, acciones, publicidad y difusión y el área externa a la Administración Tributaria.

Llama poderosamente la atención que en relación a las **estructuras**, solo se haga referencia a que “Existen una serie de funciones imprescindibles que deben estar bajo el control de la Administración Tributaria:

- Registro de Contribuyentes
- Recaudación
- Fiscalización
- Cobranza coactiva
- Representación en juicios contenciosos

La autora plantea nueve factores claves para lograr una Administración Tributaria con resultados exitosos:

1. Responder a los reclamos de la globalización de la economía diseñando sistemas tributarios que engranen las relaciones fiscales entre los estados, de forma tal que cumplan el objetivo primero de **mejorar el nivel de vida de los pueblos de los países**, impidiendo la acumulación desleal de las finanzas en poder de unos pocos, participando activamente de forma concertada en la **lucha contra el narcotráfico, el fraude y la evasión fiscal**.
2. **Una legislación tributaria flexible**, aplicable a los nuevos hechos imposables que surgen a diario en el complejo y dinámico entorno en que se mueven hoy las Administraciones Tributarias, que fomente una relación transparente, equitativa y justa entre el fisco y los contribuyentes.

3. Procesos integrados, que respondan a una estrategia de servicios basada en las exigencias del cliente especial llamado contribuyente.
4. **Filosofía de dirección estratégica y sistémica** que interprete de forma proactiva las tendencias del macroentorno y el papel que juegan en él las administraciones tributarias, engranando de forma armónica los subsistemas que conforman los Sistemas Tributarios de forma tal que su cualidad sistémica o sinergia sea: un servicio de calidad que facilite el cumplimiento voluntario.
5. **Tecnología adecuada** y sistemas de información integrales e integrados que cubran todas las áreas del circuito tributario y proporcionen información cierta, oportuna y suficiente.
6. Administración diferenciada que atienda las características de los contribuyentes.
7. Subsistemas de gestión de Recursos Humanos que garantice **colaboradores competentes**, motivados y comprometidos con la Organización.
8. **Una cultura organizacional** caracterizada por la calidad en los servicios y las mejoras continuas.
9. **Subsistema de Estructuras Organizacionales flexibles.** El F.M.I en el Documento: La Mejora de las Recaudaciones Fiscales. Nota Técnica de octubre del 2000 recomienda dotar a las administraciones tributarias de una organización autónoma y flexible.

A continuación se exponen algunas consideraciones técnicas de reconocidos autores acerca de las estructuras organizacionales que plantean que no existe una estructura óptima y por consiguiente aplicable a todas las administraciones tributarias, en todo momento.

Chandler (1962) estableció la relación entre estructura organizativa y estrategia, condicionada la primera por la segunda.

Lawrence y Lorsh (1976), impulsores del enfoque contingente o situacional, sostiene la necesidad de analizar la interrelación existente entre el entorno y los elementos componentes de la estructura.

El logro exitoso de la nueva estrategia requiere de proporcionar a las organizaciones de las condiciones estructurales e instrumentales necesarias para su realización. “La estructura sigue a la estrategia” (Renau).

Dentro de las transformaciones organizacionales realizadas para dotar a la Administración Tributaria de cierta autonomía de funcionamiento se cita la organización de agencias, modelo que se utiliza en Estados Unidos, Suecia, Reino Unido, Japón, Italia, Canadá, Perú y Venezuela entre otros.

En las Administraciones Tributarias de Iberoamérica priman las estructuras organizacionales del tipo funcional, el 82% de los países miembros del CIAT, tiene clásicas estructuras funcionales, organizadas sobre la base de las funciones de recaudación, fiscalización, cobro coactivo y las de apoyo, recursos humanos, informática, administración financiera y otras.

En los cambios estructurales que se produjeron, se advierte una tendencia a orientar el servicio por tipo de contribuyentes, al crear en un número importante de países de unidades de grandes contribuyentes (México, Argentina, Venezuela, Guatemala) y en otros las oficinas centrales para ciertos sectores o grupos de contribuyentes (Brasil, Colombia).

En criterio de Raúl Junquera (2001) en las transformaciones acontecidas “sigue siendo predominante el elemento funcional, nos encontramos realmente ante organizaciones de carácter mixto o intermedio, en proceso hacia una estructura orientada por grupo de contribuyentes”.

Es necesario antes de adentrarse en el planteamiento del problema que se ventila, definir elementos teóricos de relevancia acerca de las estructuras organizacionales.

Diseñar una estructura organizativa implica manipular una serie de parámetros de diseño en correlación a los factores situacionales que permita el cumplimiento de los objetivos de la organización de manera eficiente.

Stoner (1995) define que “El diseño organizativo es el proceso de seleccionar una estructura organizacional apropiada para una estrategia y un ambiente dados”

Según Mintzberg (1990) La estructura de la Organización es la suma de las formas en que el trabajo es dividido entre diferentes tareas y luego es lograda la coordinación de esas tareas.

Los parámetros de diseño son los componentes básicos (esenciales) de la estructura organizativa y los factores situacionales (ambiente donde se mueven las organizaciones).

De acuerdo con Mintzberg “para conformar un diseño organizativo se puede proceder del modo siguiente, al menos en principio. Dadas las necesidades totales de la organización, metas a alcanzar, misiones que cumplir, así como el sistema técnico para lograrlos, el diseñador bosqueja todas las tareas que deben realizarse. Este es esencialmente un proceso de arriba hacia abajo, de necesidades generales a tareas específicas. El o ella entonces combinan estas tareas en posiciones de acuerdo, con el grado de especialización deseado y determina cuan formalizado debe ser cada una, así como también el tipo de capacitación y adoctrinamiento que debe requerir. El próximo paso es construir la superestructura, primero determinando qué tipo y cuántas unidades deben ser agrupadas, en unidades aún más

extensas hasta que se complementa la jerarquía. Este último paso es por supuesto un procedimiento de abajo hacia arriba de tareas específicas a la jerarquía total”.

De manera general las estructuras organizativas incluyen:

1. La división y especialización de las actividades (puestos individuales de trabajo).
2. La agrupación de los puestos con actividades comunes (departamentalización).
3. La estandarización o formalización de las actividades.
4. La asignación de los grupos de puestos a un administrador (determinación del tamaño de las unidades).
5. La delegación de autoridad para llevar a cabo las actividades (centralización y/o descentralización).
6. La coordinación de las actividades de forma vertical y horizontal.
7. El sistema de información general.

3.-Diagnóstico de la actual estructura organizativa de la ONAT vista a través de los parámetros de diseño propuesto por Henry Mintzberg.

Nuestro país, en sentido general y la Administración Tributaria en particular, no han quedado fuera del alcance de las tendencias del macroentorno y para responder a ello están realizando un conjunto de reformas.

En los momentos actuales ocurren profundas transformaciones en importantes sectores de la economía cubana en la búsqueda de estructuras organizativas que respondan a las exigencias del macroentorno, entre ellas se cita el proceso de perfeccionamiento empresarial, notables cambios ocurren también en la esfera de los servicios.

Como parte del citado proceso se gestó la reforma tributaria iniciada en la década del 90 y como elemento indispensable de ésta la creación de la Oficina Nacional de Administración Tributaria (ONAT), por acuerdo 2819 del Consejo de Ministros de la República de Cuba

responsabilizada con la aplicación del Sistema Tributario, la que tiene como objeto social la captación de ingresos necesarios para la ejecución de la actividad financiera del Estado.

Apremiados por la necesidad de disminuir la alta liquidez, consecuencia de la crisis económica que atravesaba el país, comenzó a marchar una estructura organizativa que no obedeció a parámetros de diseño previamente definidos; se estructuró deslindando las Direcciones de Ingreso del Ministerio de Finanzas y Precios, arrastrando detrás de sí los mismos puestos de trabajo con sus antiguos calificadores de cargo y los tradicionales mecanismos de coordinación

A siete años de fundada, la Administración Tributaria Cubana ha realizado cambios, entre los que se citan:

- El Proyecto de Colaboración Cuba - Canadá facilita la introducción de moderna tecnología, que ha impulsado cambios estructurales en el núcleo de operaciones (oficinas municipales), a lo que se ha denominado Sistema Integral Cubano de Administración Tributaria (SICAT).

El SICAT tiene una marcada influencia del enfoque sociotécnico de Woodward, según el cual el sistema sociotécnico determina la estructura, donde la tecnología impone la forma de división del trabajo y los diferentes sistemas de coordinación entre las diversas unidades. Tiene como elemento positivo que integra varias áreas.

Diversos estudios se han realizado desde la década del 60 del pasado siglo hasta el presente acerca del efecto de la tecnología sobre los patrones de conducta, la estructura, los procesos y otros aspectos de la Administración. El soporte informático y electrónico en la actualidad no sólo inciden, sino determinante a la hora de elaborar los parámetros de diseño.

- En el año 2000 se definió la visión de “Ser una Administración Tributaria moderna y eficiente con el reconocimiento de la sociedad” y trazo el Plan Estratégico 2001-2005.
- Como Política de Calidad se planteó: “Garantizar a los obligados con responsabilidades tributarias, terceros y entidades colaboradoras, así como a los trabajadores de la oficina servicios confiables, especializados, de fácil y diversos accesos y ejecución con la celeridad requerida y un alto nivel de calidad en los procesos internos de trabajo”, política diseñada en correspondencia con las Normas ISO 9000 “Sistema de Gestión de la Calidad”.

Orientar los servicios a los clientes y apearse a las normas de calidad internacionalmente reconocidas implica cambios en la filosofía de dirección, al llevar a un primer plano, el trabajo que se ejecuta en la organización para responder a las exigencias de los contribuyentes.

