

---

## **6to Congreso de Administración Pública**

PANEL: Capacitación y Fortalecimiento del Rol del Estado Argentino. La experiencia en la AFIP.

### **Acciones de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión y del Rol Laboral.**

**Coordinador:** Dr. Alejandro A. Otero – [aleotero@afip.gob.ar](mailto:aleotero@afip.gob.ar)

**Expositores:** Lic. Cristina B. Cuello – [ccuello@afip.gob.ar](mailto:ccuello@afip.gob.ar)

Lic. Claudio Alonzo – [claualonzo@afip.gov.ar](mailto:claualonzo@afip.gov.ar)

---

Las exigencias de desempeño de los distintos niveles de la organización, se han visto incrementadas por los efectos de contextos de naturaleza compleja (nuevas formas de evasión, distintas modalidades de contrabando, trabajo no registrado, narcotráfico, paraísos fiscales, comercio electrónico, trabajo esclavo), que generan nuevos desafíos, en las acciones de formación y desarrollo del capital humano, en la Administración Federal de Ingresos Públicos.

En tal sentido, la implementación de acciones vinculadas con procesos psicosociales y de capacitación para el desarrollo de capacidades organizacionales, han sido concebidas para la gestión de perfiles laborales, que contribuyan positivamente a los objetivos estratégicos de la organización.

Estas modalidades de intervención profesional, operan sobre tensiones propias de la relación entre la organización y sus integrantes, creando condiciones para la

regulación positiva de los conflictos, influyendo en los grados de compromiso de los agentes del organismo con los propósitos de la organización, y teniendo además como propósitos neurálgicos, la mejora del clima laboral y el fortalecimiento en el desempeño de los roles laborales.

**Conceptos Claves:** contextos complejos, capacidades organizacionales, fortalecimiento del rol, capacidades de gestión, clima laboral, objetivos estratégicos de la organización.

---

## **Fundamentos**

Los objetivos de esta iniciativa se orientan al diseño y la implementación de acciones de capacitación y consultoría, que permitan desarrollar capacidades que optimicen el desempeño del personal de la organización. Se inscriben además en un modelo teórico-conceptual que concibe a la organización como un sistema de tipo “psicosociotecnico”, dentro del cual los modelos de gestión aplicados necesitan articular equilibradamente, los aspectos técnico-normativos, la calidad de las interacciones sociales y las actitudes individuales de los miembros de la organización. En virtud de este modelo, los resultados organizacionales serían emergentes de factores tecnológicos y humanos, que necesitan ser complementarios, interfuncionales e integrados en su concepción y funcionamiento.

## **Las modalidades de intervención**

La metodología de intervención profesional se basa en enfoques de la tecnología psicosocial sobre intervenciones profesionales en organizaciones y como se ha

hecho mención en el resumen, consisten en la aplicación de programas de capacitación para la mejora de la gestión, talleres de capacitación para el fortalecimiento del rol laboral, acciones para la mejora del funcionamiento de los equipos directivos, acciones todas que están enmarcadas en los propósitos estratégicos de la AFIP, y que también operan sobre el incremento gradual de los niveles de compromiso e identificación de las personas con la organización, promoviendo un perfil de trabajador, responsable y conciente del valor de su esfuerzo, consustanciado con los objetivos propios de su tarea, los procesos en los que participa, y en el impacto sobre los objetivos organizacionales.

### **Concepto de sujeto/trabajador responsable**

En el trabajo subyace una noción de “sujeto laboral”, representado por trabajadores reflexivos, con capacidad de generar acciones de valor para su entorno laboral, que puedan desarrollar capacidades de adaptación activa al contexto laboral, y con una tendencia creciente a “la apropiación de su acción sobre una tarea y sobre los objetivos estipulados”. Nuestra labor también se concibe desde el fortalecimiento del rol laboral y la capacidad de comprender las repercusiones sobre el contexto de la organización del trabajo, que en el caso de la AFIP implica que el rendimiento laboral de los agentes que desempeñan tareas en la organización, conciben su tarea como un conjunto de acciones con impacto creciente en los propósitos organizacionales. Se persigue el objetivo que el desempeño de los agentes repercutan sobre la construcción de ciudadanía social, dentro de un concepto de estado que a partir de la generación de recursos, optimiza sus habilidades, capacidades y recursos, que permitan ampliar la inclusión social de los sectores más postergados de la sociedad.

