

Organizar la Función de Gestión de Personas y Capital Humano en una Administración Tributaria



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas

CEAT



Centro de Estudios en Administración Tributaria

Investigación y capacitación aplicadas a los problemas tributarios



Organizar la Función de Gestión de Personas y Capital Humano en una Administración Tributaria

Rodrigo Luis González Cao

Universidad de Buenos Aires

Facultad de Ciencias Económicas

Centro de Estudios en Administración Tributaria

Buenos Aires, Argentina

Mayo de 2023.

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

3

Nota del Autor

Las opiniones y conclusiones expresadas en los contenidos que presenta este trabajo de investigación son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las del CEAT.

© CEAT: El CEAT se siente complacido de que terceros citen los contenidos de sus investigaciones para su uso personal, sin fines comerciales, sin ningún derecho a revender o redistribuir las mismas. Agradeceremos que siempre se aclare que la fuente de información es el presente material.

Todas las publicaciones del CEAT se encuentran disponibles en

http://www.economicas.uba.ar/extension_centros/ceat



Agradecimientos

Al Centro de Estudios en Administración Tributaria (CEAT) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA), y a sus autoridades, por generar espacios para la investigación académica en la universidad pública.

Resumen

Este trabajo forma parte de una serie de investigaciones impulsadas por el Centro de Estudios en Administración Tributaria (CEAT) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires sobre la gestión moderna y profesionalizada de las administraciones tributarias, ya sea a nivel nacional, subnacional o local.

Se realiza una presentación preliminar del estado del arte sobre la organización de la función de administración de personas y la gestión del capital humano en las organizaciones, particularmente en las administraciones tributarias.

El objetivo principal es comprender cómo se organiza la función de administración de personas y gestión del capital humano, los posibles modelos operativos a implementar, la descentralización de ciertas tareas operativas y la importancia de contar con cierto grado de autonomía sin resignar la rendición de cuentas y la transparencia.

Palabras clave

Administración Tributaria, Capital Humano, Recursos Humanos, Plan estratégico.

Abstract

This work is part of a series of investigations promoted by the Center for Tax Administration Studies (CEAT) of the Faculty of Economic Sciences of the University of Buenos Aires on the modern and professionalized management of tax administrations, whether at the national, subnational or local level.

A preliminary presentation of the state of the art on the organization of the people administration function and the management of human capital in organizations is made, particularly in tax administrations.

The main objective is to understand how the people administration and human capital management function is organized, the possible operating models to be implemented, the decentralization of certain operational tasks and the importance of having a certain degree of autonomy without resigning accountability and transparency.

Keywords

Tax Administration, Human Capital, Human Resources, Strategic Plan.

Organizar la Función de Gestión de Personas y Capital Humano

El presente trabajo integra una serie de publicaciones que impulsa el CEAT sobre la gestión de personas y del capital humano en las administraciones tributarias.

La preocupación por el vínculo entre los patrones y las personas que trabajan cobra dimensión en el diseño organizacional de los incipientes establecimientos fabriles a finales de la primera Revolución Industrial. En aquellos tiempos, los establecimientos impusieron una mirada burocrática para gestionar los vínculos laborales. Esa concepción dio nacimiento a lo que se llamaron inicialmente las “**relaciones industriales**” (CHIAVENATO, 2009).

Esta designación de “**relaciones industriales**” se modificó al implementarse en las organizaciones públicas guiadas por su **organización tradicional weberiana**. Así surgen las oficinas de personal y la función de “**administración del personal**” (GONZÁLEZ CAO, Procesos críticos y buena gobernanza, 2022).

Cuando el corsé del paradigma tradicional de Max Weber no logró dar respuestas adecuadas a las sucesivas crisis que surgieron a finales de la década del '80 y principios del '90 (Pollit & Bouckaert, 2000) surgen en los países sajones un conjunto de reformas administrativas que fueron denominadas como “**nueva gerencia pública**” (BARZELAY, 2001). Esta corriente, impulsada por el Banco Mundial a finales de los años '90, se traduce en nuestro país en lo que Oscar Oszlak denomina las reformas estatales “*hacia adentro*” (OSZLAK, Quemar las naves, 1999).

El paradigma de la “**nueva gerencia pública**” propuso la adopción de una perspectiva estratégica

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

7

que se anticipara a los cambios del entorno y promoviera adaptaciones en las organizaciones burocráticas. Para lograrlo se impulsaron acríticamente en el sector público ciertas prácticas gerenciales del sector privado. Estas nuevas prácticas ponían el acento en la eficiencia y la aplicación de mecanismos de control orientados a resultados. En esta nueva etapa la función pasó a denominarse “**recursos humanos**”.

El paradigma de los “**recursos humanos**” profesionalizó la carrera administrativa por medio de la capacitación e incorporó tecnología en las tareas administrativas de gestión del personal (control de asistencia, gestión de licencias, liquidación de haberes, confección de recibos de remuneraciones, etc.), además de impulsar la responsabilidad por resultados y la definición de estándares e incentivos al desempeño (OSZLAK, Burocracia estatal: política y políticas públicas, 2006).

Las administraciones tributarias se vuelven cada día más complejas en respuesta tanto a las crecientes demandas sociales que amplían su mandato legal original, como al avance de la economía de vigilancia (ZUBOFF, 2019) en una sociedad del conocimiento (CASTELLS, 1996) que acelera los cambios exponenciales propios de un contexto volátil de modernidad líquida (BAUMAN, 2000).

Ante dicha realidad cambiante se vuelve necesaria la digitalización de los procesos de la administración tributaria, no escapando a dicha necesidad la adopción de modelos operativos de gestión de personas y capital humano más dinámicos (GONZÁLEZ CAO, Transformación organizacional, 2022) y el acoger una cultura de toma de decisiones basada en datos, mejorando gradualmente los procesos a la vez que se refuerza la captación y retención del talento humano (GONZÁLEZ CAO, Gestión estratégica de personas y del capital humano, 2023).

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

8

Creemos que el paradigma de “**recursos humanos**” ha quedado superado en una organización moderna con mirada estratégica y centrada en las personas. En consecuencia, proponemos el concepto de **gestión de personas y del capital humano**, reconociendo que el conocimiento organizacional o **capital organizacional** se potencia con el fomento de las interacciones sociales las que constituyen un **capital social** que impulsa la circulación del conocimiento intelectual de las personas acrecentando el **capital intelectual** (GONZÁLEZ CAO, Gestión estratégica de personas y del capital humano, 2023).

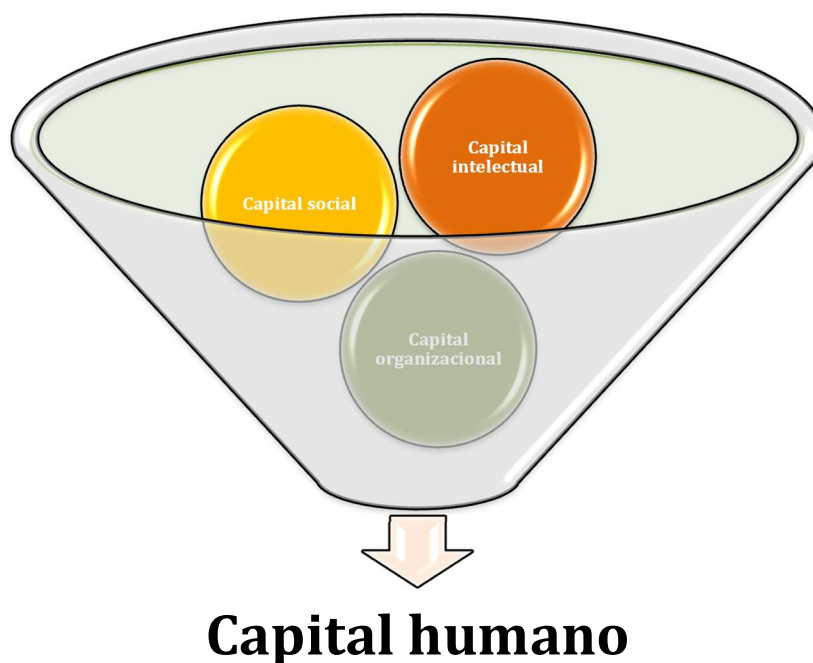


Figura 1. La sinergia del capital humano.