En el mundo, gran parte de las organizaciones que han conseguido resultados exitosos, a partir de niveles superiores de satisfacción de sus clientes y por mejoras de calidad en sus servicios, han realizados cambios radicales en sus enfoques de dirección, lo que se ha denominado por los teóricos **REINGIENERIA, al cambiar los clásicos enfoques funcionales por enfoques de proceso.**

Estrategias de esta naturaleza afectan todas las áreas de la administración, la estructura, la gestión de recursos humanos, el diseño de servicios; trasciende incluso a la propia filosofía gerencial y a la cultura organizacional.

La implantación del SICAT, la política de calidad, la planeación estratégica y otros proyectos de desarrollo en los que trabaja actualmente la ONAT, forman parte del plan de acción diseñado para garantizar la modernización de sus procesos de gestión.

Analizaremos la actual estructura de la ONAT a la luz de los parámetros de diseño propuestos por Henry Mintzberg en su libro “Diseño de Organizaciones Eficientes”, donde define que no hay nada más importante para el funcionamiento efectivo de las organizaciones que el diseño de sus estructuras, lo que facilitara comprender la afirmación: **Las estructuras funcionales son una limitante para alcanzar la visión planteada.**

El autor propone nueve parámetros de diseño agrupados en cuatro grupos.

GRUPO DE DISEÑO	PARAMÉTROS DE DISEÑO ORGANIZATIVO
I.- Diseño de puestos de trabajo	1.- Especialización de las tareas. 2.- Formación de los comportamientos. 3.- Preparación (capacitación y adoctrinamiento).
II.-Diseño de la superestructura.	4.- Agrupamiento de las unidades organizativas. 5.- Tamaño de la unidad organizativa.
III.- Diseño de enlaces	6.- Sistema de planificación y control. 7.- Dispositivos de enlaces (formas de coordinación)
IV.- Diseño de sistema de toma de decisiones.	8.- Descentralización vertical. 9.- Descentralización horizontal.

Se inicia el análisis por el comportamiento de los parámetros comprendidos en el grupo II para facilitar la comprensión de los restantes.

Diseño de Superestructura.

La ONAT, al igual que la mayoría de Administraciones Tributarias integradas al CIAT, tiene una estructura funcional.

El agrupamiento de las unidades organizativas que no es otra cosa que la determinación de los puestos de trabajo que deben ser agrupados dentro de un área determinada (departamentalización) con objetivos definidos y comunes y que deben ser alcanzados

mediante la cooperación de las personas que se desempeñan en los puestos. La ONAT se departamentalizó atendiendo a las funciones de: recaudación, fiscalización, informática, servicios jurídicos, economía, administración, recursos humanos, control interno, cuadros, protección física y asistencia al contribuyente.

Cada unidad organizativa está bajo el mando de un superior, la autoridad está centralizada en el nivel en que se adoptan la mayoría de las decisiones (cumbre estratégica) y en la medida en que aumenta el grado de complejidad aumenta la formalización.

Se escogieron al azar los objetivos de trabajos propuestos por la totalidad de los trabajadores de tres áreas funcionales para constatar en que medida se correspondían con la misión declarada por la Oficina. Se observó que los objetivos de los trabajadores de recaudación están delineados para cumplir los planes de recaudación, los fiscalizadores el cumplimiento de los planes de inspección fiscal y planes de auditoría, servicios jurídicos: el cumplimiento de los términos para la solución de los asuntos sometidos a su consideración, mientras que **la Calidad, objetivo declarado en su misión**, sólo se define dentro de los objetivos de la dirección de asistencia al contribuyente y se reduce a una función más.

Tampoco se establecen objetivos que garanticen la calidad de los procesos internos (clientes internos) pero contradictoriamente en la evaluación del desempeño que se realiza mensualmente con la finalidad de otorgar estimulación salarial, a todos los puestos se le otorga una cuantía por la “calidad del trabajo”.

En la ONAT este tipo de estructura manifiesta su **primera limitación o debilidad: La organización se orienta a dar respuestas a los planes de recaudación, de auditorías y otros y no al contribuyente, el cual es solo un medio subordinado al resultado que ella quiere alcanzar**, como se muestra en la Figura 1.

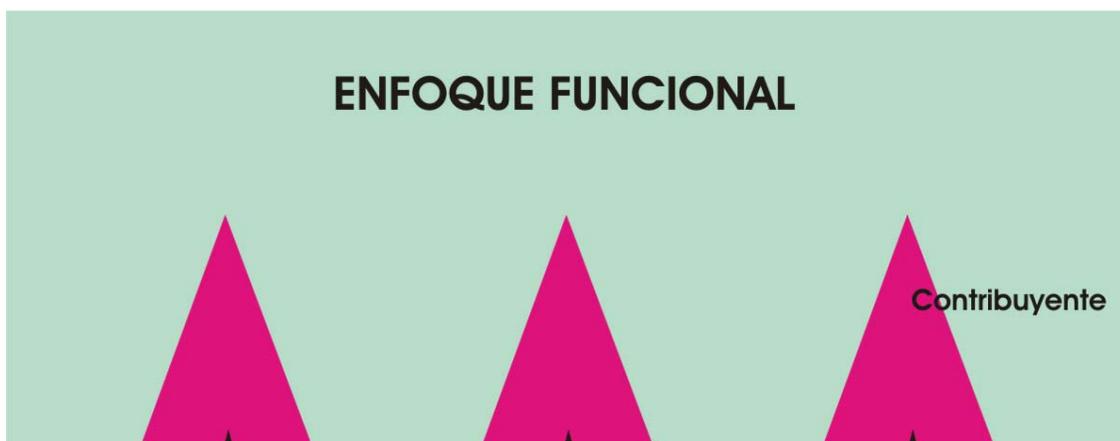


Fig. No. 1 Adaptada de Peppard y Rowland: “La esencia de la reingeniería de los procesos de negocios”.

La estructura funcional que actualmente tiene la ONAT limita la calidad a los postulados de la segunda generación: diseñando un conjunto de servicios orientado hacia los contribuyentes, pero sin cuestionar si los que se ofrecen son los que ellos requieren, para satisfacer en termino las obligaciones tributarias.

La calidad se sustenta en especificaciones de calidad predeterminadas, en este caso, en las Normas ISO 9000.

Se impone una reflexión al respecto:

La calidad también ha evolucionado en el tiempo y ha transitado por varias generaciones desde el control de la calidad por inspección (primera generación) pasando por el aseguramiento de la calidad(segunda generación), el proceso de calidad total(tercera generación), los procesos de mejora continua de la calidad(cuarta generación), la reingeniería y calidad total (quinta generación) y por último la sexta generación, cuyo principio básico es: la calidad se orienta a desarrollar el capital intelectual, hacer reingenierías en la mentalidad de los administradores, con el fin de buscar nuevas formas de llegar a los clientes.

El concepto de calidad ha ido evolucionando conjuntamente con la Ciencia de la Dirección la que han cambiado para responder a las exigencias del macroentorno, la calidad también guarda relación con el tipo de estructura.

La primera generación introduce los departamentos de control de la calidad, el esfuerzo de la calidad se orienta a detectar los errores, no a evitarlos, la calidad es una herramienta de control, por lo que se delega la función en el departamento de control. Esta generación esta nace en estructuras piramidales, la orientación al cliente es casi nula.

La segunda generación nace también en el mismo tipo de estructura y conlleva a una estandarización de los procesos, con este enfoque la calidad se orientó a controlar los procesos, surgen los departamentos de aseguramiento de la calidad, el cual tiene como función detectar los puntos críticos de control del proceso, capacitar al personal y preparar a la organización para certificarse con los organismos internacionales. Nacen las Normas ISO.

Se señala como positivo que la calidad deja de ser un sistema correctivo para convertirse en preventivo, pero sus desventajas son evidentes, ya que la calidad se basa en controlar el proceso, se determina por expertos y sigue siendo una herramienta de control que no tiene en cuenta las necesidades del cliente, al asumirse que los servicios ofrecidos son los requerido por los clientes.

La Tercera generación cambia radicalmente la concepción de la calidad, se convierte en una estrategia, se fija que la misión de la organización es satisfacer a los clientes y adecua los servicios a los requerimientos de aquellos.

Nacen los conceptos de cliente externo y cliente interno, con lo cual comienza el desarrollo del personal con un enfoque hacia la calidad, y se inicia el desarrollo de habilidades para la solución de problemas en equipo, el manejo de conflictos y habilidades de comunicación.

La cuarta generación se orienta a mejorar continuamente y a optimizar todas las actividades de la organización en función del cliente externo, la calidad se marca con la desaparición del Departamento de Calidad, esta se convierte en responsabilidad de todos y cada uno de los miembros de la organización.

Las estructuras burocráticas y jerárquicas y las barreras entre los departamentos limitan el desarrollo de los procesos de calidad.

La quinta generación exige de **cambios estructurales, al cambiar la forma de organizar el trabajo de áreas o departamentos y tareas simples, especializadas y repetitivas a procesos complejos y armónicos**

Se rediseña el trabajo, se rompen **las estructuras, las que se tornan mucho más flexibles**, los niveles jerárquicos pasan a un segundo plano, y la organización armónica de los procesos posibilita bajar los tiempos de respuesta, cuyas ventajas son:

- Cada colaborador es responsable del proceso.
- Se desarrollan puestos de trabajos multidimensionales.