Desde aquí, el concepto de responsabilidad se basa en facilitarle al agente “una ampliación de sus niveles de conciencia” sobre el destino de su esfuerzo, la responsabilidad inherente al ejercicio del rol, en tanto conjunto de comportamientos que influyen activamente sobre una red laboral interna, y un contexto sociopolítico orientado a la construcción de ciudadanía responsable.

### Definición de rol laboral

Cuando hablamos del rol laboral y organizacional otorgado a cada trabajador, hacemos mención a una noción que desde la perspectiva de ser emergente de una red de trabajo, no existe como construcción a priori. Es en el proceso de trabajo, que se construyen posicionamientos que no son ni rígidos, ni puros sino que son flexibles y con matices diferentes de acuerdo a la demanda del contexto en el que se desenvuelve, en el momento y lugar determinado por las variables que están en juego (la estructura de la organización, la cultura, los factores psicosociales).

El concepto de rol tiene origen en la disciplina sociológica, y se utiliza para **designar el conjunto de expectativas que regula el comportamiento de un individuo en una situación dada**. El rol y status (está ligada a la función) son dos aspectos de la posición social: en todas las transacciones grupales los participantes interactúan simultáneamente en dos dimensiones: en cuanto miembros que desempeñan roles y en cuanto seres humanos únicos. Cuando desempeñan **roles convencionales**, los hombres actúan como unidades de una estructura social. Hay consenso sobre las contribuciones que cada actor debe hacer y la conducta de cada participante se halla circunscripta por expectativas que se derivan de normas culturales. Cada persona se categoriza a si misma y a los demás, recuerda los modelos apropiados

de conducta que ha aprendido a través de su participación anterior en circunstancias similares y responde entonces a sus obligaciones.

Es conveniente en un escenario laboral asociar el concepto **de posición con el de función**, y relacionado con el de función aparece el concepto de rol o papel. Visto así, **el rol es** la "suma total de las pautas de cultura asociadas con una posición particular. Incluye así las actitudes, valores y conducta adscriptas por el ámbito de trabajo a toda persona que ocupa esa posición.

Los roles son aspectos dinámico de una posición, representan así formas de desempeñar las funciones, formas sobre las que existe, en general, acuerdo dentro de cualquier grupo que reconozca una posición y un rol particular. Estos acuerdos forman parte de la cultura particular del grupo, y el conjunto de creencias y supuestos que lo definen.

El rol social tiene ciertamente una fachada que el individuo encuentra ya hecha, pero también es algo que se representa, que se basa en una parte expresiva susceptible de ser negociadas en las interacciones. Es, en fin, un espacio en el que se ejercita una capacidad, un medio para el individuo de afirmar sus cualidades de persona social, no la evidencia de su naturaleza humana. Esto no equivale al anonimato o a la despersonalización, sino más bien a un elemento vital inserto en el juego de las representaciones, de las definiciones de la situación, en la capacidad misma del sujeto como actor social: la imagen del individuo como un prestidigitador, de alguien que sabe adaptarse y conciliar, que cumple una función mientras aparentemente está ocupado en otra (Goffman)

## **El concepto de rol en relación a la noción de Red Social**

La "red" es una metáfora que permite hablar de relaciones sociales aportando los atributos de "contención", "sostén", "tejido", "estructura", "densidad", "extensión", "control", "posibilidad de crecimiento", "ambición de conquista", "fortaleza", etcétera, tomados en préstamo de su modelo material, (Red de pescar).

También se puede ver la analogía en la definición que dieron Felix Guattari y Gilles Deleuze del rizoma. "Esto es una red que opera con sistema de raíz, como lo son las raíces de las cañas, en donde cada punto de la raíz es un nodo de la cual puede surgir una caña. El rizoma procede por variación, expansión, conquista, captura. Por oposición al grafismo, al dibujo o a la foto, por oposición a los calcos el rizoma se remite a un mapa que debe producirse, construirse, siempre desmontable, conectable, invertible, modificable, con entradas y salidas múltiples, con sus líneas de fuga. Son los calcos los que hay que llevar sobre los mapas y no a la inversa. Contra los sistemas centrados, de comunicación jerárquica y vínculos preestablecidos, el rizoma es un sistema centrado, no jerárquico absoluto."

