

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT

**ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y GERENCIA
DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA**

Tema 2.1

CASO PRÁCTICO SOBRE ORGANIZACIÓN

**Servicio de Información e Investigaciones Fiscales de la
Administración de Impuestos y Aduanas de Holanda**

1. Distinción de organizaciones

En cada sociedad todo ciudadano se ve confrontado a diario con organizaciones que exigen algo de él, tratándose siempre de su dinero, su comportamiento, su atención o su obediencia. Las organizaciones comerciales casi siempre están solamente interesadas en el dinero y a cambio de él prestan un servicio o suministran un producto. Las instituciones administrativas no suelen pedir dinero. Esperan de sus ciudadanos que se comporten de una forma determinada. Las organizaciones se sirven de ciertos medios coercitivos para hacer sentir su influencia. En la literatura¹ sobre el tema se hace una distinción entre:

- * organizaciones coercitivas;
- * organizaciones utilitarias;
- * organizaciones normativas.

En las organizaciones coercitivas se refrena a personas encarceladas, pacientes y miembros (de sectas) a través de medios coercitivos físicos y mentales. Se comprende que estas personas adopten una postura negativa frente a la organización. O que posteriormente lleguen a tener una opinión negativa cuando se hayan curado (pacientes con trastornos mentales) o cuando puedan volver a moverse libremente en las relaciones sociales (antiguos miembros de sectas).

En las organizaciones utilitarias, el funcionamiento está basado en retribuciones materiales. Los empleados se sienten vinculados a este tipo de organizaciones puesto que reciben una remuneración por los servicios prestados; los suministradores porque reciben un precio por los productos y servicios facilitados; y los clientes porque están dispuestos a pagar un precio por el servicio o producto suministrado. En resumidas cuentas, las organizaciones utilitarias sirven un objetivo por el cual las partes están dispuestas a sacrificar algo (generalmente dinero) porque este algo está en proporción con lo suministrado.

En las organizaciones normativas, el control interno y externo se encuentra en el terreno de la implicación y la vinculación moral. Aquí nos referimos particularmente a instituciones como iglesias, asociaciones deportivas y de trabajo voluntario.

Muchas organizaciones pueden clasificarse según este principio. También se conocen mezclas de las mismas, pero éstas pueden ir acompañadas de una indeseada mezcla de intereses. Las organizaciones normativas que en un momento dado pasan a pagar por ciertas formas de trabajo voluntario, adquieren por ello las características de las organizaciones utilitarias. Una asociación en la que los directivos son pagados y los miembros prestan servicios sin recibir una remuneración, puede contar con tensiones internas.

¹ Etzioni, A: Modern Organizations, Englewood Cliffs, Prentice Hall, N.J., 1960

2. La mezcla de las organizaciones de la Administración Tributaria

Una organización como la Administración Tributaria es una mezcla también. Es una organización normativa en el sentido de que el poner énfasis en el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales incluye una dimensión moral. El sujeto pasivo cumple con su deber cívico pagando voluntariamente. La relación entre la Administración Tributaria y el sujeto pasivo ilustra el contrato social entre la Administración y el ciudadano.

Sin embargo, la Administración Tributaria también es utilitaria en el sentido de que frente a las obligaciones de los sujetos pasivos se ofrece una '*contrapartida*' en forma de una actuación cuidadosa, rápida y respetuosa. La Administración Tributaria es una organización de unión entre el ciudadano y la Administración. Una institución prestadora de servicios que ayuda al sujeto pasivo en el cumplimiento de sus obligaciones. Es una fábrica administrativa que lleva la administración tanto para el Estado como para el sujeto pasivo, y que indica en qué consisten las obligaciones de cada uno. Así pues, la Administración Tributaria no funciona solamente como recaudadora de impuestos sino también como suministradora de subsidios a través de la administración y la aplicación de los reglamentos para la inversión. Además, la Administración Tributaria realiza gran cantidad de trabajos para otras instituciones administrativas. Así, por ejemplo, la imposición y la percepción de las cuotas sociales de los seguros generalizados para los fondos sociales. La Aduana ejerce la vigilancia sobre el tráfico de mercancías para numerosos principales (Comunidad Europea, Ministerio de Agricultura, corporaciones de productos, Ministerio de Asuntos Económicos, etc.). La Administración Tributaria como organización procesadora de datos por encargo de muchas partes del mercado, puede considerarse de seguro como una organización utilitaria.