El segundo elemento de la superestructura es el relacionado con el **tamaño de las unidades organizativas.**

Mintzberg divide la organización en cinco partes.

1.-Núcleo de Operaciones: aquí se encuentra el personal que realiza el trabajo básico, es el corazón de las organizaciones. (Oficinas Municipales)

2.-Ápice o cumbre estratégica: Es donde se supervisa la totalidad del sistema, aquí se define la misión, las políticas y las estrategias, asegura recursos, se toman las decisiones importantes, negocia con grupos externos. Es el cerebro de la organización (Nivel Central)

3.-Línea media: es una cadena jerárquica a través de la cual fluye el sistema de autoridad formal, utiliza básicamente como mecanismo de coordinación la supervisión (Direcciones Provinciales)

El directivo de la línea media coordina con el ápice estratégico con los especialistas de estructura, con el staff de apoyo y con el núcleo de operaciones.

4.-La tecnoestructura o staff tecnocrático: En el se encuentran los denominados analistas planifican y controlan el trabajo de los demás están fuera de la corriente operacional, pero la diseñan, la planean. (En la ONAT se ubican las direcciones de recaudación, de fiscalización, jurídica, informática, métodos y sistemas, asistencia al contribuyente, control interno)

La tecnoestructura es efectiva cuando, al utilizar las técnicas analíticas que ellos proponen el trabajo de los demás, se hace de forma efectiva y puede desempeñarse en todos los niveles de la estructura.

5.-Staff de apoyo: son unidades organizativas especializadas para suministrar apoyo a la organización y se ubican fuera de la corriente operacional. (dirección administrativa, de economía, de recursos humanos, protección física)

El hecho de que el principal mecanismo de coordinación de la ONAT es la estandarización de los procesos se refleja en el tamaño del staff tecnocrático; el 50 % de los departamentos funcionales que conforman el nivel central diseñan normas de carácter metodológico que afectan directamente los procesos principales de la organización, es decir lo estandarizan.

Por su parte en el nivel medio, (oficinas provinciales), se ubican los departamentos de recaudación, fiscalización, jurídico, informática y especialistas de asistencia al

contribuyente que tienen entre sus funciones el control del cumplimiento por los operarios del núcleo de operaciones de las normas que regulan el proceso.

Se muestra la estructura de la ONAT vista a través del diagrama básico propuesto por Henry Mintzberg.

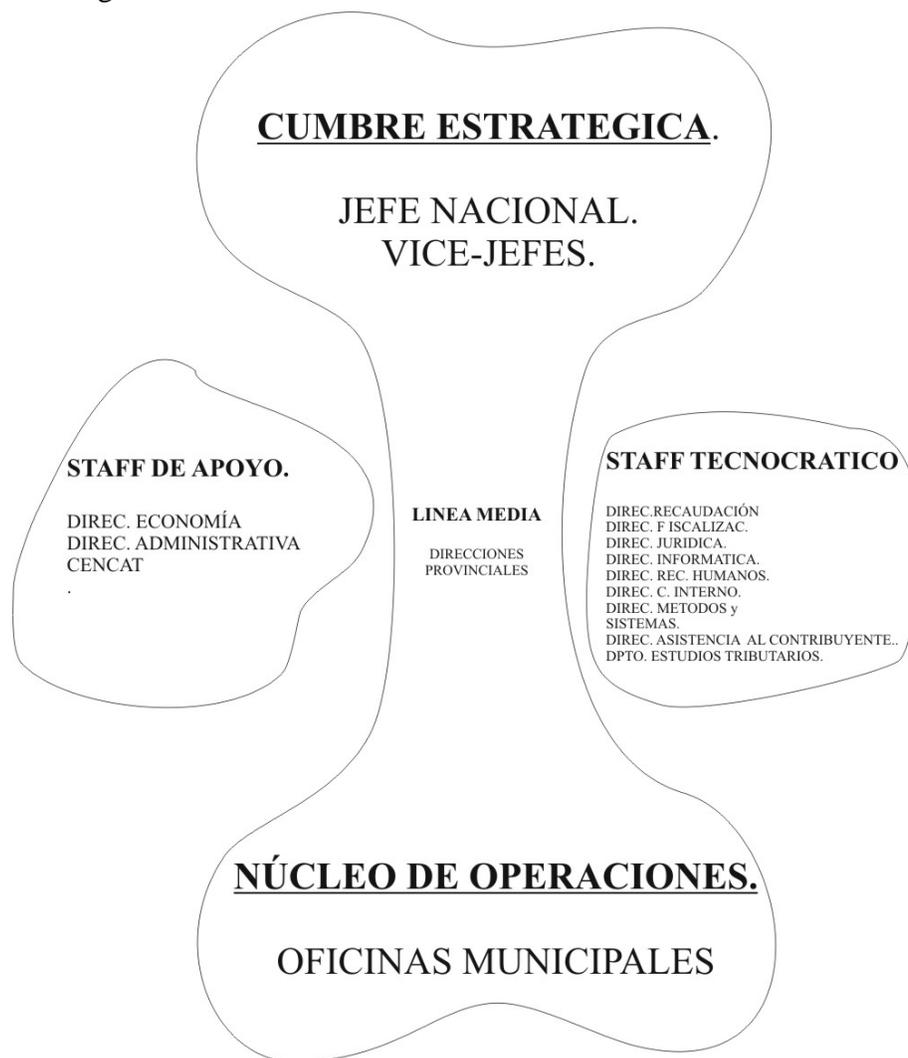


Fig. 2 Tomado de Henry Mintzberg: "Diseño de organizaciones eficientes".

A las normas que estandarizan el proceso, diseñadas por el staff tecnocrático, se unen otras también de carácter metodológico, diseñadas por las direcciones que conforman el staff de apoyo (recursos humanos, economía, administración, protección física); en este caso afectan los procesos relacionados con la gestión de recursos humanos, el uso y distribución

del presupuesto otorgado a la Organización y la gestión de materiales, insumos y demás recursos necesarios para el funcionamiento de la Organización.

Puede concluirse que estamos en presencia de una estructura funcional, que tiene como principal mecanismo de coordinación la estandarización de los procesos, lo que trae como consecuencia el desarrollo de un poderoso staff tecnocrático, característico en las **burocracias mecánicas**, identificadas por Tom Burns y G.M Stafer en 1961, donde se crean problemas humanos importantes en el núcleo de operaciones y que manifiesta la **segunda debilidad reconocida de las estructuras funcionales: Los procedimientos se convierten en fines, no en medios. Existe trabajo improductivo debido a las fronteras funcionales, que dan como resultado que se realicen muchas tareas simplemente para satisfacer demandas internas de la Organización.**

Si se tiene en cuenta que no todas las oficinas municipales (núcleo de operaciones) tienen puestos de trabajo encargados del cumplimiento de las normas diseñadas por las direcciones: jurídica, de recursos humanos, economía, protección física y control interno es fácil percatarse de que sobre el núcleo de operaciones recae un grupo importante de tareas y/o actividades no propias de los procesos principales que son ejecutadas en la práctica por los operarios (analistas de finanzas y precios) y por los directores municipales; restándole a los primeros tiempos para el análisis y procesamiento de la información lo que afecta la calidad del proceso y a los segundos no les permite la ejecución de una oportuna y suficiente supervisión directa que facilite la coordinación de las actividades de las otras áreas que intervienen en el proceso: cobro coactivo, control fiscal y asistencia al contribuyente, crea conflictos humanos que tiene como causa la sobrecarga de trabajo en el núcleo de operaciones, dificulta el análisis inmediato y profundo de los datos registrados, el autocontrol y corrección oportuna de posibles errores cometidos y la visión integral de los resultados.

Por sólo citar un ejemplo: el análisis inmediato del pago de una obligación tributaria permitiría al operario que lo registra determinar la veracidad y posible extemporaneidad de éste, lo que sería informado con inmediatez al director municipal quien se encargaría de

decidir la actuación del orientador tributario, del control fiscal, o del cobro coactivo según proceda para la subsanación del error.

La inmediatez en la actuación de la administración tributaria favorecería al contribuyente en cuanto a la disminución del pago posterior de posibles recargos por moras y sanciones de multas, ello beneficia el aumento en la cultura tributaria del contribuyente; una comunicación oportuna y transparente entre ambos, generando compromiso y fidelidad de aquel hacia la administración tributaria.

Esta desviación que afecta la calidad del proceso interno y del servicio al contribuyente así como al desempeño humano es acompañada por otra relacionada con la ubicación física en la jerarquía organizacional del aparato encargado del control fiscal, proceso de relevancia en la Administración Tributaria Cubana.

Inspectores y auditores fiscales se subordinan a los Jefes de Departamentos Provinciales de Fiscalización (staff tecnocrático), exigiendo el ordenamiento natural del proceso que se subordinen a los Directores Municipales por ser allí donde se ejecuta la función, ello afecta la coordinación de las tareas, crea barreras entre los Departamentos y en el proceso de comunicación interna, imposibilita una concepción sistémica del proceso y genera divorcio entre los resultados que se planifican y las acciones que se proponen para alcanzarlos.

Se manifiesta la tercera debilidad: Resulta difícil comprender la tributación de todas las partes de la organización al logro de cualidad sistémica de la misma pues cada área funcional realiza su esfuerzo para el cumplimiento de los objetivos fundamentales del área y no el objetivo o misión de la Organización.

Diseño de puestos de trabajo.

La especialización del trabajo o de tareas se refiere al número de tareas en un puesto determinado (dimensión horizontal), y el control del trabajador sobre dichas tareas

(dimensión vertical). Un trabajo está especializado horizontalmente en cuanto abarca unas pocas tareas bien definidas, menos especializado cuando la amplitud es más grande.