En este nuevo paradigma, como señala Chiavenato, las organizaciones modernas deben

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

9

administrar con las personas, no considerándolas un sujeto pasivo del proceso productivo, al igual que otros recursos que administra la institución, sino como “**partes interesadas**”, verdaderos sujetos activos de la transformación organizacional que toman decisiones, emprenden acciones, crean innovaciones y agregan valor (CHIAVENATO, 2009).

En publicaciones previas del CEAT hemos presentado los conceptos de gestión de personas y del capital humano y la importancia de una mirada estratégica y centrada en el personal en organizaciones complejas como las administraciones tributarias (GONZÁLEZ CAO, Gestión estratégica de personas y del capital humano, 2023).

Pero, además de las investigaciones del CEAT en este campo de estudio, el esfuerzo por entender cómo organizar mejor la gestión de las personas y del capital humano en las administraciones tributarias cuenta con valiosos antecedentes internacionales en la última década, tales como el “*Manual CIAT para la Gestión de los Recursos Humanos en las Administraciones Tributarias*” (CIAT, 2010) y la capacitación VITARA (FMI, CIAT & al., 2022).

Este trabajo se nutre del camino iniciado por dichos estudios previos y pretende esbozar, con ánimo preliminar, los hitos básicos del potencial recorrido que debe transitar toda administración tributaria, ya sea a nivel nacional, subnacional o local para organizar la función, poniendo la mirada en una implementación armónica que esté alineada estratégicamente sin descuidar la necesaria descentralización de ciertas tareas operativas.

A continuación presentaremos cómo se puede organizar la gestión de personas y del capital humano en ciertas instituciones complejas como las administraciones tributarias.

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

10

En primer lugar, analizaremos cuáles son los potenciales modelos operativos que facilitan la organización de la gestión de personas y del capital humano en una administración tributaria.

Por otra parte, se planteará la necesidad de un equilibrio entre rendición de cuentas y autonomía cuando el área asume progresivamente cada vez más importancia e independencia en el modelo de gobernanza.

Sinergia del Capital Humano

Transitamos un entorno de cambios exponenciales que impacta tanto sobre la economía como sobre las organizaciones y que Oscar Oszlak llama la era exponencial (OSZLAK, El Estado en la era exponencial, 2020).

La magnitud de estos cambios extiende su influencia también sobre el Estado, modificando tanto la forma en la cual actúan las instituciones públicas como en su organización (GONZÁLEZ CAO, Procesos críticos y buena gobernanza, 2022).

En tal sentido, Gabriel Wegman recupera el acrónimo VICA que describe la volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad que caracteriza al medio en el cual se desarrollan las organizaciones y en el que deben tomar decisiones con impacto en el presente y en el futuro (WEGMAN, 2021). Las administraciones tributarias no son ajenas a la incertidumbre que experimenta la sociedad y, en dicho contexto volátil, potenciado por las secuelas de la pandemia, el cambio climático y los conflictos internacionales, las organizaciones públicas dependen cada vez más de tres factores que

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

11

Wegman identifica:

- El manejo masivo de datos, la explotación inteligente de la información y la alineación estratégica de los procesos de gestión,
- La comunicación con la ciudadanía y la ampliación de funciones de las administraciones tributarias más allá del mandato legal original y,
- El capital humano, las personas que componen cada organización, su formación técnica y profesional para el desempeño de las crecientes funciones que asumen las administraciones tributarias, elemento diferenciador respecto de otras organizaciones públicas que se convierte en un valor diferencial (WEGMAN, 2021).

Por lo tanto, como hemos señalado, una mirada estratégica reconoce que el conocimiento intelectual de las personas (**capital intelectual**) se ve potenciado por sus interacciones sociales (**capital social**) y, a su vez, estos intercambios sinérgicos entre pares ayudan a generar conocimiento organizacional (**capital organizacional**) en las administraciones tributarias (GONZÁLEZ CAO, Gestión estratégica de personas y del capital humano, 2023).

A los efectos de esta publicación, llamaremos **capital humano** a esta conjunción sinérgica de capital social, capital intelectual y capital organizacional.

Reconociendo la importancia de esta sinergia, en el presente material nos vamos a referir a la gestión de personas y del capital humano como un todo integrado que holísticamente abarca las funciones relacionadas con la administración de recursos humanos con una mirada estratégica y

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

12

centrada en el personal (GONZÁLEZ CAO, Gestión estratégica de personas y del capital humano, 2023).

Macroprocesos de la Organización

Todas las administraciones tributarias, sean de nivel nacional, subnacional o local, comparten ciertos procesos comunes.

Un proceso es un conjunto de actividades estructuradas que tienen por objeto generar un resultado.

Cada proceso ordena las actividades de trabajo en tiempo y lugar, definiendo, asimismo, insumos que lo alimentan y resultados que se esperan producir.

Si pudiéramos mapear los procesos que se cumplen en una organización podríamos agrupar a varios de ellos a partir de alguna correspondencia.

A esa agrupación por afinidades la llamaremos “**macroproceso**”. En consecuencia, un macroproceso se encontrará conformado por la agrupación de varios procesos en función del tipo de actividad y de su importancia (GONZÁLEZ CAO, Procesos críticos y buena gobernanza, 2022).

En síntesis, según sea el vínculo de cada macroproceso con la gestión estratégica, con los procesos críticos misionales o con aquellos que sirven de soporte a la gestión, vamos a diferenciar tres tipos diferentes (macroprocesos estratégicos, macroprocesos críticos claves y macroprocesos de apoyo

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

13

y soporte a la gestión) y, consecuentemente, podemos agrupar a los principales macroprocesos presentes en la mayoría de las administraciones tributarias según el siguiente cuadro:

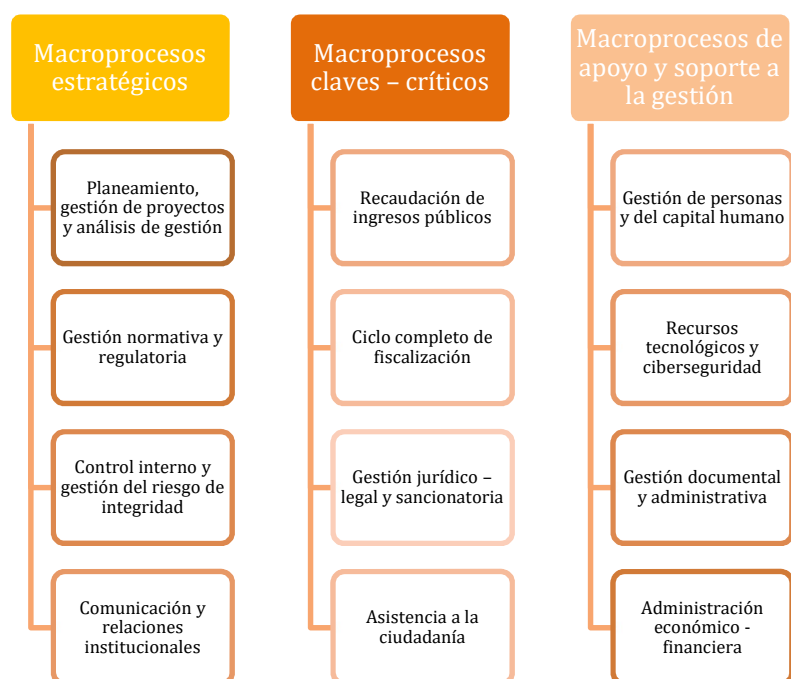


Figura 2. Macroprocesos de una Administración Tributaria.