El termino es aplicable a dos fenómenos diferentes: por una parte, a un conjunto de interacciones espontáneas que pueden ser descritas en un momento dado, y que aparecen en un cierto contexto definido por la presencia de ciertas prácticas más o menos formalizadas; por otra parte, puede también aplicarse al intento de organizar esas interacciones de un modo más formal, trazarles una frontera o un límite, poniéndoles un nombre y generando así, un nuevo nivel de complejidad, una nueva dimensión.

La noción de red no es un objetivo en si mismo, sino que es, como metáfora, parte de una epistemología para la acción que permita mantener, ampliar o crear

alternativas deseables para los miembros de esa organización social. La noción de red es una invitación a verse a si mismo como un participante reflexivo y no como el "objeto social" de una "masa humana". El operador en red, en tanto participante responsable de su condición jerárquica, ha de promover las prácticas reflexivas que permitan a los miembros de la organización (incluido el propio operador) verse a si mismos de un modo novedoso en las consecuencias de su accionar.

Una red social es, no solo, un hecho social sino una oportunidad para la reflexión sobre lo social tal como lo experimentamos en nuestras prácticas cotidianas. En tanto espacio reflexivo sobre lo social, puede ser expresión de una práctica política de sujetos sociales y no el terreno para la manipulación política de objetos sociales. Como práctica reflexiva ha de trascender el simple ejercicio de lo acostumbrado para meditar a través de la observación mutua sobre las categorías de lo "normal", como único modo de evitar transformarse en una estructura punitiva de la creatividad de sus miembros.

Por lo tanto, la noción de red social implica un proceso de construcción permanente tanto individual como colectivo. Es un sistema abierto, multicéntrico, que a través de un intercambio dinámico entre los integrantes de un colectivo (familia, equipo de trabajo, barrio, organización, tal como la escuela, el hospital, el centro comunitario, entre otros) y con integrantes de otros colectivos, posibilita la potenciación de los recursos que poseen y la creación de alternativas novedosas para la resolución de problemas o la satisfacción de necesidades. Cada miembro del colectivo se enriquece a través de las múltiples relaciones que cada uno de los otros desarrolla, optimizando los aprendizajes al ser éstos socialmente compartidos.

Para una distinción clara entre las nociones de **posición y rol dentro de una red**, podemos vincularlas de la siguiente manera en términos de **Lourau**: La primera es en esencia de carácter instituida, esto es "la cosa establecida, las normas vigentes vaciándose de la significación de instituir, fundar, crear, transformar". La segunda, en cambio es de carácter instituyente, ya que posibilita un trabajo dinámico y estratégico en función de las características de la demanda.

Desde un enfoque psicológico, Enrique Pichón Riviere sostiene que, el rol "es un modelo organizado de conducta, relativo a una cierta posición del individuo en una red de interacciones ligado a expectativas propias y de los otros".

Se denomina rol al desempeño de una persona en una situación dada, es la manera en que una persona demuestra lo que se espera de su posición. El rol es el papel que debe representarse, por lo tanto representa, el aspecto dinámico de la función

El concepto de función se relaciona con el de status, el concepto de status, refiere a la identificación social, que establece la relación de un individuo con los otros, dentro de la trama de los vínculos sociales. Encontramos así, tanto roles formales o prescriptos, que serán aquellos que están determinados por la posición que ocupa un sujeto en una institución; y roles informales cuando los sujetos juegan un papel dependiendo de la red de interacción grupal.

### **Acciones de fortalecimiento de las capacidades de gestión, del rol y del clima laboral**

Entendemos que el desempeño de los agentes de la organización, es impactado por contextos complejos, que influyen en el desarrollo del capital humano. Las



capacidades que apuntalan el rendimiento, no son estáticas ni inmutables, por efecto de la influencia de un entorno complejo comprometido con factores sociopolíticos y económicos, que se despliegan en escenarios inestables y turbulentos.