En la ONAT la especialización sólo está fijada con claridad en las oficinas integradas al SICAT, 70 oficinas municipales que representa el 49% del total existente en el país, el 51 % restante, las oficinas provinciales y la propia oficina central, carecen de un diseño propio. En la actualidad se trabaja en los proyecto de perfiles de cargo

Los puestos de trabajo tienen tareas estrechas y repetitivas, lo que trae **consigo el estrechamiento de las perspectivas de los trabajadores, cuarta debilidad de la estructura**, haciéndosele difícil relacionar su trabajo con el de los demás, lo que impide la participación comprometida que se requiere para lograr procesos con calidad orientados hacia el contribuyente y la preparación integral de los Recursos Humanos.

Antes de diagnosticar el segundo parámetro de diseño de este grupo, relacionado con los mecanismos de coordinación, es necesario definir:

A medida que el trabajo organizacional se vuelve más complejo y en el mundo actual la complejidad es la regularidad, ante la llamada “Sociedad del Conocimiento”, se hace necesario diseñar la relación del hombre con las máquinas, los materiales, la tecnología, el conocimiento y la información, así nacen los mecanismos de coordinación los que se definen por Mintzberg como el “pegamento que mantiene unida a las organizaciones” y se citan:

- Ajuste mutuo: cuando se logra la coordinación directa mediante la comunicación informal. Las personas que trabajan juntas se ponen de acuerdo entre sí para la realización del trabajo. En esta forma no participan ni directivos, ni analistas y el control descansa en las manos de los que ejecutan la tarea.
- La supervisión directa: Aquí a una persona se le concede la responsabilidad sobre el trabajo de las otras emitiendo instrucciones y controlando las acciones, éste da origen

al surgimiento de los jefes, los analistas no juegan ningún papel y se establecen principios que hay que observar:

- Unidad de Mando: Un miembro de una organización sólo recibe órdenes de un superior.
- La Jerarquía: Establece que la autoridad debe fluir en línea vertical directa desde la parte alta a la baja y teniendo en cuenta ello se configura la línea de mando.
- Formalización o estandarización: En este mecanismo la figura del analista se convierte en una figura central, se desarrolla en la tecnoestructura y a través de él se dejan establecidas normas y procedimientos para la realización del trabajo. Puede ser de tres tipos:
 - Estandarización de los procesos de trabajo: Establece como las tareas son ejecutadas por los encargados de su ejecución, básicamente se utiliza cuando los trabajos son rutinarios, repetitivos y relativamente sencillos.
 - Estandarización de resultados: En este caso se determina lo que cada miembro debe hacer para alcanzar los objetivos de la organización. También la desarrolla la tecnoestructura.
 - Estandarización de habilidades: Aquí se especifica la preparación que deben tener los trabajadores para desempeñarse en determinado puesto de trabajo, es decir, la coordinación se logra en virtud de la formación que han recibido los trabajadores que lo adiestran (capacitado) para la ejecución de la tarea.

En la ONAT se aplican todos los mecanismos relacionados; pero como principal mecanismo se reconoce la normalización de los procesos de trabajo.

A través de la observación y la revisión bibliográfica y la observación se comprobó que:

Las entradas al proceso (input) están reguladas por normas, la relación jurídico tributaria entre los obligados y el fisco constituyen el punto de partida, estas normas de carácter sustantivo (Ley 73/94 “Ley del Sistema Tributario”) y otras anteriores a la reforma tributaria emitidas por la Asamblea Nacional del Poder Popular de la República de Cuba máximo órgano del poder legislativo fijan las obligaciones de los contribuyentes.

Otra norma de carácter procesal: Decreto Ley 169/97 “De las Normas Generales y Procedimientos Tributarios” emitida por el Consejo de Estado de la República de Cuba también regula el proceso, a ella se unen Resoluciones, Circulares e Instrucciones dispuestas por el Ministerio de Finanzas y Precios, las que requieren ser conocidas y dominadas por los trabajadores de la Oficina.

Normas de carácter metodológico (internas) diseñadas por la tecnoestructura de la ONAT regulan y/o inciden sobre el proceso: Normas y Procedimientos de la Inspección Fiscal, Guías de Auditorías, Manual de Inspección Coactiva, Reglamento de Imagen, Código de Ética del Inspector Fiscal, Instrucciones Resolución 54/95 sobre Registro de Contribuyentes, Manual de Pruebas y Revisiones de Control Interno, entre otras. Ya se edita la primera parte del Manual de Normas y Procedimientos Técnicos de la ONAT que abarca los procedimientos correspondientes a los principales procesos: recaudación, fiscalización, asistencia al contribuyente, jurídico e informática.

La lealtad a tan intensa formalización de los procesos impide una participación consciente y activa en la misión declarada de la Organización, la hacen rígida y lenta, con una muy baja velocidad de reacción ante los cambios del entorno, y las necesidades de los contribuyentes.

La capacitación, tercer parámetro de este grupo de diseño, es amplia y masiva, encaminada básicamente al logro de una cultura tributaria en la totalidad de sus trabajadores que le permita asistir a los contribuyentes, pero al no estar respaldada por diseños de puestos de

trabajo de amplios perfiles, ni planes de carrera, ni perfiles de competencias retadores y estimulantes, se convierte en una sobrecarga desestimulante, sin que el trabajador utilice lo aprendido.

Diseño de enlaces:

El diseño organizativo no está completo cuando se han establecido los puestos de trabajo y se ha construido la superestructura, es necesario “rellenar los huecos de la superestructura con encadenamientos (enlaces)” laterales (Mintzberg, 1990).

El diseño de enlaces se hace a través de los grupos principales de estos encadenamientos: los sistemas de planeamiento y control y los dispositivos de enlaces.

Sistemas de planificación y control.

Planear, es decir con anticipación qué hacer, cómo hacerlo, cuándo hacerlo y quién debe hacerlo (Koontz, 1985).

En criterio de muchos autores evidentemente seguidores de la teoría de Fayol, la planificación, constituye la primera función administrativa básica del ciclo de dirección, Mintzberg lo califica como un dispositivo de enlace, pero en criterio de la autora del presente trabajo, la planificación es un proceso, que tiene como peculiaridad que antecede y guía a los demás que tienen lugar en la Organización, y que actúa como un elemento de enlace entre las unidades o agrupamientos, y también entre la Organización y el entorno en que ésta opera.

La planeación y el control son inseparables, son los gemelos de la Administración.

Existen diversidad de planes: las políticas, las estrategias, el propósito social, la misión y los objetivos deben entenderse como planes que se diferencian entre sí por el contenido y la jerarquía que ocupan dentro de las organizaciones.

La ONAT en el año 1998 reconoció como sistema de planificación la Dirección por Objetivo (DPO) y en el año 2000 formuló e implementó la Planeación Estratégica, esta última le permitió establecer la visión a alcanzar en el año 2005.

El Plan Estratégico da origen a las acciones que se proyectan como Objetivos Estratégicos para alcanzar la estrategia, pero anualmente también se establecen las metas generales que orientan el desempeño; se citan los más importantes, (plan anual de recaudación, es un plan único que se desglosa entre los 169 municipios del país, plan anual de inspecciones fiscales, plan anual de auditorías), estos planes tienen dos propósitos para motivar y para medir el desempeño. Lo planificado se controla a través del análisis mensual, trimestral, semestral y anual por los diferentes niveles jerárquicos.

Este parámetro de diseño retarda el logro de la Estrategia de la Oficina pues los objetivos estratégicos compiten en tiempo y recursos con los planes anuales de desempeño, en estos últimos se concentran los recursos humanos y financieros con que cuenta la Oficina, reforzados además por el subsistema de evaluación del desempeño y de estimulación, los que conceden las categorías de cumplidores a los trabajadores y a las oficinas, en el caso de emulaciones colectivas establecidas al respecto, a aquellos que cumplen con los planes anuales, dejando fuera de ello el cumplimiento de los objetivos estratégicos.

El Control Interno se encarga de verificar el cumplimiento de los estándares del procedimiento, no están establecidas acciones de control para comprobar la marcha de la estrategia implementada, no incluye además la estrategia de servicios para alcanzar la modernidad declarada en la visión.

Es oportuno en este estado de desarrollo de la Organización implementar el control estratégico que supone la adaptación del sistema de control a los requerimientos de la dirección estratégica, y definir la estrategia de operaciones.

Para Shender y Hojer (1979) el control estratégico se centra en dos parámetros:

Si la estrategia se está implementando como se planificó y si los resultados producidos por la estrategia son los esperados.

En cuanto a los dispositivos de enlace, otro parámetro de este grupo de diseño, que representan el desarrollo contemporáneo en el diseño de las organizaciones y dentro de los que se encuentran:

- Puntos de enlace
- La fuerza de tarea y comisiones permanentes
- Gerentes integradores
- Estructuras matriciales

Se apunta que en la ONAT funcionan como parte de su estructura formal las comisiones permanentes, se citan el Consejo de Dirección, el Comité de Control Interno, Comité de Servicios Tributarios, Comité Económico – Administrativo.

También desde el año 1999 se utiliza la Fuerza de Tarea en el grupo denominado Comisión de Implantación del SICAT, con un objetivo claramente definido: la adaptación del Tax Solution al núcleo de operaciones de la Administración Tributaria Cubana, es decir la implementación del SICAT.