La Gestión de Personas como Macroproceso de Apoyo

Entre los macroprocesos de apoyo identificamos el macroproceso de gestión de personas y del capital humano.

A modo introductorio, al referirnos a la gestión de personas y del capital humano estamos

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

14

hablando de cómo las organizaciones toman decisiones relacionadas con su personal, el clima laboral, las relaciones de trabajo y el talento de las personas.

Es decir, agrupamos en un macroproceso de la gestión de personas y del capital humano a aquellos procesos relacionados con el personal que integra la administración tributaria.

Francisco Longo propone un marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de Servicio Civil (LONGO, 2002), el cual podemos adaptar para las administraciones tributarias (GONZÁLEZ CAO, Gestión estratégica de personas y del capital humano, 2023).

Esta identificación a partir del marco analítico propuesto por Longo coincide con los trabajos de diversos autores como la compilación de Koldo Echebarría para el Banco Interamericano de Desarrollo (ECHEBARRÍA, y otros, 2006).

Por su parte, el Manual de gestión de recursos humanos del CIAT rescata también dicho marco de análisis y presenta a los referidos procesos como un ecosistema relacionado e interdependiente que vincula cada uno de sus componentes en una retroalimentación mutua (CIAT, 2010).

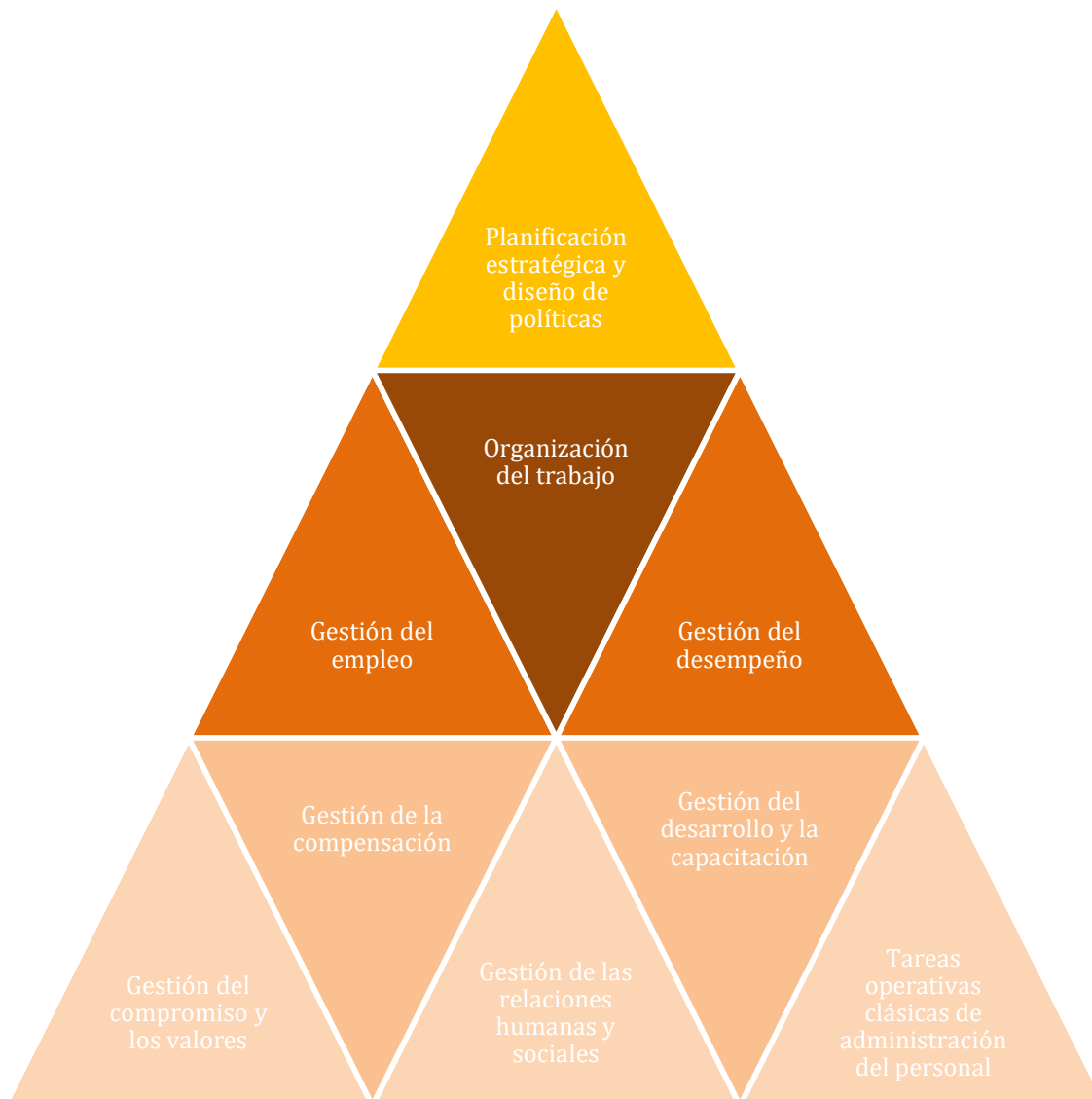


Figura 3. Procesos que integran el macroproceso de Gestión de Personas y del Capital Humano.

Principales Procesos de Gestión de Personas

A partir de dicho marco analítico podemos, a su vez, identificar las siguientes funciones que

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

16

integran el macroproceso de Gestión de Personas y del Capital Humano e interactúan como piezas y movimientos que inciden unos sobre otros como en un complejo tablero de ajedrez:

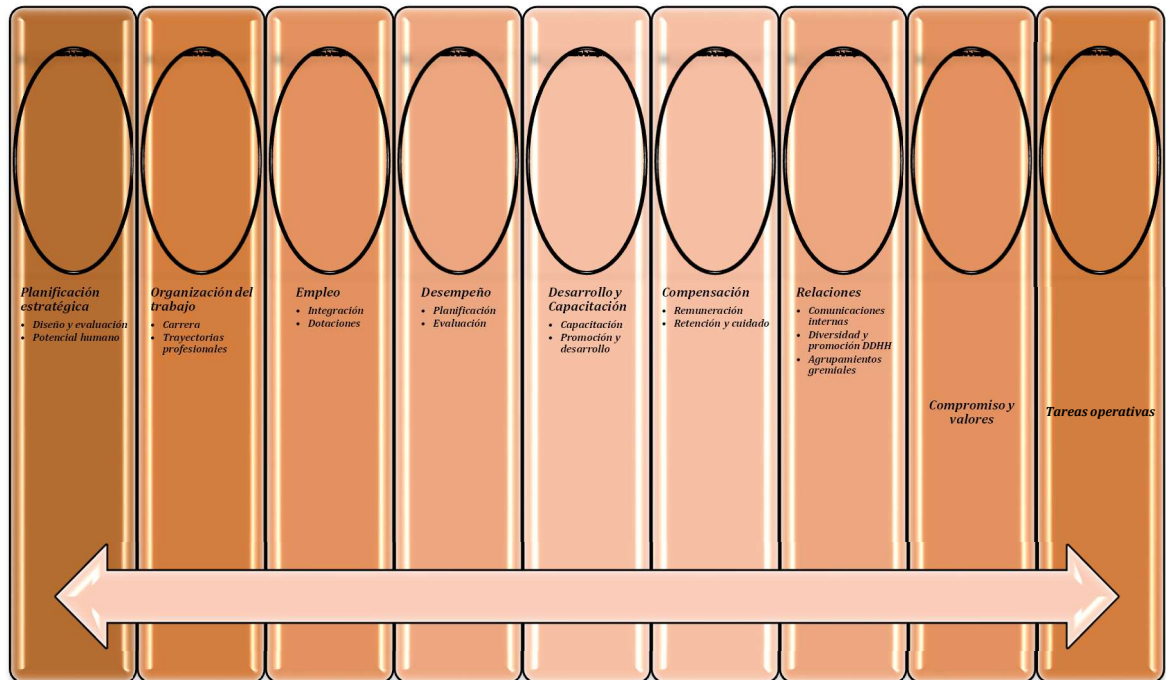


Figura 4. Subprocesos de Gestión de Personas y del Capital Humano.

Procesos y Subprocesos

A continuación realizaremos una breve descripción del alcance de cada proceso y sus subproceso relacionados:

- **Planificación estratégica y diseño de políticas:** estudio de necesidades, identificación de

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

17

brechas y diseño de políticas de gestión de personas y capital humano.

- **Diseño y evaluación de planes y procedimientos:** diseño y seguimiento de planes operativos.
- **Evaluación del potencial humano:** identificación de necesidades de refuerzo de personal, seguimiento de la evolución de la planta y acciones de nivelación.
Explotación estratégica de la información de los sistemas de información administrativa, reportes de dotación y puestos.
- **Organización del trabajo:** definición de perfiles y diseño de puestos.
 - **Organización de la carrera administrativa del personal:** estandarización de la clasificación ocupacional y la descripción de puestos de trabajo.
 - **Definición de trayectorias profesionales:** definición de movimientos horizontales y verticales.
- **Gestión del empleo:** ingreso, movilidad interna y egreso.
 - **Integración de personas:** incorporación, reclutamiento, selección de personal, inducción e incorporación.
 - **Gestión de dotaciones:** movilidad interna, tanto funcional como geográfica.
También comprende la desvinculación en función de la jubilación, la renuncia o el cese por razones disciplinarias graves.
- **Gestión del desempeño:** planificación, promoción y evaluación de la contribución de las

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

18

personas.

- **Planificación del desempeño:** planificación y evaluación de estándares de rendimiento acordes con las metas institucionales.
- **Evaluación del desempeño:** retroalimentación, seguimiento y planes de mejora.

● **Gestión del desarrollo y la capacitación:** formación para el puesto, promoción, capacitación, aprendizaje individual y colectivo.

- **Capacitación:** diseño de trayectorias de aprendizaje, elaboración del plan de capacitación, administración del conocimiento, formación para el puesto, formación en habilidades directivas, programas de fortalecimiento de jefaturas. Evaluación de la formación.
- **Promoción y desarrollo:** identificación de necesidades de capacitación, desarrollo del personal, identificación y desarrollo del potencial del capital humano, políticas de promoción horizontal y de crecimiento vertical, evaluación del clima laboral, medición de impacto de las actividades formativas en el desempeño.

● **Gestión de la compensación:** retribuciones, remuneraciones y recompensas monetarias y no monetarias.

- **Recompensar a las personas:** Beneficios al personal, guardería infantil, incentivos, política de remuneraciones, prestaciones adicionales y otras compensaciones monetarias y no monetarias.

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

19

- ***Retener y cuidar a las personas:*** prevención de la salud, medicina laboral y preventiva, gestión de acciones especializadas en detección y mitigación de riesgos laborales y mejora de las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo.
- ***Gestión de las relaciones humanas y sociales:*** clima laboral, comunicaciones internas, relaciones laborales, políticas sociales, vínculos con interlocutores internos.
 - ***Gestión de las comunicaciones internas.***
 - ***Políticas de géneros, igualdad, diversidad y promoción de derechos humanos.***
 - ***Relaciones con sindicatos y otros agrupamientos gremiales del personal:***
comisiones paritarias, veteranos de guerra, agrupamientos de profesionales, futuros jubilables, familias del personal.
- ***Gestión del compromiso y valores.***

Por su transversalidad e importancia estratégica, los procesos mencionados previamente suelen ser gestionados en forma central por las administraciones tributarias.

Tareas Operativas y Descentralización

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

20

Adicionalmente, existe un proceso que en algunas organizaciones puede estar centralizado, pero que tiende progresivamente a descentralizarse a medida que crece la complejidad de la administración tributaria y se avanza en la sistematización y digitalización de sus procedimientos: ***Tareas operativas de administración de personal, registro y auditoría administrativa de los procesos.***

Entre dichas tareas operativas podemos incluir los controles de asistencia, la administración del legajo único del personal, la liquidación de haberes, la emisión de los recibos de remuneraciones, la gestión de licencias y vacaciones, el registro y mantenimiento de sistemas de información administrativa e, incluso, la confección de reportes de dotación y puestos.

Habiendo definido el alcance de cada uno de los subprocesos, detallaremos ahora cómo puede organizarse esta función de soporte dentro de una administración tributaria, cuáles son los modelos operativos más frecuentemente adoptados, el rol de las jefaturas de línea, la descentralización de las tareas operativas y las ventajas de la autonomía al gestionar personas.

Organizar el Macroproceso

Una gestión de personas y del capital humano con mirada estratégica es liderada por el nivel central de las administraciones tributarias.

Su responsabilidad es planificar, dirigir y coordinar las funciones de administración de las personas.

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

21

Organizar adecuadamente el macroproceso requiere:

- Diferenciar los roles estratégicos de los roles operativos,
- Analizar la incidencia de los factores de contexto,
- Aclarar los alcances de los roles que se descentralizarán,
- Estructurar mecanismos de mitigación de conflictos.

Diferenciar Roles Estratégicos de Roles Operativos

El rol del área de gestión de personas y del capital humano en los niveles centrales de toda organización dependerá del modelo de gobernanza institucional, del diseño organizacional y de ciertos factores de contexto que inciden sobre la operación de la administración tributaria. En virtud de ello, el nivel central de gestión de personas y del capital humano desempeñará dos roles diferenciados:

- **Rol estratégico:** brinda asesoramiento y orientación, principalmente a las autoridades superiores, sobre cómo la organización y su personal pueden lograr mejor los objetivos estratégicos de la administración tributaria, perfeccionar la cultura organizacional, mejorar el clima laboral y el compromiso del personal. Su rol estratégico también comprende ser gestor del cambio e impulsor de innovaciones procedimentales.
- **Rol transversal y operativo:** se ocupa de actividades operativas como la liquidación de salarios y remuneraciones, el control de asistencia y ausentismo, la administración de registros y legajo del personal, la gestión del reclutamiento y de las dotaciones. También de dar apoyo y asistencia a las

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

22

áreas operativas y a las correspondientes jefaturas de línea.