El entorno laboral de las organizaciones en todo el mundo se caracteriza en la actualidad por la complejidad, el dinamismo y una marcada y creciente heterogeneidad en su composición. Las diferencias existentes en los grupos de trabajo, tales como: problemas de género, intergeneracionales y de variedad de estilos de trabajo, entre otros, pueden dar origen al conflicto, al malestar y al stress laboral, provocando como resultado un impacto negativo en el funcionamiento de los grupos, en la posibilidad de trabajar en equipo, como así también serios desequilibrios en la salud psíquica y física de las personas.

Esto justifica, por un lado, acciones profesionales orientadas al desarrollo de capacidades laborales y otras que operen sobre las tensiones laborales, influyendo en la calidad del clima organizacional y el fortalecimiento de los roles laborales, todo ello para contribuir a los objetivos organizacionales y preservar la singularidad de los procesos de la organización.

Además, dichas acciones tienden a facilitar la mejora de los procesos interpersonales e intergrupales, mitigando las tensiones subyacentes, muchas veces gestionadas de manera insuficiente. El objetivo es generar mecanismos de gestión que permitan encauzar productivamente los esfuerzos de los trabajadores, facilitar el direccionamiento de las capacidades físicas, psíquicas y sociales, para favorecer la eliminación progresiva de las condiciones psicosocioambientales más riesgosas,

disminuir el stress laboral y promover grados crecientes de bienestar en el ambiente laboral.

### **Marco de referencia**

A fin de caracterizar mejor la complejidad del rol de conducción en la AFIP, es necesario previamente detenernos en los desafíos que nos plantea la organización en su carácter de Administración Tributaria que se enfrenta a un proceso de cambio sostenido luego de la fusión entre Dirección General Impositiva y Dirección General de Aduanas, producida en el año 1997, más la posterior creación de la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social.

Para comprender la particular relación de la AFIP con el entorno, reseñamos los objetivos y las estrategias establecidos en el Plan Estratégico 2007-2010, los cuales son:

1. Controlar el cumplimiento de las obligaciones impositivas, aduaneras y de la seguridad social.

- Potenciar la administración del riesgo como principio ordenador de las acciones de control.
- Fortalecer las acciones de control primario para reducir la mora y el incumplimiento.
- Potenciar las acciones de verificación y fiscalización para la prevención del fraude.

- Mejorar los mecanismos de detección y registro de contribuyentes y operaciones informales.
- Desarrollar nuevos mecanismos de inducción sistemática al cumplimiento.

2. Brindar servicios de calidad que aporten soluciones concretas a los ciudadanos.

- Desarrollar la escala de servicios de acuerdo a las necesidades de los ciudadanos.
- Uniformar los criterios de atención y prestación de servicios.
- Simplificar las normas, los trámites y la comunicación con los ciudadanos y las empresas.
- Personalizar la relación con el contribuyente y usuario aduanero.
- Facilitar el comercio exterior.

3. Potenciar la calidad y transparencia organizacional.

- Desarrollar procesos de calidad que fortalezcan el ambiente de control interno.
- Fomentar el desarrollo e integridad de los recursos humanos.
- Utilizar los recursos financieros y materiales eficientemente.
- Aplicar tecnología intensivamente.
- Profundizar la consolidación institucional.

4. Influir en el contexto para favorecer el cumplimiento de la misión y contribuir al desarrollo económico y social.

- Fortalecer la cultura tributaria.
- Contribuir al desarrollo económico y la inclusión social.
- Fomentar alianzas con organismos nacionales e internacionales.
- Actuar proactivamente en las definiciones de materia normativa.

En este contexto, la AFIP tiene como objetivos principales: promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones impositivas, aduaneras y de la seguridad social. Para ello, se encarga de la aplicación de controles efectivos que desalienten el incumplimiento y potencian la percepción de riesgo, y brinda servicios de calidad que facilitan la relación de la ciudadanía con el fisco, basados en la mejora de sus procesos internos.

De tal forma, la Administración Federal de Ingresos Públicos es un elemento clave que sustenta el edificio de la cohesión social ya que es el organismo responsable de poner en disponibilidad los recursos suficientes para financiar las políticas de gasto, que contribuyan al desarrollo económico, social y territorial. La mayor parte de estos recursos deben tener origen impositivo, de ahí la importancia sustancial y singular del rol de conducción de la AFIP para lograr dicho propósito.