Por la importancia que tiene este dispositivo como útil herramienta de dirección, en la solución de problemas complejos y retadores debe evaluarse su implementación para alcanzar el objetivo estratégico No. 6 del Plan Estratégico 20001 – 2005 relacionado con el perfeccionamiento de la actual estructura organizacional dada la magnitud y complejidad

de éste, avizorando, la autora del presente trabajo, que además de las acciones que se contemplan debe incluirse la realización de estudios por tipo de contribuyentes y por áreas geográficas o territorios que incluyan no sólo a expertos de la Oficina, sino también a contribuyentes. Los resultados que se obtengan facilitarán proyectar un diseño de estructura realmente orientado hacia los usuarios del servicio: los contribuyentes.

Diseño del Sistema de Autoridad o Toma de Decisiones.

Sistema de Toma de Decisiones.

La autoridad en una organización es, en términos simples, el grado de discreción que se otorga a las personas para hacer posible que utilicen su criterio, al proporcionarles poder para tomar decisiones y para emitir instrucciones

Discreción es la definición y delimitación del marco de competencia de cada cual, es la precisión clara de los límites de autoridad a cada nivel, las relaciones de subordinación que se establecen y las decisiones que se pueden tomar.

La autoridad formal está dada por el poder legítimo que se da a un individuo o grupos específicos para hacer uso de los recursos, impartir normativas o indicaciones, para premiar o sancionar.

La concentración o dispersión de la autoridad (poder) en la Organización da lugar a la centralización y la descentralización.

Cuando el poder de decisión descansa en un solo nivel o puesto de la Organización, se está en presencia de una estructura centralizada, en la medida que el poder está dispersado entre muchas personas a través de toda la estructura, se estará ante una estructura descentralizada.

Conceptualmente se define la “descentralización vertical como la dispersión del poder formal desde el ápice estratégico hasta el núcleo de operaciones siguiendo la línea de autoridad formal y la descentralización horizontal cuando se cede poder para tomar decisiones en cargos directivos y no directivos del staff teocrático, el staff de apoyo y a los operadores” (Mintzberg) en dependencia de ello se citan cinco tipos de descentralización:

- Centralización vertical y horizontal: (descentralización): Se centra todo el poder en la cumbre estratégica.
- Descentralización horizontal limitada selectiva: Esta descentralización es selectiva porque involucra a los analistas del staff tecnocrático específicamente los ubicados en la cumbre estratégica en decisiones concernientes a la formalización del trabajo.
- Descentralización vertical limitada (paralela).
- Descentralización vertical y horizontal (limitada).
- Descentralización horizontal y vertical: El poder de decisión se concede en el núcleo de operaciones; para ello es necesario el diseño de mecanismos de coordinación basado en las habilidades (características de las burocracias profesionales).

En algunos países de la región se observa una tendencia creciente en los últimos años a dotar de un régimen de autonomía administrativa, técnica, financiera y funcional a las Administraciones Tributarias, ello depende más de las **exigencias del entorno** donde operan las Administraciones Tributarias (división político- administrativa de los Estados, política fiscal de los gobiernos, procedimientos, configuración del presupuesto), que de los requerimientos internos.

En la ONAT, el grado de centralización es alto, al estar jurídicamente normado tanto las entradas, como los procesos, las decisiones relacionadas con modificaciones en éste siempre se toman en el nivel más alto de la Organización, decisiones que se hacen conocer a través de instrumentos o normas jurídicas, sólo algunas decisiones son descentralizadas a la línea media (solución de recursos, tramitación de quejas, devoluciones de ingresos). Esta delegación se hace de forma escrita y especificando los límites de autoridad a través de las resoluciones de nombramiento (descentralización vertical limitada).

Se ha descentralizado autoridad hacia los especialistas del staff tecnocrático ubicado en el nivel central, para delinear las políticas (dirección de control interno, protección física) para diseñar metodologías reguladoras de los procesos (recaudación, fiscalización, informática) y al staff de apoyo (para establecer las políticas de selección y capacitación del personal, para administrar los recursos financieros, entre otras) (descentralización horizontal limitada).

Se manifiesta la **quinta debilidad de las estructuras funcionales: son centralizadoras, se concentra en el nivel más alto de la Organización toda la información y el poder de decisión.**

El impacto negativo de este parámetro no sólo se aprecia en Política Presupuestaria y Política de Recursos Humanos, se convierte también en un obstáculo para y la explotación intensiva de la actual arquitectura informática y mantiene un sistema de información duple y triple en algunos casos (la información que se genera en el núcleo de operaciones se rinde a más de un área del nivel provincial y nacional) lo que genera conflictos humanos y eleva los costes del proceso.

Aunque la descentralización está estrechamente relacionada con la delegación de autoridad, implica algo más que ésta; refleja una filosofía de la Organización. Una política

de descentralización afecta todas las áreas de la administración y se contempla como un elemento esencial en un sistema administrativo. Un proceso de delegación de autoridad implica:

- Determinación de los resultados que se esperan
- Asignación de tareas
- Delegación de autoridad para llevar a cabo las tarea
- Asignación de responsabilidad derivada de la ejecución de las tareas

El propósito principal de la delegación es hacer posible la organización, es imposible en estructuras organizacionales grandes, ya sea atendiendo al número de trabajadores o a la ubicación geográfica de sus unidades o a cualquier otro criterio de clasificación que se utilice, que una persona o un nivel de mando ejerza toda la autoridad de toma de decisiones.

La ONAT tiene amplia distribución geográfica (14 provincias y 169 municipios distribuidos por todo el país atendiendo a la división político - administrativa realizada en la década del 70). La alta centralización exige que constantemente el nivel central sea consultado para tomar decisiones no sólo concernientes los procesos principales, sino también las relacionadas con las actividades de apoyo. Ej. procesos inversionista, mantenimiento y reparación de medios técnicos, compra de insumos, la selección, capacitación, etc.

Las decisiones se vuelven lentas, debido al número de especialistas de Staff que hay que consultar antes de tomar una decisión. Ello implica respuestas morosas que afectan no sólo la eficiencia de los procesos y la calidad del servicio al contribuyente, también la respuesta de la Organización ante los dinámicos cambios del entorno.

Para la toma de decisiones futuras sobre este parámetro de diseño la ONAT tiene factores que lo favorecen: el alto nivel de calificación de sus recursos humanos, el 73% son graduados de la enseñanza universitaria lo que facilita la utilización de mecanismos de coordinación de estandarización de habilidades o estandarización de resultados, reduciendo a menor escala la estandarización de los procesos y la base tecnológica de la que dispondrá exigen la descentralización de un número mayor de decisiones.

Hasta aquí, el análisis del comportamiento de los parámetros de diseño, o lo que es lo mismo los componentes básicos, propuestos por Mintzberg. Un breve análisis del conjunto de las variables intermedias a través de las cuales los factores situacionales afectan los parámetros de diseño completará el diagnóstico.

Las variables intermedias son las que se ocupan del trabajo que es efectuado en la Organización e incluye:

- La Comprensibilidad del trabajo: Es la facilidad que tiene la Organización de comprender sus procesos de trabajo. Ello afecta la especialización y la centralización. La comprensibilidad del trabajo en la ONAT es baja, afectado por la gran cantidad de normas jurídicas que lo regulan a lo que se une la dispersión legislativa dada por convergencias de normas del sistema tributario, con otras anteriores que aún no han sido derogadas. Ello debe ser resuelto por el proyecto de reordenamiento legislativo.
- Predictibilidad del trabajo: Es la posibilidad que tiene la organización para anticipar eventos posibles en el proceso de trabajo. Ello afecta la estandarización en sus tres formas.

Alta predictibilidad, los procesos son poco cambiantes y con independencia a las variaciones que ocurren en el entorno al ser la relación oficina – contribuyente una

relación jurídica donde el contribuyente viene a hacer uso del servicio cumpliendo un mandato de Ley. Es altamente predecible el proceso.

- Densidad del trabajo: Se refiere a las diversas tareas que la Organización acomete a un tiempo. Ello afecta la elección de las bases para el agrupamiento del mercado, la formalización del comportamiento y el uso de los dispositivos de enlace.

Baja Densidad: Los roles de la Organización se concentran en la recaudación y el control fiscal, en todos los casos la materia prima con la que se acometen los procesos fundamentales es información y se utilizan intermediarios (Bancos) que disminuyen considerablemente los contactos cara a cara con el contribuyente.

- Velocidad de reacción: Constituye la rapidez con la que la Organización debe responder a los cambios del entorno. Ello afecta la descentralización y la formalización del comportamiento.

La velocidad de reacción es baja, pues para introducir variaciones en el modo de actuar de la oficina respecto a los contribuyentes es necesario proponer la modificación de las normas legislativas externas que la regulan.

Factores de Situación

La ONAT es una organización joven, no obstante su poca edad y en la medida en que ha aumentado la dimensión de sus unidades, se ha formalizado intensamente (105 normas externas complementarias de la Ley 73/94 y el Decreto Ley 169//97 y 57 normativas internas)*, por lo que se cumple la hipótesis 5, propuesta por Mintzberg con relación a la

dimensión organizativa “Cuando mayor es la organización, más formalizado el comportamiento”.

En cuanto al sistema tecnológico puede acotarse que converge en su estructura **diversidad** de sistemas técnicos, con diferentes niveles de complejidad, niveles que en todos los casos se encuentran con sus correspondientes normalizaciones, incluyendo las modernas oficinas SICAT donde el comportamiento también está estandarizado en el “Manual del SICAT”.

Cumpléndose la hipótesis 6 de Mintzberg, que relaciona la estructura y el sistema técnico “Cuanto más regulador el sistema técnico, más formalizado el trabajo operativo y más burocrática la estructura del núcleo de operaciones”.