Sin embargo, dentro de la Administración Tributaria también se presenta un elemento coercitivo cuando el sujeto pasivo no quiere cumplir con sus obligaciones. Testimonios de ello son los procesos de investigación y recaudación forzosa. Lo raro es que muchos sujetos pasivos consideran estas tareas características de la Administración Tributaria. En realidad, dichas actividades sólo constituyen una parte reducida de todo el trabajo que se realiza. Dicha idea se debe al hecho de que estas formas de ejercicio de poder afectan profundamente a la vida personal del sujeto pasivo. Con una extensión del 2,5% de la formación total, el servicio holandés de investigación fiscal FIOD tiene una fama en la sociedad holandesa que no es alcanzada ni de lejos por el resto de la Administración Tributaria. Sin embargo, el poder y los medios coercitivos también crean responsabilidad. Una organización como el FIOD debe ejercer sus facultades de manera cuidadosa y respetuosa hacia los sospechosos de delitos fiscales. La cautela e integridad son esenciales en una organización investigadora y con ello también aquí pueden encontrarse los elementos normativos.

Por tanto, una Administración Tributaria debe desempeñar los papeles de sacerdote, prestador de servicios y agente de policía. No siempre es una tarea fácil. A veces es imposible, cuando se corrige a un sujeto pasivo como consecuencia de una declaración incorrecta. Y también los servicios policiales se ven confrontados

con esta discrepancia entre sus tareas de ayuda y de castigo. Por una parte, el agente de policía tiene la imagen de protector de los más débiles de la sociedad, por otra parte es el meticuloso y combativo agente que implacablemente impone una multa a un automovilista que deja su coche estacionado en un lugar prohibido mientras está en una tienda para cambiar dinero para el parquímetro.

¿Le pesan estos papeles competitivos a la Administración Tributaria? En absoluto, es la no sorprendente respuesta, siempre que esté claro qué posición adopta la organización. En principio su función es la de prestar servicios, a veces la de corregir y señalar, y en algún caso sirve de antesala del juez penal. Si estos momentos quedan claramente separados para el sujeto pasivo, se cumple con el criterio de claridad.

3. Prestación de servicios y conformidad

No es nada nuevo que la prestación de servicios es el elemento esencial en el trato con el cliente. Los norteamericanos ya lo saben desde hace varias decenas. Consciente del hecho de que la relación especial entre la organización y el cliente constituye la razón de ser de cada organización utilitaria, la Administración Tributaria empezó a reflexionar sobre el tema hace ya muchos años. La filosofía de conformidad que ha llegado a generalizarse cada vez más a nivel mundial, expresa el tráfico en dos sentidos entre la Administración Tributaria y los sujetos pasivos. Esta filosofía de conformidad está basada en tres principios:

1. los empleados de la Administración Tributaria deben fomentar la disposición de los sujetos pasivos al cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales;
2. un mejor comportamiento fiscal conduce a una mayor eficacia, más beneficios y menos gastos de ejecución;
3. un mejor tratamiento de los sujetos pasivos (trámites más rápidos, menos errores, más ayuda, más información) conduce a un mejor comportamiento en la declaración fiscal.

Por tanto, esta filosofía empresarial tan sólo puede tener éxito si todas las partes sacan provecho de ella, la llamada situación de ganancia mutua. Si las partes respetan sus intereses mutuos y si queda claro cuáles son dichos intereses, aumentará por sí misma la disposición a aceptar la ganancia de la otra parte.

4. Deseos y exigencias del entorno relevante

Una organización que da prioridad a los deseos de sus compradores o clientes, también llega a convertirse en una empresa que tiene en cuenta los deseos y tendencias que se presentan en su entorno. Una organización orientada hacia el mercado o el cliente (como la Administración Tributaria moderna) se hace más transparente, flexible y extravertida (si es que se puede decir esto de una organización) que una organización orientada hacia el producto (como la

Administración Tributaria de hace más de diez años), la cual se caracteriza por ser cerrada, controlable y más introvertida.

Si no se tienen en cuenta los deseos del cliente y los cambios que se presentan en su entorno, no se puede hablar de un tráfico en dos sentidos. Es conveniente dar aquí un breve inventario de dichos deseos y tendencias:

- * comprensión, cualidad de ponerse en la situación del sujeto pasivo, así como conocimiento del entorno relevante del mismo;
- * creciente globalización;
- * un tráfico social que se sirve cada vez más de un entorno digital;
- * mayores exigencias y esperanzas (eficacia y calidad del mantenimiento jurídico) por parte de los principales;
- * creciente automatización de los procesos de trabajo;
- * tendencia a una economía de las 24 horas.