Sin ánimo de agotar todos los roles posibles, algunos ejemplos posibles los detallamos en las tareas del siguiente cuadro:

Rol operativo	Rol estratégico
Gestiona las tareas administrativas y de registro de la administración del personal a nivel central.	Actúa como agente de cambio y brinda apoyo y asesoramiento sobre la gestión del cambio.
Asiste a las áreas operativas (jefaturas de línea y personal) con la gestión de conflictos entre las personas, igualdad, diversidad y discriminación.	Impulsa la innovación y apoya la introducción de nuevos procedimientos.
Responde las necesidades de las áreas operativas relativas a cobertura de vacantes, movilidad interna, evaluación de brechas de habilidades y capacitación para el puesto.	Asesora a las Autoridades Superiores en la formulación de políticas y programas de gestión del capital humano relativas a desarrollo profesional, contratación, diversidad, inclusión, compensación, evaluación del desempeño y capacitación con el objetivo de profesionalizar la fuerza laboral de la administración tributaria.

Cuadro 1. Roles operativos y estratégicos

Roles Claros Conservan la Cohesión Organizacional

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

23

Al realizar el mapeo de los procesos que integran el macroproceso de gestión de personas y del capital humano encontramos zonas grises que requieren de un cuidadoso trabajo de descripción y revisión de procesos, asignación de responsabilidades y análisis organizacional de proveedores de datos y clientes de la información que se produce.

En el desempeño de su rol estratégico las áreas centrales de gestión de personas y del capital humano actúan como consultores internos y sobre ello no existe mucha discusión (CHIAVENATO, 2009).

En cambio, el desempeño de los roles operativos puede tener mayor o menor descentralización en función del modelo de gobernanza institucional, del diseño organizacional y de los factores de contexto.

Descentralizar funciones de gestión de personas y del capital humano en organizaciones complejas y con gran extensión geográfica no es tarea fácil porque no alcanza con trazar una línea imaginaria entre tareas operativas y tareas estratégicas.

Y además, como veremos más adelante, dicha descentralización puede generar conflictos y superposiciones con las áreas regionales y locales si no se realiza una descripción detallada de procedimientos y responsabilidades. Obviar estos requerimientos previos a la descentralización y confiar en el criterio de las áreas o, como dice el refrán popular, que "*en el andar se acomodan los melones*", puede erosionar la cohesión organizacional.

Como adelantamos, para el desempeño de los roles operativos que desarrollan las áreas centrales se requieren importantes esfuerzos tendientes a estandarizar y clarificar cómo se ejercen

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

24

dichas actividades para evitar conflictos y superposiciones con las áreas descentralizadas.

La descentralización y la mitigación de los conflictos y superposiciones requieren especial atención en aquellas administraciones tributarias de gran extensión que optan por la descentralización de algunas actividades operativas en sus áreas regionales y locales.

Descentralización y mitigación de conflictos

El descentralizar ciertas funciones operativas de gestión de personas y del capital humano en organizaciones de alta complejidad y con gran extensión geográfica no es una tarea simple que se resuelva con una mera disposición normativa.

La mitigación de los conflictos y superposiciones comienza por prestar especial atención a la descentralización de aquellas actividades operativas que serán asignadas a las áreas regionales y locales, enfocándose en detallar claramente los procedimientos a seguir, las responsabilidades de cada etapa y los resultados esperables.

Cuando el área central históricamente desempeñó un rol operativo y, por decisiones de gobernanza y de estrategia, se decide descentralizar ciertas actividades pueden surgir conflictos, desencuentros y superposiciones con las jefaturas de línea.

Algunos de los conflictos pueden provenir respecto de la utilización eficaz de las dotaciones de personal, de débiles procesos de detección de necesidades de refuerzos o ineficientes mecanismos de

movilidad interna.

Otros pueden surgir de brechas entre las actividades de capacitación que las áreas locales perciben como necesarias frente a las ofertas “*desconectadas*” que ponen a disposición las unidades centrales especializadas en temas formativos. Esto puede ser más evidente en la formación técnica para el puesto, pero también puede estar originado en las habilidades y competencias “*blandas*” requeridas.

El primer paso para la resolución de las referidas brechas es establecer mecanismos de diálogo y consenso sobre las prioridades, al tiempo que se consolidan dispositivos eficaces de detección de necesidades de capacitación y desarrollo del personal.

Hoy en día es indudable que, en las mediciones del tablero de control de toda organización, tienen una incidencia significativa la formación, el desempeño y la satisfacción del personal.

En tal sentido, las jefaturas de línea son responsables por el desempeño directo e inmediato del personal de su área y de la incidencia de sus equipos de trabajo en el logro de las metas e indicadores del tablero de control de la organización.

Por su parte, en este contexto, las jefaturas de línea emplean un tiempo considerable en reuniones con el personal, en conversaciones individuales o con equipos de trabajo y en la resolución de inconvenientes y conflictos interpersonales. Cuestiones que requieren ciertas habilidades que no siempre son provistas adecuadamente por los planes de capacitación y desarrollo de las organizaciones.

Como veremos más adelante, que el liderazgo sea impulsado desde el nivel central no quiere decir que las unidades regionales y locales, así como las jefaturas de línea no cumplan un rol importante

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

26

en la gestión del capital humano.

En consecuencia, si la organización adopta una mirada estratégica de la gestión de personas, también deberá impulsar un programa de fortalecimiento de las jefaturas y de adquisición de habilidades de liderazgo con tanto énfasis como la formación técnica para el puesto.

Incidencia de los Factores de Contexto

El macroproceso de gestión de personas y del capital humano se puede organizar y estructurar de diferentes maneras respondiendo a aquellos factores que tengan mayor incidencia sobre cada administración tributaria en particular y sobre este macroproceso en particular.

Por un lado, la organización de la función dependerá de cómo la administración tributaria decida priorizar la asignación de los escasos recursos de personal para contribuir al plan estratégico y a la estrategia de gestión del capital humano.

Por otra parte, la estructura de gestión de personas y del capital humano debe estar alineada con la estructura organizativa y variará según el nivel de centralización o descentralización y el grado de autonomía con respecto a otros departamentos y agencias gubernamentales que gestionan el empleo público.

El rol del área de gestión de personas y del capital humano en los niveles centrales dependerá del modelo de gobernanza institucional, del diseño organizacional y de los factores de contexto que

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

27

inciden sobre la operación de la administración tributaria.

A riesgo de ser reiterativos, podemos enumerar como potenciales factores a considerar:

- El tamaño de la administración tributaria y su extensión geográfica,
- La estructura organizacional, su complejidad y el grado de descentralización de ciertas funciones,
- El marco legal y económico – financiero de la administración tributaria,
- El grado de autarquía y autonomía que las normas le otorgan a la administración tributaria para gestionar su personal,
- La apertura en procesos y subprocesos que conforman el macroproceso de gestión de personas y del capital humano,
- El volumen de actividades de la función de recursos humanos,
- La flexibilidad respecto de la selección y reclutamiento del personal,
- La posibilidad de establecer las remuneraciones de sus agentes, entre otros.

En razón de los referidos factores de contexto es posible que, en ciertas circunstancias las funciones de gestión de personas y capital humano estén ubicadas en un órgano desconcentrado o incluso fuera de la estructura de la administración tributaria.

Un ejemplo de ello es cuando las funciones las asume una dependencia del Ministerio de Economía, la Jefatura de Gabinete de Ministros, una secretaría de gestión del empleo público a nivel central o una agencia gubernamental dedicada a la administración de los recursos humanos del servicio civil de la administración pública.

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

28

Pero, además de todo lo enunciado, entran en juego diversos factores que influyen adicionalmente en la adopción de la organización estructural más adecuada para cada administración tributaria.

En el actual contexto de digitalización, sin dudas, uno de esos factores adicionales a considerar es la tecnología disponible de gestión del capital humano.

Posicionamiento de la Gestión de Personas en la Organización

Si bien la mayoría de las administraciones tributarias tienen una función de gestión de personas en su organigrama, en los actuales tiempos líquidos de cambios exponenciales esto no es suficiente para una gestión exitosa.