La implementación exitosa del SICAT en Cuba, o de cualquier otro diseño de estructura que se sustente en el uso las modernas tecnologías observar la Hipótesis 7: “Cuanto más sofisticado el sistema técnico, más elaborada la estructura no operativa”,

Ante el uso de las nuevas tecnologías de la informática y las comunicaciones, la autora propone dos alternativas de solución, **integrar la actual función de informática al proceso** o la creación de un poderoso **staff de apoyo**, descentralizando hacia él, las decisiones concernientes a la selección y adquisición de la tecnología adecuada, diseño y modificación de software, y otras que permitan el intercambio electrónico de datos con los contribuyentes y con intermediarios colaboradores en ambas direcciones (ejemplo: declaraciones juradas presentadas electrónicamente, respuestas a consultas, devoluciones de ingreso, transferencia de fondos, altas, bajas, actualización del Registro de Contribuyentes y otras), y la informatización de los procesos de los clientes internos, (ejemplo; selección de contribuyentes y de declaraciones juradas a fiscalizar).

La tecnología informática también se utilizará en las funciones de apoyo: planificación, distribución y control de presupuestos e informatización de los subsistemas que conforman la gestión de recursos humanos.

Es una necesidad urgente en la ONAT, el fortalecimiento de la Dirección de Informática, descentralizando hacia los especialistas de este staff, en la actualidad tecnocrático, que se ubican en los municipios y en las provincias, la toma de decisiones para que garanticen la adaptación de los programas a las características de cada territorio y la explotación intensiva de la tecnología de que disponen.

Una mínima reflexión de las características del entorno que deben tenerse en cuenta para el avance exitoso de la nueva estrategia, incluye:

La **Complejidad** del entorno que opera la Oficina dado por la diversidad de contribuyentes con los que interactúa para el logro de su objeto social: personas naturales y jurídicas, grandes, medianos y pequeños contribuyentes, (de acuerdo a su nivel de aportaciones), contribuyentes que tienen automatizados sus procesos con modernas tecnologías y otros que procesan su materia prima y sus informaciones manualmente, contribuyentes domiciliados en centros urbanos y otros en intrincadas zonas rurales, contribuyentes con la disponibilidad de las modernas tecnologías de comunicación a los que se contraponen un porcentaje importante con tradicionales y rudimentarios canales, estructuras organizativas novedosas y tradicionales; otras en proceso de cambio; (Perfeccionamiento Empresarial), contribuyentes asociados en diferentes formas de propiedad, Empresas Estatales, Unidades Presupuestadas, Sociedades Anónimas, Asociaciones Económicas Internacionales, Organizaciones no Gubernamentales, Cooperativas, etc.

Cuba, no está excluida de la turbulencia del macroentorno mundial que afecta a todas las organizaciones, de todos los países, a ella se une un férreo bloqueo económico, donde no existe estabilidad en las fuentes de materias primas, ni mercado seguro para las

producciones, ello obliga a frecuentes cambios y decisiones rápidas en la política fiscal del Estado Cubano, en la que está directamente implicada la ONAT conjuntamente con sus sectores de contribuyentes.

Es por ello que tomando en cuenta la alta complejidad y hostilidad del macro y microentorno la cumbre estratégica de la ONAT, debe considerar que la rígida estructura funcional con que cuenta impide una respuesta oportuna a las exigencias del entorno.

Deben tenerse en cuenta en el proceso de planeación de cambios estructurales las hipótesis 9 y 10 de Mintzberg.

Hipótesis 9: “Cuanto más dinámico el ambiente más orgánica la estructura”.

Hipótesis 10: “Cuanto más complejo el ambiente, más descentralizada la estructura”.

Igualmente la diversidad o disparidad en los diferentes sectores de contribuyentes, exigen de ella la descentralización selectiva sobre las decisiones que se requieren tomar para dar respuesta a esa diversidad, permitiendo el desarrollo de estructuras diferentes, ajustadas a las características de cada territorio.

Hipótesis 13 de Mintzberg: “Las disparidades del ambiente alientan a la Organización a descentralizar selectivamente a constelaciones (grupo diferenciados de trabajo).

4. La dirección por procesos, una opción para las Administraciones Tributarias.

Las limitaciones que exhiben las estructuras funcionales para responder a las exigencias de un mundo globalizado a las puertas de la Era de la Información están recogidas en una variada literatura especializada, la que propone la creación de estructuras planas y flexibles. Un análisis serio sobre el tema sugiere no correr precipitadamente tras las modas, ni

desconocer los éxitos que muestran las organizaciones que han introducido los cambios que se proponen.

Es un hecho que el diseño organizacional que posee la ONAT no facilita un servicio orientado hacia los contribuyentes, e imposibilita la integración armónica de su arquitectura informática y de sus recursos humanos alrededor de la meta común: “Brindar un servicio de calidad que fomente el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, garantizando la máxima recaudación para el presupuesto estatal, es aun mayor la brecha con la visión de “Ser una Administración Tributaria moderna y eficiente con el reconocimiento de la sociedad”

Ello refuerza el criterio de la necesidad de realizar cambios. El cambio planeado ha sido definido como el diseño premeditado y el establecimiento de una innovación estructural, un nuevo plan de acción o nuevas metas o un cambio en la filosofía de operaciones, clima o estilo.

Al respecto existen dos enfoques básicos: La Mejora Continua y la Reingeniería.

Para Peppard y Rowland la mejora continua es una filosofía de *mejora*. Busca lograr mejoras graduales, rediseñando los procesos mediante los cuales una organización opera, maximizando el contenido del valor agregado y minimizando cualquier otra cosa. Este método se puede aplicar a nivel de proceso individual o a toda la Organización.

La definición de estos autores relativa a la forma de “mejoras graduales” rompe con los postulados de Hammer y Champy los cuales asocian la Reingeniería con cambios radicales.

“Reingeniería, no es chapistear, dejando intactas las estructuras básicas, ni es poner parches para que funcione mejor, es abandonar los procedimientos establecidos y mirar de forma fresca el trabajo necesario para crear el producto o servicio y entregar valor al consumidor” (Portuondo, 1994).

El objetivo de la Dirección por Procesos es aumentar los resultados de la organización, a través de conseguir niveles superiores de satisfacción de sus clientes. Esto se logra con la reducción de los costos internos innecesarios, acortando los plazos del servicio y mejorando la calidad, así como el valor percibido por los clientes.

Si se compara el enfoque funcional con el enfoque por procesos, se puede observar cuáles son las principales transformaciones que ocurren en el sistema organizativo, donde además del enfoque al cliente, se aumenta la capacidad de usar los mismos recursos, ayudada en la gestión de interrelaciones, permite una concepción sistémica de la Organización.

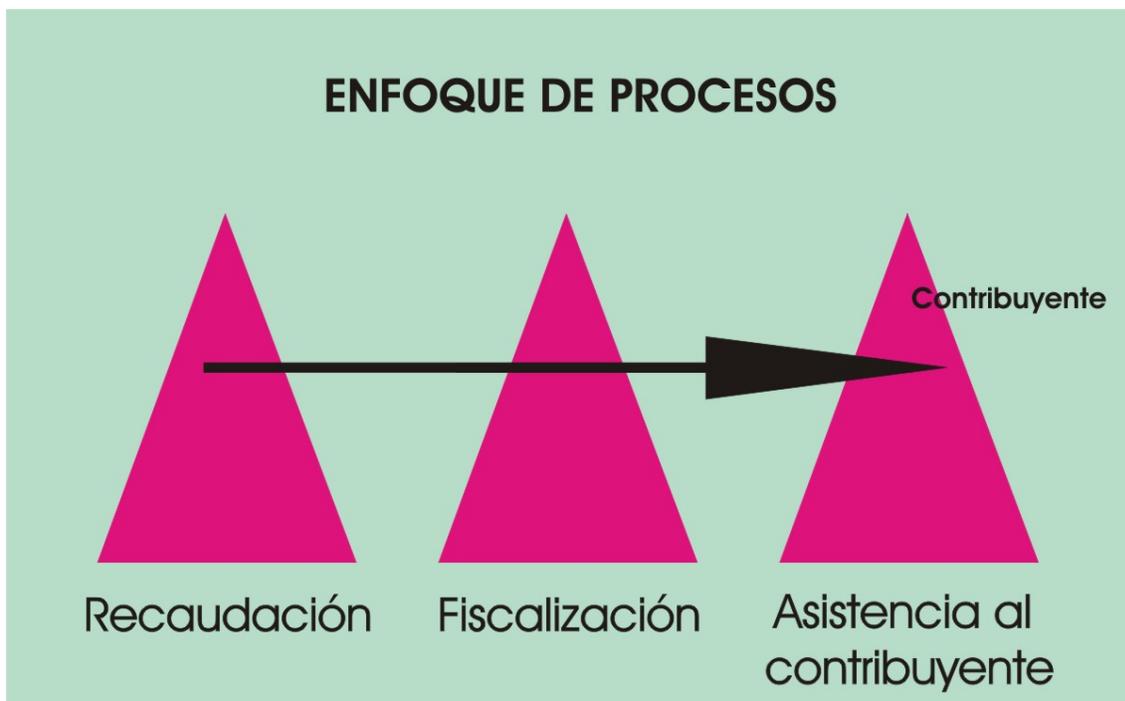


Fig. No. 3 Adaptada de Peppard y Rowland: “La esencia de la reingeniería de los procesos de negocios”.