En este sentido, tanto la política fiscal como la social afectan al individuo (reguladoras y distributivas) y al conjunto social (redistributivas y constituyentes) ya que son, generalmente, de carácter redistributivo equilibrando recursos y

capacidades entre unos ciudadanos y otros. (Ciudadanía, desigualdad social y Estado del Bienestar. Luis Moreno. Agosto de 2003).

En esta línea, el Estado asume una responsabilidad en la procura de asistencia colectiva que sólo se posibilita mediante transferencias redistributivas fiscales, reincorporando al colectivo social, a ciudadanos que, de otra forma, se verían imposibilitados de participar dada su situación de precariedad.

Ahora bien, la cantidad y calidad de la protección social que puede brindar el Estado está sujeta tanto al nivel de desarrollo económico que hace posible la recaudación, como a los pactos fiscales vigentes que encarnan acuerdos políticos y sociales respecto del nivel de bienestar que cabe garantizar a los ciudadanos. El financiamiento de la política social proviene básicamente de fuentes fiscales y los recursos siempre resultan limitados frente a necesidades que son crecientes. (CEPAL, 2000)

Compartimos con los otros países de América Latina, una serie de rasgos particulares como lo son “la elevada desigualdad distributiva, el alto grado de urbanización, la desigualdad territorial hacia el interior de los países como consecuencia de procesos de desarrollo sumamente desequilibrados y los límites a las políticas públicas impuestos por los reducidos niveles de presión tributaria.” (Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización. Oscar Cetrángolo. CEPAL).

Para lograr la universalización de derechos debemos tener presente el principio de equidad, según el cual para superar las diferencias, debe tratarse desigualmente a quienes son socio económicamente desiguales (discriminación positiva). Es decir

que una oferta homogénea para situaciones heterogéneas sólo puede conducir a mantener las diferencias o a reforzarlas. (Los paradigmas de la política social en América Latina - Rolando Franco- 1996)

La cohesión social se relaciona con que exista una percepción de la sociedad acerca de un proyecto común. Esto hace que los individuos se sientan parte de una misma comunidad política. En este sentido, la búsqueda de la cohesión social implica la preocupación por la inclusión y la pertenencia de todos a un proyecto o situación común.

Incorporamos entonces la categoría de ciudadanía social, como aquel colectivo al que se dirige nuestra Organización y complejizamos el concepto de ciudadanía al incorporarle las condiciones para el ejercicio de capacidades y la participación en los resultados o frutos sociales. El objetivo de la ciudadanía social consiste en asegurar que cada cual sea tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales, para lo cual requiere del acceso a los recursos básicos que le permitan el ejercicio de derechos y deberes. La no discriminación en el acceso a esos recursos constituye la condición necesaria y suficiente de la ciudadanía (Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho. Núm. 6-2002. Ciudadanía social. María José Añón. Universitat de València).

El concepto de ciudadanía social pone el acento en el principio regulativo que fundamentó el estado social: quien tiene habilidades, capacidades y oportunidades, está obligado con respecto a quien no tiene esas capacidades y oportunidades. El reconocimiento de derechos sociales y las políticas sociales que los hacen efectivos han puesto ciertos bienes básicos al alcance de muchos, garantizando así sus

necesidades básicas. (Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho. Núm. 6-2002. Ciudadanía social. María José Añón. Universitat de València).

En este contexto particular, entendemos que los conductores de la organización y los agentes que realizan tareas en procesos operativos, pueden fluctuar entre dos situaciones reguladas por la legitimidad de las normas a cumplir. Es decir, cuanto más legítima es la norma, se requiere una menor aplicación de recursos sancionatorios y, en el otro extremo, “cuanto más baja es la legitimidad de los impuestos mayor es el enforcement / aplicación necesaria, y por ello, sería más difícil lograr una buena tasa de cumplimiento fiscal” (Marcelo Bergeman – La administración y el cumplimiento tributario – Revista del Instituto AFIP N° 1).