Debido al impacto de un contexto incierto y volátil se vuelve necesario adoptar una mirada estratégica y centrada en las personas que asegure tanto el alineamiento estratégico con los planes institucionales como el potenciamiento del capital humano de la organización.

Hemos definido al macroproceso de gestión de personas y del capital humano como un macroproceso de apoyo y soporte que, por su naturaleza y funciones, es transversal a toda la organización.

Pero no hay una única definición sobre el posicionamiento de la función dentro de la administración tributaria.

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

29

Por lo tanto, su ubicación dependerá del modelo de gobernanza general y de las opciones de diseño de la estructura organizativa, entre otros factores.

Para definir el posicionamiento más adecuado para cada organización deberemos considerar adicionalmente dos cuestiones:

- Centralidad estratégica
- Descentralización operativa

Centralidad estratégica

En su rol estratégico asesora a las autoridades superiores de la organización sobre cómo pueden contribuir las personas al logro de las metas y objetivos estratégicos planteados en los planes institucionales.

La centralidad estratégica facilitará su participación en la planificación institucional y en el desarrollo de políticas de gestión del capital humano por un lado.

Sumado a ello, la ubicación de la función de gestión de personas y capital humano como proceso de apoyo refleja la *importancia* que adquiere el área para el cumplimiento general de los objetivos estratégicos de la organización cuando se adopta una mirada estratégica centrada en las personas.

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

30

En consecuencia, por lo general, la jefatura del área de gestión de personas y del capital humano será una gerencia de alto nivel que reportará directamente a la autoridad central de la administración tributaria.

Las funciones que debieran ser gestionadas por el nivel central por su necesario alineamiento estratégico y su consecuente incidencia en los planes institucionales son:

- **Planificación estratégica y diseño de políticas:** estudio de necesidades, identificación de brechas y diseño de políticas de gestión de personas y capital humano.
- **Organización del trabajo:** definición de perfiles y diseño de puestos.
- **Gestión del empleo:** ingreso, movilidad interna y egreso.
- **Gestión del desempeño:** planificación, promoción y evaluación de la contribución de las personas.
- **Gestión del desarrollo y la capacitación:** carrera administrativa, promoción, capacitación, aprendizaje individual y colectivo.
- **Gestión de la compensación:** retribuciones, remuneraciones y recompensas monetarias y no monetarias.
- **Gestión de las relaciones humanas y sociales:** clima laboral, comunicaciones internas, relaciones laborales, políticas sociales, vínculos con interlocutores internos.
- **Gestión del compromiso y valores.**

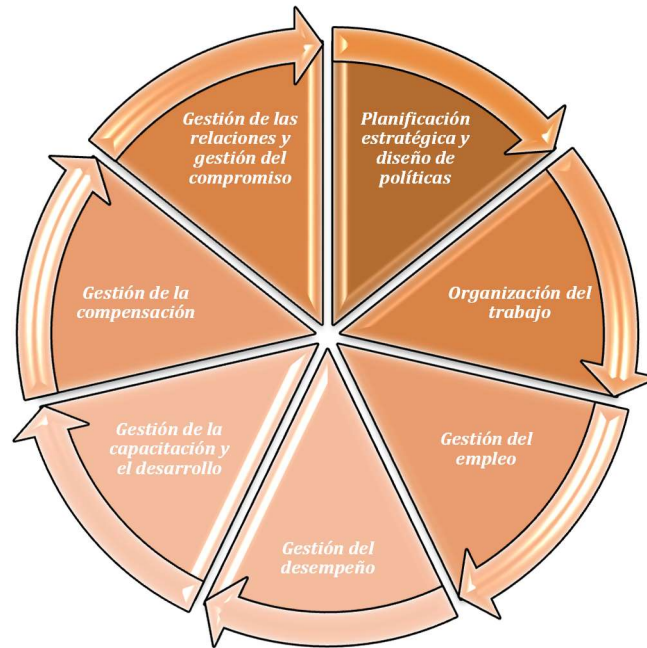


Figura 5. Funciones gestionadas por el nivel central.

Por lo tanto, dada esta condición estratégica y transversal, sería deseable que la gestión de personas sea una función de la sede central. Sin perjuicio de ello, en caso que la administración tributaria decida descentralizar ciertas tareas operativas de gestión del personal, al menos, deberán mantenerse en el nivel central gran parte de las funciones transversales antes mencionadas.

Descentralización operativa

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

32

La descentralización operativa de ciertas tareas tiene relación con decisiones de gobernanza y de diseño organizacional que, a su vez, influirán en la elección del mejor modelo operativo que se adecue a las necesidades de cada administración tributaria.

La función de gestión de personas y del capital humano cumple simultáneamente tanto un rol estratégico como un papel operativo.

Entre las tareas operativas de administración de personal podemos señalar el registro y auditoría administrativa de los procesos como el control de asistencia, el mantenimiento actualizado del legajo del personal, el registro de las licencias y vacaciones.

Puede suceder que en algunas administraciones tributarias más extendidas y que hayan descentralizado ciertas funciones, también encontremos localmente el reflejo de ciertas actividades que apoyan las tareas operativas de gestión de las personas en las estructuras regionales y locales.

Para la implementación exitosa de la descentralización de ciertas tareas operativas es requisito que se definan claramente determinados procedimientos estandarizados y se dicten las pautas de trabajo que deberán observar las áreas locales.

Las funciones operativas locales suelen ser tanto actividades de apoyo a las jefaturas locales como la generación y registro de información relacionada con la función de gestión de personas y del capital humano que luego es explotada sistémicamente por la sede central.

Sin perjuicio de ello, la explotación sistémica de esta información debe tener una mirada gerencial que garantice el alineamiento estratégico y, a su vez, la calidad de las acciones de apoyo a las

jefaturas de línea.

Modelos Operativos

Un modelo operativo es el marco que ayuda a administrar y organizar todas las funciones institucionales relacionadas con el macroproceso de gestión de personas y capital humano.

Existen diferentes modelos operativos de gestión de personas y del capital humano.

Un modelo operativo ideal debe representar un equilibrio entre la facilitación de las operaciones diarias (rol operativo) y la planificación de futuras oportunidades relacionadas con el capital humano (rol estratégico).

El modelo operativo no se puede aplicar acríticamente, requiere un análisis previo de las opciones de gobernanza institucional, del diseño organizacional y de los factores de contexto. Por lo tanto, variará según el contexto de la organización, su tamaño y extensión territorial. Pero también influirá la medida en que se delegan funciones y se descentralizan las tareas de gestión de recursos humanos en los niveles regionales y locales.

La elección correcta de un modelo operativo adecuado a cada organización tiene incidencia sobre el logro de sus metas y objetivos estratégicos.

Uno de los modelos más extendidos es una especie de *TRÍPODE* que se apoya en tres bases:

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

34

- unidades de servicios transversales,
- unidades especializadas y
- ocasionalmente, socios institucionales.

Pero este modelo de "*trípode*" es solamente un modelo posible y, si bien es un modelo común de buenas prácticas, también se utilizan versiones híbridas. Por ejemplo, algunas administraciones tributarias solamente implementan uno o dos de los elementos y, en cambio, otras le agregan al trípode algunos elementos adicionales, como veremos más adelante.

Unidades de Servicios Transversales

El detalle de cuáles servicios pueden considerarse transversales es común a la mayoría de las administraciones tributarias. Sin intención de agotar una potencial y extensa lista, podría incluir:

- administración de la nómina,
- gestión de las contrataciones,
- mantenimiento de los registros de personal y,
- orientación sobre procedimientos administrativos de gestión del personal.