Para la aplicación del enfoque de procesos es necesario definir claramente el concepto de proceso, que es manejado por diferentes autores, así para Wendell L. French “... se puede definir como un *flujo de eventos interrelacionados e identificados que se mueven hacia un objetivo, propósito o fin*”

En su forma más sencilla el proceso tiene una entrada y una salida y está constituido por una secuela de tareas individuales, a través de las cuales pasa el insumo para convertirse en un producto.

Cuando tratamos de aplicar esa definición a los servicios se encuentra como obstáculo, la intangibilidad del servicio en contraste con la tangibilidad de los bienes.

Es un elemento común de los servicios que se consume y se produce en forma simultánea, por ello el resultado servicio sólo puede observarse después de hecho.

El servicio no puede producirse en un lugar y enviarse a otro como es el caso de los bienes y tampoco se le puede almacenar. Esta característica se la atribuyen a la simultaneidad de la producción y el consumo.

Norman (1984) define que el servicio está formado por actos e interacciones que son contactos sociales.

Resulta generalmente difícil para el entendimiento común aceptar que en esencia las Administraciones Tributarias se catalogan como prestadoras de servicios. Obviamente la circunstancia de que el contribuyente (cliente) acude a la Administración Tributaria a cumplir una obligación tributaria fijada en las leyes, que no tiene en cuenta su voluntad, hace que se desvirtúe la naturaleza del servicio que prestan, es decir, el cliente no viene “voluntariamente” a recibir un servicio, viene obligado por leyes fiscales emanadas de la voluntad del Estado.

Para un mejor entendimiento de la Administración Tributaria como prestadora de servicios, hagamos la siguiente comparación: Un cliente acude a un establecimiento cualquiera para recibir cierto servicio. En el momento de efectuar el pago se encuentra con congestión en las cajas, las cajeras actúan con lentitud, exceden en el importe a cobrar y son morosas en devolver el cambio y en rectificar, si el cliente reclama.

Tales condiciones son típicas de un mal servicio, se afecta el cliente que debe pagar un alto costo de oportunidad adicional por el tiempo perdido y se afecta el establecimiento pues demora el ciclo de realización de sus servicios, puede perder los clientes o incluso enfrentar que quiera marcharse sin pagar el importe de lo que adeuda.

Sustitúyase en este ejemplo el servicio del establecimiento, por el servicio público que provee el Estado a partir de su presupuesto de gastos, el cliente por un contribuyente que en lugar del pago por el servicio, deberá pagar su obligación tributaria y la cajera por la Administración Tributaria que debe recepcionar el pago, en la cuantía debida y devolver y rectificar en caso de equivocaciones. Estaremos entonces ante la posibilidad de comprender las razones por lo que la estrategia de servicio debe escuchar lo que el cliente especial llamado contribuyente necesita, de sus servicios. La ineficiencia en el servicio público que prestan las Administraciones Tributarias además de afectar los resultados de la gestión Estatal, alienta a la indisciplina fiscal.

Para el diseño de los procesos de servicio es importante tener un marco conceptual. Albrecht y Zemke (1985) en su obra Service América, proponen cuatro elementos que deben tomarse en consideración al producir los servicios: el cliente (en nuestro caso, contribuyentes), los recursos humanos de la Organización, la estrategia y el sistema tecnológico.

El contribuyente se encuentra en el centro del triángulo debido a que los servicios siempre deben estar dirigidos a él, la estrategia es la visión o filosofía que guía al servicio y el sistema, los procedimientos y sistemas físicos que se utilizan.



Fig. 4: Adaptada de Karl, A y Zemke, R; “ Service America”.

La línea que va de la estrategia al contribuyente indica que a la hora de diseñar la estrategia debe considerarse las necesidades de éstos.

Es decir, para definir la estrategia de servicio, la que además debe estar en frecuencia con la estrategia global debe conocerse qué demanda el contribuyente del servicio que presta la administración tributaria.

La línea del sistema a los contribuyentes indica que los (procedimientos, tecnología, equipos) debe diseñarse teniendo en cuenta las necesidades del primero.

La línea que va de los recursos humanos al contribuyente, indica que todas las personas que trabajan en la Organización deben tener definido con claridad la importancia que tiene el contribuyente para el cumplimiento de la misión, no sólo los directamente vinculados al él, sino todas las personas que trabajan en la organización. Cuando la persona no trabaja directamente con el contribuyente, da su servicio a alguien que sí lo hace, convirtiéndose este último en un cliente interno. En el presente siglo se considera al Recurso Humano como el activo más importante de las Organizaciones.

La líneas de los Recursos Humanos al sistema indica la dependencia o relación que se establece entre ambos para suministrar el servicio.

La estrategia de operaciones debe derivarse de la estrategia corporativa definiendo una tarea primordial (lo que las operaciones deben hacer bien para que la Organización tenga éxito).

La línea de la estrategia al sistema indica que el sistema debe derivarse de la estrategia, en la ONAT se introdujeron nuevos sistemas a partir del año 1999 y en el 2000 se planteó la estrategia de servicios. Como resultado los sistemas no apoyan a las estrategias y no están integrados entre sí.

Por último la línea de la estrategia a los Recursos Humanos indica que todas las personas de la Organización deben estar conscientes de la estrategia de servicio.

Con frecuencia las personas de primera línea o que se ubican en la entrada del proceso están divorciadas de la estrategia. Como resultado se suministra un mal servicio.

Los conceptos propuestos por Karl Albrecht y Rom Zemke relacionados con el triángulo de servicios resultará de utilidad para diseñar el futuro sistema de servicios en la Administración Tributaria Cubana.

Dada la estructura funcional de la ONAT, se ejecutan simultáneamente varios procesos de tipo lineal, sin concepción sistémica y desintegrados, que interactúan de forma espontánea al no estar diseñados los mecanismos de coordinación, ni las relaciones de enlace lo que impide que los procesos sean orientados hacia el servicio de calidad declarado en la misión.

Nivel de contacto con los clientes u “horas de la verdad” como lo denominan Albrecht y Zemke es cualquier momento en que el contribuyente entra en contacto con el sistema de servicios durante el ciclo de suministro de un servicio. El bajo nivel de contacto facilita una eficiencia alta y existen pocas posibilidades de que el contribuyente interrumpa el proceso.

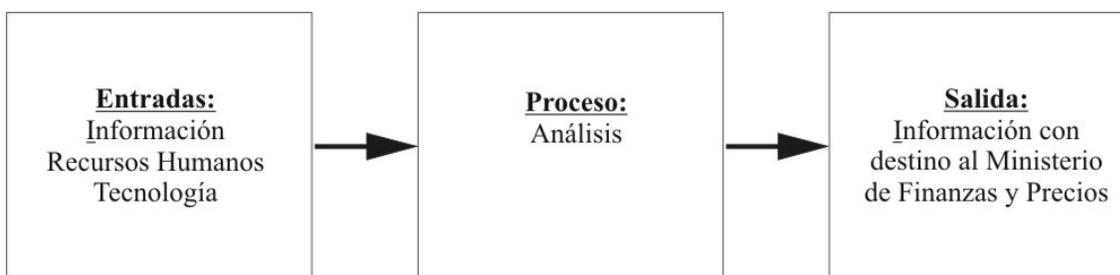
Si el grado de contacto es alto, el cliente puede interrumpir el proceso, se requiere de trabajadores con buenas habilidades interpersonales.

En todos los casos la materia prima es **información**.

Los procesos en la ONAT.

Ejemplificamos a continuación el flujo de los procesos principales:

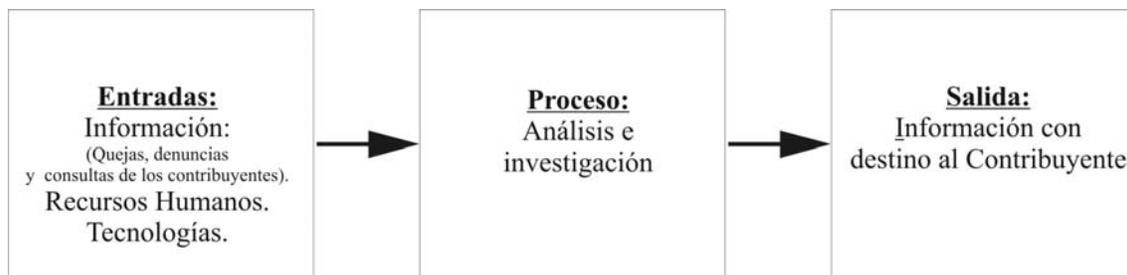
Proceso de Recaudación:



Bajo nivel de contacto.