¿Son nuevas todas estas tendencias? Claro que no, casi todas son antiquísimas. Tanto como las más antiguas civilizaciones. En el discurso siguiente se ilustrará brevemente que muchas tendencias modernas no son nada nuevas.

El papel central del cliente

En primer lugar las exigencias que se imponen a la organización en lo que respecta a la comprensión y la facultad de ponerse en la situación del otro. Como ya se ha dicho, todo ello tiene que ver con el papel central que desempeña el sujeto pasivo (o el cliente) en las organizaciones modernas. Muchas organizaciones administrativas cuentan aún con una estructura jerárquica, en la cual el Ministro no sólo es el principal más importante, sino también el cliente más importante. El hombre o la mujer de estado es responsable de la política, decreta órdenes y ejerce la vigilancia sobre su ejecución. Las líneas de las órdenes decretadas y la información suministrada conducen a esta persona. En una organización en la que el cliente es el personaje implicado más importante, la estructura se ha puesto boca abajo ella misma. El cliente (en nuestro caso el sujeto pasivo) es determinante para la forma de organización a elegir.

La tendencia señalada no es nueva. En los años veinte, en los Estados Unidos, se dieron los primeros pasos en el terreno de las organizaciones orientadas hacia el mercado. La industria automovilística fue la primera en descubrir la importancia de atender los deseos específicos del cliente. Las líneas productivas de Taylor cien por cien controladas (que evitaban todo error y toda desviación y con ello todo deseo individual del cliente) se ajustaron a las exigencias de la época.² A la industria le siguieron compañías prestadoras de servicio tales como compañías

² Véase, entre otros, Alfred P. Sloan, Jr.: My years with General Motors, Doubleday, N.Y., 1963

aéreas³, bancos y compañías de seguro. Lógicamente a estas compañías prestadoras de servicios, procesadoras de datos, les siguieron las administraciones fiscales en todo el mundo.

Las nuevas formas de organización orientadas hacia el cliente imponen nuevas exigencias a la gerencia. Puesto que los clientes se han convertido en los personajes implicados más importantes, con ello también ha cambiado esencialmente la tarea del empleado y de la gerencia. Ahora, el empleado encargado de los contactos con el cliente determina en el fondo el éxito de la organización. Esto es un trago duro para muchos gerentes, sobre todo para los que trabajan a nivel ejecutivo. Su papel de eslabón entre el nivel estratégico y el trabajo concreto ha desaparecido. Ya no les corresponde hacer las veces de intermediarios en cuanto a las órdenes dadas por sus superiores o controlar los resultados de los empleados. Ahora el gerente es un entrenador facilitador. Está encargado del equipo necesario del empleado, lo estimula en el ejercicio de su trabajo, lo asesora sobre la calidad a suministrar y percibe las señales sobre las exigencias cambiantes del entorno y las traduce en consejos útiles a la gerencia estratégica. El campo visual de los gerentes ha cambiado profundamente. Ya no es una mirada desde arriba hacia abajo, sino una mirada a su alrededor y de vez en cuando hacia arriba.

Globalización

La globalización es un fenómeno muy comentado en la literatura actual. ¿Es nuevo? No, "globalización" es una palabra moderna que se refiere a un fenómeno antiguo. Los grandes fenicios exploraron los mares que rodeaban el Imperio Romano y controlaron las corrientes comerciales. La Compañía holandesa de las Indias Orientales (VOC) fue la primera multinacional y contaba con una red mundial de puestos comerciales y una flota internacional. Casi todos los soldados reclutados, marineros y comerciantes procedían de todos los países europeos. Y, dirigidos por las sempiternas exigencias del comercio rentable, los puestos comerciales que se establecieron con facilidad, también se eliminaron fácilmente. Otro ejemplo de globalización (y con ello me meto en un terreno que ustedes conocen) fue la economía de caucho en Manaus, Brasil. Gracias a Charles Goodyear y John Dunlop, a finales del siglo XIX hubo una enorme necesidad de caucho para la emergente industria automovilística. Manaus llegó a tener el monopolio mundial. Esta ciudad situada en la selva a orillas del río Amazonas se convirtió en una de las ciudades más atractivas del mundo. En su famoso teatro de ópera cantaron y escucharon los grandes de la tierra. Una ciudad donde vivían los barones del caucho que encargaban sus camisas en Londres, sus vinos en Burdeos y sus joyas y perfumes en París, muchas veces sin salir de su querida Manaus.