Por lo general, los servicios transversales suelen estar centralizados. Esta decisión tiene relación directa con el aprovechamiento de las economías de escala que se presentan en las administraciones tributarias complejas y con gran extensión.

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

35

Si bien las economías de escala son un factor que suele inclinar la balanza a favor de la centralización de las unidades de servicios transversales, a medida que se avanza en la sistematización y digitalización de procedimientos, algunas administraciones tributarias adoptan un esquema de funcionamiento híbrido compuesto por:

- unidades de registro locales (UR),
- unidades de validación intermedias (UI) y,
- unidades centrales que resuelven las cuestiones novedosas que se apartan del procedimiento estandarizado (UC).

Unidades Especializadas

Las unidades especializadas brindan asesoramiento y servicios de alto nivel sobre actividades clave para la generación de capital humano y la retención del talento escaso. Las unidades especializadas pueden incluir:

- capacitación: tanto formación para el puesto como programas de formación en competencias laborales y habilidades blandas o en liderazgo para jefaturas;
- desarrollo del personal;
- programas de contratación y retención de habilidades especializadas;
- las relaciones con el personal, los cuerpos paritarios y los sindicatos, e incluso,
- tramitación de ciertas medidas disciplinarias de gravedad y relevancia institucional.

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

36

En cada unidad especializada debieran trabajar equipos de profesionales dedicados a esa área en particular. La función principal de cada unidad especializada es brindar asesoramiento experto en su área de competencia, tanto de acompañamiento a las jefaturas de línea como de consejo a las autoridades superiores.

Socios Institucionales

En el trípode del modelo operativo más extendido en la gestión de personas y del capital humano encontramos que, ocasionalmente, la tercera pata son los socios institucionales.

Los socios institucionales son profesionales experimentados que asesoran directamente al equipo de liderazgo ejecutivo de la administración tributaria para ayudarlos a alcanzar sus objetivos estratégicos. Generalmente se recurre a estos socios para recibir orientación y asesoramiento en la implementación efectiva de la estrategia de gestión de personas y del capital humano.

La participación de los socios institucionales en el modelo operativo de gestión de personas y del capital humano es algo ocasional y, mayormente, se recurre a ellos cuando el personal del área carece de experiencia en planificación estratégica.

En consecuencia, los socios institucionales, al centrarse en las necesidades institucionales de la organización y de las autoridades superiores, pueden asegurar que las actividades que se implementen respalden las metas y objetivos estratégicos y observen su alineamiento con los planes institucionales.

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

37

Hasta aquí, al mencionar a los socios institucionales hemos puesto el acento en dos actividades alineadas con la planificación estratégica:

- Asesoramiento del Comité de planeamiento estratégico
- Asistencia a la planificación y diseño institucional.

Pero, adicionalmente, según cuál sea el nivel de descentralización de las actividades de gestión de personas, otro socio institucional pueden ser los niveles de operaciones regionales y locales.

Por último, no podemos obviar que también resultan socios institucionales a considerar los otros macroprocesos de apoyo (administración financiera, gestión tecnológica y de recursos materiales).

Ampliar el Trípode

El modelo operativo del "*trípode*" conformado entre las unidades de servicios transversales, las unidades especializadas y, ocasionalmente, ciertos socios institucionales no es un patrón rígido y, en la experiencia institucional de varias administraciones tributarias surgen variantes que se construyen a partir de dicha base, pero incluyen en la ecuación otros factores considerados clave como la mirada estratégica y el foco en las personas.

Dependiendo del tamaño de la organización, cada rol, o varios de los roles, pueden ser desempeñados por una sola persona, un equipo de trabajo reducido o, en el caso de una organización grande y extendida, por una unidad organizacional más compleja.

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

38

Una de las variantes organizativas es un híbrido que se base en el modelo de "trípode" presentado previamente, pero le suma por un lado unidades dedicadas a la estrategia de recursos humanos y, por otra parte, áreas de capacitación y desarrollo del personal.

Cuando se decida retener determinadas funciones en el nivel central por su importancia institucional, se requiere designar líderes y conformar equipos de trabajo que estén capacitados para llevar a cabo de manera efectiva la gestión de personas y del capital humano con mirada estratégica.

Esto puede requerir invertir en la capacitación del personal existente, analizar críticamente su reubicación, impulsar procesos de movilidad interna y, de ser necesario, contratar personal adicional que posea la experiencia y las habilidades requeridas.

Por otra parte, el énfasis en la gestión estratégica puede justificar la creación de una unidad específica orientada a la planificación, el diseño de políticas, el análisis gerencial de dotaciones, la identificación de los potenciales recursos valiosos y la retención de los talentos escasos.

Unidades de servicios transversales	Socios institucionales		Unidades especializadas	Capacitación y desarrollo
	Gestión estratégica			
Liquidación de salarios y remuneraciones	Planificación de la fuerza laboral	Asesoramiento del Comité de planeamiento	Relaciones laborales	Detección de necesidades y diseño de

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

39

		estratégico		capacitación
Control de asistencia y ausentismo	Gestión y retención del talento humano	Asistencia a la planificación y diseño institucional.	Comunicación y compromiso	Plataforma de capacitación
Registros y legajo del personal	Análisis gerencial de recursos humanos	Operaciones regionales y locales	Régimen Disciplinario y sumarios administrativos	Programa de formación para el puesto
Gestión de reclutamiento y dotaciones	Diseño de políticas de gestión de personas y del capital humano	Macroprocesos de administración financiera	Detección de necesidades de competencias y selección de personas	Programa de formación en liderazgo para jefaturas
Administración de la plataforma de personal		Macroprocesos de tecnología y de recursos materiales	Servicio de medicina laboral	Programa de habilidades blandas y competencias laborales

Cuadro 2. Modelo operativo ampliado

Una vez que la organización haya establecido cuál es el modelo operativo más adecuado y luego de concretar la correspondiente implementación estructural, el siguiente paso será considerar qué actividades son transversales y deben ser atendidas centralizadamente, cuáles funciones pueden descentralizarse a nivel regional o local y, a su vez, potencialmente determinar si alguna de ellas debe

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

40

ser asignada a un actor externo, en algunas ocasiones y en forma temporal, hasta poder reclutar y formar a las personas adecuadas.

Cerrando el modelo operativo ampliado, como señalamos previamente, incluimos también entre los socios institucionales a los otros macroprocesos de apoyo (administración financiera, gestión tecnológica y de recursos materiales) porque el equipo de gestión de personas y del capital humano debe contar con el personal adecuado, con las tecnologías necesarias y con un presupuesto suficiente para asumir tanto las funciones estratégicas como las actividades transversales operativas que requiere la administración tributaria.

Autonomía y Discrecionalidad

Al referirnos específicamente a la gestión de personas, la autonomía es el grado de discreción para decidir sobre asuntos de recursos humanos, incluido la dimensión de la nómina de dependientes, los requisitos de habilidades, los criterios de contratación, la promoción del personal existente, el despliegue, la capacitación y el desarrollo del personal, la remuneración, las sanciones disciplinarias, el despido y la jubilación.

Si miramos más allá de nuestras fronteras, la Encuesta Internacional sobre Administración Tributaria (ISORA) proporciona más detalles sobre la autonomía de los recursos humanos de las administraciones tributarias en economías de mercado emergentes y avanzadas (DÍAZ DE SARRALDE MIGUEZ, 2019).

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

41

En una administración tributaria la autonomía para gestionar el capital humano tiene relación directa con la legislación sobre autarquía normativa y autonomía financiera con que cuenta cada organización y el marco regulatorio gubernamental sobre dichos aspectos.