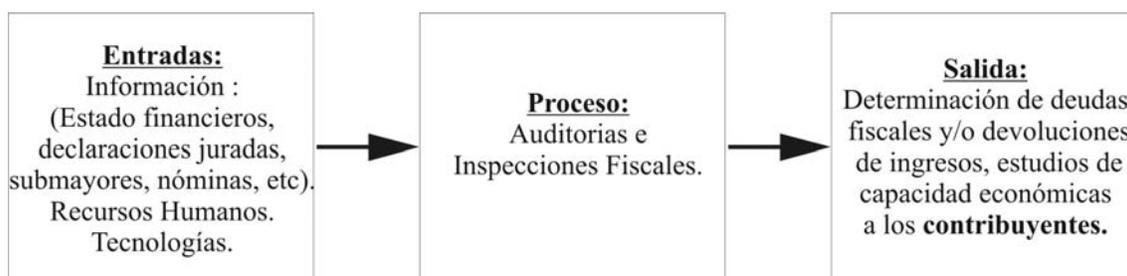
En este primer proceso el nivel de contacto con los contribuyentes es bajo. Los pagos de obligaciones tributarias los ejecutan en el Banco (el banco actúa como intermediario al recibir el dinero del contribuyente, trasmite a la ONAT copia del documento de pago)

Proceso de Asistencia al Contribuyente:



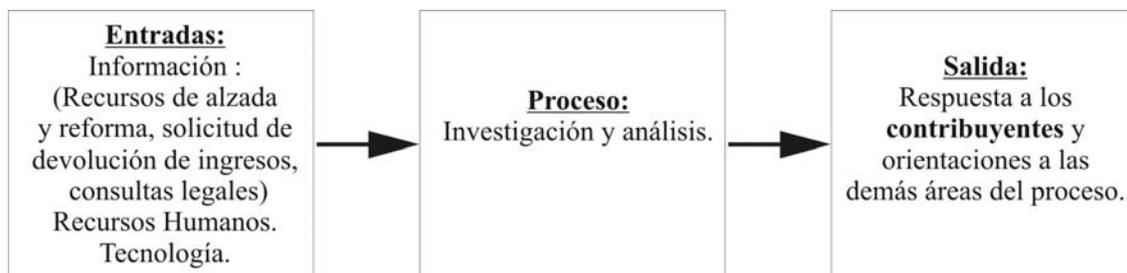
Bajo nivel de contacto

Proceso de Fiscalización:



Alto nivel de contacto

Proceso Jurídico:



Bajo nivel de contacto

Las operaciones en línea son eficientes, pero muy inflexibles. En la ONAT, el proceso está ampliamente normalizado, de forma que su flexibilidad es casi nula, el principal riesgo de este tipo de diseño es la insatisfacción de los recursos humanos de la Organización dado por el aburrimiento de puestos de perfiles estrechos y tareas repetitivas e **impide tener en cuenta necesidades reales de los contribuyentes.**

Ante la doble faceta que exige de la Administración Tributaria Cubana el cumplimiento de su objeto social: **Recaudar** y el desafío de su misión: **Brindar un servicios de calidad**, y hasta tanto defina su estrategia de servicios, se propone:

La integración en un proceso primario o fundamental (flujo intermitente) de los actuales procesos lineales de las áreas de Recaudación, Cobranza, Asistencia al Contribuyente, y Jurídico y como procesos de apoyo o soporte (flujo lineal) las actuales funciones de Informática, Recursos Humanos, Administración y Economía, fortaleciendo éstos en el núcleo de operaciones y en el nivel intermedio, es decir, acercándolos al lugar donde se cumplen el objeto y la misión de la ONAT.

El desarrollo de la propuesta anterior, no permite su inclusión en la presente monografía, pues no se corresponde con la temática central de la misma.

5.-Valoración Económico Social.

La monografía que se presenta contribuirá al perfeccionamiento del funcionamiento de la ONAT, por las ventajas que desde el punto de vista económico y social representa; fundamentadas éstas en:

- Se podrá orientar el diseño de la organización a las necesidades del contribuyente, lo cual permitiría potencialmente y que el mismo orienta voluntariamente a las instituciones bancarias, lo cual disminuiría el costo del proceso del servicio que presta la ONAT y aumentaría los niveles de recaudación.
- Se eliminaron operaciones innecesarias en diferentes etapas del proceso, dando por tanto un servicio de mayor excelencia los clientes internos y se mejoran los canales de comunicación interna con el consecuente ahorro en los gastos.

- Permitirá que los recursos humanos de la ONAT tengan un enfoque sistémico de la organización y de todos los procesos en función de un servicio de excelencia y del logro de la misión y visión declarada.
- El diseño organizacional basado en procesos, permitirá intensificar el uso de la tecnología disponible, ampliar el perfil de los diferentes puestos de trabajo a través del desarrollo de multihabilidades de los técnicos, especialistas y trabajadores en general(enriquecimiento del trabajo) con el consecuente aumento de la motivación por el trabajo.
- Se lograría una mayor descentralización, lo cual permitiría más flexibilidad, ajuste a las condiciones de cada territorio y una mayor rapidez en las respuestas de la ONAT y las necesidades y exigencias del entorno y sus contribuyentes.
- Permitirá una mayor coherencia entre la estrategia global y la estructura.

CONCLUSIONES

1. El estudio realizado permitió considerar que se cumplen la hipótesis y el objetivo propuestos y se da respuesta al problema científico planteado.
2. Las piramidales estructuras funcionales que caracterizan a la Administración Tributaria Cubana y a otras Administraciones Tributarias de países miembro del CIAT, son incoherentes con la modernidad del macroentorno y con el nuevo paradigma fiscal: el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.
3. La carencia de un pensamiento sistémico y estratégico en las cumbres estratégicas de las organizaciones, impide la visión de la organización en su exacta dimensión; un sistema social, conformado por subsistemas de estructuras, procesos, gestión de recursos humanos, planes, etc., que se engranan armónicamente para en logro de la sinergia o cualidad sistémica, que no es otra cosa que el razón de ser de la organización.
4. El diagnóstico de la actual estructura de la Oficina Nacional de Administración Tributaria de la República de Cuba, arroja que es coherente con su objeto social, e incoherente con la visión planteada. Profundos son los cambios (Reingeniería) que se requieren en todos los parámetros de diseño (según propuesta de Mintzberg) para alcanzar una estructura organizativa **moderna**.
5. La vertebración de una administración tributaria caracterizada por los atributos de un servicio de calidad exige, ante todo, la apertura hacia el entorno donde se desenvuelve, desarrollando mecanismos de receptividad y comprensión para asimilar las discímiles situaciones que puedan presentar los contribuyentes. Para poder cumplir la misión declarada “ Brindar un servicio de calidad” se sugiere trazar una estrategia de servicios orientada a los contribuyentes, conociendo a través de ellos sus exigencias, infomación de alta utilidad para el diseño de los servicios.

6. Una posible solución a los problemas que generan la incoherencia entre los diseños estructurales funcionales y el nuevo paradigma fiscal, devenido hilo conductor de los procesos de transformación que ocurren en estos momentos en las Administraciones Tributarias de algunos países miembros del CIAT, puede encontrarse en la adaptación creadora de los principios que sustentan el Enfoque Sistémico y el Enfoque de Procesos a las exigencias de las Administraciones Tributarias.

BIBLIOGRAFÍA

1. Albert, K, y Zemke, R (1985) “Service America”, Homeward
2. Ansoff, H.I (1985) La dirección y su actitud ante el entorno, Deusto, Bilbao
3. Ansoff, H.I (1976),” La estrategia de la empresa”. Eunsa.
4. Artículo: Cómo llegar a la calidad total. Tomado de la Web de formación del directivo actual.
5. Artículo: dirigiendo una fuerza de tarea., James Ware. Folletos Gerenciales. Enero 1997.
6. Chandler, A.D (1962) Strategy and Structure, MIT Press.
7. Conferencias Técnicas del CIAT, “La tributación frente a las Relaciones Internacionales y el uso de la nuevas tecnologías 20-23 septiembre/ 1999
8. Documento “Política de Calidad de la ONAT “. Septiembre /2001
9. Documento Plan Estratégico 2001-2005. ONAT. Diciembre /2000.
10. Drunker, P (1970), “La gerencia de Empresas”. Sudamericana.
11. Fayol, H (1916) “Administración Industrielle et Générale”, Dunoc, versión en castellano, “Administración Industrial y General”, El ateneo, Buenos Aires, 1979.
12. Fernández, E y Fernández, Z (1988), “Manual de Dirección Estratégica de la Tecnología, Ariel, Barcelona.
13. Henry Mintzberg. Folletos gerenciales No.3. Marzo 1997. Publicación Periódica del Centro Coordinador de Estudios de Dirección del MES.
14. Junquera, R (2001) Sistemas Tributarios y Administración Tributaria en Iberoamérica.
15. Koonzt, H. y O’Donell, C (1985)” Administración”, Mc Graw- Hill
16. Lambin, J, J (1987) Marketing Estratégico, Mc Graw- Hill.
17. Matthijs A y Kommer, V (2000) Manual de Administraciones Tributarias. CIAT
18. Mintzberg, (1989). Diseño de Organizaciones Eficientes. El ateneo, Argentina.
19. Misión de Análisis Comparativo de la Administraciones Tributarias. Servicios Internos de Impuestos de Chile. Enero 2000

20. Stoner, J (1995), “Administración” .Quinta Edición.
21. Taylor, F, W (1911) “Principles of Cientific Management”, Harper and Brothers
Versión en Español “Principios de la Administración Científica, El ateneo, Buenos Aires, 1979.
22. Trist, E. L y Bamforth, K, W (1951) “Some Social and Psychological consequences of de long- wall method of goal getting”, Human Relations. Vol. 4.
23. Woodward, J, (1965) “Industrial Organization, Oxford, University Press.
24. Peppard y Rowland (1996) La esencia de reingeniería de los procesos de negocio. Prentice Hall, Hispanoamérica S.A. México.
25. Portuondo, Vélez, A, (1997) Temáticas Gerenciales Cubanas, Ministerio de Educación Superior.
26. Ponencia: Factores Críticos para el éxito de la administración Tributaria, por Alberto Horacio Radano, Consultor del CIAT.
27. Ponencia: La formación de gerentes de la administración Tributaria, por Juan Antonio Garde Roca, Director del Instituto de Estudios Fiscales de España.
28. Ponencia: El desarrollo Gerencial en la Administración Tributaria, por James I, Owens, Profesor de la Universidad de Harvard.