Por tanto, la globalización no es nueva. A muchos particulares y empresarios en la pequeña y mediana empresa no les preocupa que sus coches alemanes o franceses estén compuestos de piezas procedentes de todos los continentes; que sus máquinas de afeitar procedan de Taiwan; sus máquinas de fotografía de Malasia, sus videograbadoras de Indonesia y sus camisas y camisetas de la India y

³ Véase, entre otros, Jan Carlzon: Moments of Truth, Baltinger, N.Y., 1987

Egipto. Pero sus lujosos objetos de uso corriente no los convierten en ciudadanos del mundo.

Lo que sí es verdad es que la intensidad de la globalización ha aumentado. El mundo se ha hecho más pequeño y por eso lo conocemos mejor entre todos. Hace cincuenta años era impensable que los directores generales norteamericanos y latinoamericanos se reunieran en Amsterdam. La fundación del CIAT, en 1967, era una de las primeras manifestaciones de la globalización. Entonces hoy día, en el año 1998, la globalización no es nueva, pero se manifiesta con más frecuencia y de una forma más intensiva.

Digitalización

La digitalización es nueva. De seguro como aparición técnica. No es nuevo que en el curso de la existencia humana se desarrollen técnicas nuevas. Los descubrimientos del fuego, el hierro, la pólvora y la electricidad han ido acompañados de grandes convulsiones en la facultad humana de adaptación. Siempre se ha llevado a cabo una selección social entre las personas que se aprovecharon de las nuevas conquistas y las que rechazaron las innovaciones por ignorancia o por falta de audacia para aplicar las nuevas técnicas. Aquí se puede incluir la digitalización. En este terreno, nuestros hijos han adelantado mucho más que nosotros. Para ellos el entorno digital no es nuevo, sino algo que forma parte de su ambiente normal. Vivimos en un mundo en que millones de personas se comunican de forma digital y donde otros millones todavía carecen de electricidad.

Exigencias cambiantes de los principales

¿Son nuevas las exigencias de nuestros principales? No, la atención, la mejora de la eficacia y una mejor calidad son los lemas gerenciales de todos los tiempos. Un rendimiento más elevado, una producción más alta, menos horas de espera, evitar errores innecesarios: no son las palabras de los años noventa, sino las de muchas generaciones que se educaron en un entorno competitivo.

Automatización

En el fondo, la automatización tampoco es nueva. Se mejoran, simplifican y estandarizan los procesos de trabajo. Cada proceso laboral se analiza y se agiliza de tal forma que el trabajo rutinario se hace a través de acciones sencillas o de forma automática. La producción de cigarrillos en Nicaragua, la República Dominicana, Jamaica y Cuba se caracteriza ya desde hace más de un siglo por esta manera de trabajar. En este respecto, la recaudación no es una excepción. Se hace una distinción entre la producción por unidad (trabajo profesional) y los procesos masivos (trabajo mecánico). También aquí: el fenómeno no es nuevo, pero sí la forma en la que se presenta actualmente, así como sus posibilidades de aplicación.

Economía de las 24 horas

La economía de las 24 horas sí es probablemente un fenómeno nuevo. También la respuesta a esta afirmación es negativa. El ritmo del deseo no ha

cambiado fundamentalmente. Globalmente hablado, una persona trabaja durante ocho horas, duerme durante ocho horas, y come y se relaja durante ocho horas. Lo nuevo es que cada uno elige su propio ritmo diario. Empezamos a trabajar a horas irregulares. Trabajamos en días distintos. Cenamos desde las primeras horas de la noche hasta la madrugada y elegimos nuestras propias horas de sueño. Todo ello difiere esencialmente de la situación de hace treinta años, cuando el ritmo era mucho más uniforme. Pero un ritmo irregular no quiere decir que la Administración Tributaria deba estar abierta durante las 24 horas del día. Para el usuario de Internet la accesibilidad durante las 24 horas es un servicio que se considera natural. Para el superocupado comerciante ya es suficiente una sola hora de consulta semanal en un día de diario. Para el particular que tiene problemas para rellenar su declaración fiscal, son suficiente servicio unas horas de apertura extra durante el plazo de declaración.

Los ejemplos dados no pretenden ilustrar que nuestras administraciones fiscales deban negar las nuevas tendencias. Todo lo contrario, debemos ajustarnos a las mismas en nuestra prestación de servicios. En resumen, nuestras organizaciones deben hacerse tan flexibles que puedan ajustarse continuamente a las exigencias de la época. Esto constituye también la esencia de una organización orientada hacia el cliente: estar consciente de los intereses en el entorno relevante y en caso necesario ajustarse a los mismos.