En este juego de tensiones, las capacidades individuales y organizacionales deben mantenerse en un proceso de desarrollo continuo, puesto que se trata de una organización pública cuya misión fundamental es la obtención de recursos, función en la que sin dudas la coacción y la asignación son prácticamente las únicas bases de legitimación de la imposición en el Estado Moderno.

### **El rol de conducción en la AFIP: caracterización general**

Las capacidades requeridas para que una persona se pueda convertir en un buen administrador han variado sustancialmente. Estas variaciones obligan a ver al rol de conducción como una práctica que se desenvuelve en escenarios ambiguos, inciertos, intermitentes, fragmentados y a corto plazo, en lugar de las tradicionales perspectivas de un cargo racional de planificación, análisis y dirección a mediano y largo plazo.

Estos cambios, sumados a la naturaleza propia de la Administración Tributaria, generan no sólo el desafío de la adaptación constante, de la innovación continua y sistemática de los procesos, sino también de la revisión y desarrollo de las capacidades de quienes conducen equipos y personas.

En base a lo expuesto anteriormente, nos orientamos al fortalecimiento y actualización del rol de conducción, facilitando a las jefaturas su posicionamiento como “constructores de ciudadanía fiscal” en un proceso de doble vía que comprende tanto la gestión interna como la externa.

En la gestión interna, un jefe se convierte en referente y modelo para sus colaboradores, manteniendo una imagen profesional en todo su quehacer, demostrando un fuerte compromiso con sus valores éticos y comprendiendo el impacto que tiene sobre los demás su comportamiento, creando, de tal forma, un clima de equidad y justicia.

En la gestión externa, el jefe se constituye en un mediatizador que regula y gestiona las tensiones y los conflictos entre el Estado y el colectivo social, generando en los contribuyentes y usuarios la percepción del sistema tributario como una efectiva herramienta de distribución y de bienestar con la que deben cumplir responsablemente por el bien de la sociedad en su conjunto, desalentando al mismo tiempo actitudes tales como la elusión y la evasión de impuestos. Se trata de la conformación de una suerte de pacto fiscal, indispensable para la cobertura mínima de las prestaciones sociales que favorezca la cohesión de la sociedad.



Vale decir que el rol de conducción en la AFIP conlleva una serie de problemas de creciente complejidad que se interponen con frecuencia, exigiendo atención y solución inmediata. Se trata de problemas que:

- No desaparecen o se resuelven por sí mismos, o por comportamientos voluntaristas.
- Son difíciles de detectar o prevenir por medio del análisis anticipado.
- Causan consecuencias negativas, si no son controlados o solucionados de inmediato.
- Exigen una solución urgente, inclusive antes de ser analizados y de que se conozcan sus principales componentes, lo que requiere capacidad de anticipación.
- Jamás se conocerán totalmente los principales componentes del problema, lo que exige capacidad de análisis.
- Exigen para su solución algo más que el sentido común, la formación técnica y la buena intención de las personas.

En virtud de esta realidad, la AFIP necesita desarrollar una serie de acciones dirigidas a contar con niveles de conducción informados, preparados, calificados y cuyo nivel de especialización les permita obtener resultados acordes a los objetivos y la misión organizacional.

La complejidad de una organización como la AFIP. exige habilidades de gestión que van mucho más allá de las proporcionadas por la capacidad técnica, la experiencia y el sentido común. Estas habilidades pueden definirse como:

1. Interpersonales, que van más allá de lo normalmente requerido en las relaciones profesionales de grupos pequeños;
2. De decisión, para enfrentar los riesgos y la incertidumbre no sólo en las pequeñas opciones cotidianas, sino también en la dirección futura y de largo alcance para la organización;
3. Estratégicas para redefinir la misión y los objetivos, teniendo en cuenta el análisis de factores externos e internos en el ambiente de la organización, con grandes cambios sociales y políticos;
4. De manejo de recursos de legitimación, en un ambiente de organización cada vez más pluralista y menos influenciado por el uso del poder.
5. De conciencia de la responsabilidad pública: donde la recaudación es reconocida en la administración fiscal como el " objetivo movilizador de la actividad", en donde en torno a ella se estructuran los factores críticos de la administración: sus procesos, administrativos, normativos, tecnológicos y humanos.