Por su rol estratégico a nivel gubernamental, la mayoría de las administraciones tributarias tienen un grado significativo de autonomía en asuntos de recursos humanos. Sin embargo, dicho grado de discrecionalidad varía entre jurisdicciones.

En algunos casos la normativa les otorga a las administraciones tributarias potestades para decidir sobre cuestiones de recursos humanos. En otros, en cambio, las decisiones sobre el personal se encuentran centralizadas a nivel ministerial o en un ente especializado en la temática (secretaría de gestión y empleo público, ente administrador de recursos humanos, etc.).

Aclarado el contexto, es importante profundizar en los beneficios y limitaciones de la autonomía.

Beneficios de la Autonomía

Las administraciones tributarias, principalmente las de nivel nacional, son organizaciones complejas y con gran extensión geográfica y en ellas la autonomía redunda en una mejor gestión de las personas y del capital humano.

En las organizaciones complejas y con gran extensión geográfica un alto nivel de autonomía

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

42

puede traer beneficios tangibles en la gestión estratégica de personas, así como la flexibilidad en la contratación, el desarrollo del personal y la remuneración pueden asegurar la retención del talento humano más valioso.

La autonomía sobre la contratación normalmente permite que la administración tributaria decida cuándo contratar, cuántos contratar, las habilidades y calificaciones específicas requeridas para el nombramiento, y proporcionar al candidato seleccionado un salario adecuado.

Esto es particularmente importante para permitir que la administración tributaria atraiga y reclute habilidades especializadas escasas en áreas como la tributación internacional, las tecnologías digitales, el análisis avanzado y las ciencias del comportamiento.

Además, la autonomía también posibilita estructurar estrategias de retención del talento humano, especialmente en habilidades que son exiguas dentro de la dotación general y en áreas críticas.

Equilibrio entre Autonomía, Supervisión y Rendición de Cuentas

En muchos casos el ejercicio de la autonomía y la discrecionalidad debe encontrar un delicado punto de equilibrio con la rendición de cuentas y la potestad de superintendencia y supervisión respecto de otro órgano como la Jefatura de Gabinete o el Ministerio de Economía.

Aun cuando la administración tributaria cuente con autonomía normativa para gestionar el capital humano, dicha discrecionalidad puede estar restringida por los límites presupuestarios o por la

superintendencia que ejerce el Ministerio de Economía si se reservara dicho rol de supervisión o de última instancia de autorización.

Es decir que, en ciertas ocasiones, las administraciones tributarias pueden tener cierta autonomía acotada para nombrar nuevo personal y ajustar los niveles de remuneración dentro de un límite presupuestario autorizado.

En otros casos, las administraciones tributarias deben operar en el marco de determinadas leyes, reglamentos o normas internas de alcance general para toda la administración pública que establecen términos específicos respecto de la contratación, límites a los niveles salariales o condiciones a los procesos de promoción de los servidores públicos en general.

Hemos señalado que las personas y los datos son los dos capitales más valiosos que gestiona una organización compleja como lo son las administraciones tributarias (GONZÁLEZ CAO, Gestión estratégica de personas y del capital humano, 2023).

También que ambos elementos son el eje de cualquier transformación organizacional exitosa (GONZÁLEZ CAO, Transformación organizacional, 2022).

En este delicado equilibrio, la supervisión y el control presupuestario debe ejercerse sin someter a la administración tributaria a mecanismos de aprobación innecesarios o arbitrarios que acoten su necesaria flexibilidad en la gestión de personas. Algunos ejemplos de restricciones que limitan la necesaria flexibilidad para gestionar personas en contextos cambiantes son:

- Las limitaciones a la reasignación personas a los puestos de trabajo (como el traslado de

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

44

personal a otra tarea o a otra ubicación que se vuelve prioritaria),

- Las restricciones a la reasignación de trabajo a las personas (como transferir carga de trabajo prioritaria a otro sector donde haya personal disponible) y,
- Las barreras para la contratación de especialistas.

La limitación de la autonomía para gestionar el capital humano puede tener un impacto negativo en la capacidad de la administración tributaria para cumplir con su mandato legal, especialmente cuando debe enfrentar transformaciones organizacionales desafiantes en un contexto de cambios exponenciales como el que representa la digitalización en la economía de vigilancia (GONZÁLEZ CAO, La economía de vigilancia y las plataformas, 2021).

Sin embargo, aun cuando la administración tributaria carezca de autonomía de gestión del capital humano o esta se encuentre limitada, si se adopta una mirada estratégica y centrada en las personas existe margen y flexibilidad para influir en ciertas áreas clave.

Un ejemplo de ello es la promoción interna del talento humano. Es decir, la detección de cierto personal que posea las habilidades especializadas requeridas en una administración tributaria moderna y su consecuente inclusión en programas de promoción y retención del talento.

Por lo general, cuando analizamos el tamaño de las nóminas de personal de la administración pública, las administraciones tributarias suelen ser uno de los mayores empleadores de servidores públicos. Esta característica de organismo tractor del empleo público es una oportunidad y, a la vez, un compromiso para actuar coordinadamente con las demás agencias gubernamentales en la modernización de la gestión del capital humano dentro del servicio civil de cada nivel de gobierno.

Comentarios Finales y Conclusiones

La función de la gestión de personas y del capital humano comprende todos los procesos de una organización relacionados con el personal.

La búsqueda de consistencia interna en los diseños organizacionales de la gestión de personas y del capital humano es una tarea compleja, ciertas veces condicionada por influencias externas que se ejercen sobre el proceso de formulación de políticas e implementación de lineamientos y acciones concretas.

Como advierte Oscar Oszlak la implementación acrítica de buenas prácticas como las reseñadas puede crear la percepción superficial de que la transformación organizacional se ha instalado exitosamente en la agenda de las administraciones tributarias. Al respecto, la elaboración de manuales de procedimientos, sistemas de clasificación de puestos y otras iniciativas similares por el estilo lucen insuficientes para reducir la brecha entre iniciativa y logro (OSZLAK, El servicio civil en América Latina y el Caribe, 2001).

Esta deficiencia tiene diversos orígenes y causas, pero sin duda el conflicto entre su aplicación y las resistencias culturales y políticas inciden en su superficialidad (GONZÁLEZ CAO, Transformación organizacional, 2022).

Como señalamos en estudios previos sobre el tema, las transformaciones tecnológicas y culturales exigen una gran voluntad política que las sostenga en el tiempo (GONZÁLEZ CAO, Procesos

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

46

críticos y buena gobernanza, 2022).

Parafraseando a Oszlak, modificar la denominación de ciertas unidades organizacionales o crear nuevas estructuras, a veces, resulta mucho más sencillo que emprender la tarea de reformar críticamente aquellas áreas de la gestión de personas y del capital humano en las cuales ya no es posible seguir realizando permutaciones de tareas y responsabilidades (OSZLAK, Quemar las naves, 1999).

Los sistemas de gestión de personas, aunque son servicios de apoyo, son gravitantes en los procesos de transformación organizacional, sin embargo, por las circunstancias apuntadas, también son los más vulnerables a la inercia de ciertas culturas burocráticas, generalmente reaccionarias a los cambios, las cuales ven cuestionada su fuente de poder (OSZLAK, El servicio civil en América Latina y el Caribe, 2001).

El director principal del área de recursos humanos por lo general reporta directamente a la autoridad superior central del organismo. A su vez, en las organizaciones complejas y con gran extensión geográfica, las actividades estratégicas de gestión de personas y del capital humano normalmente se realizan en la sede central. Así sucede en la mayoría de las administraciones tributarias, principalmente en las de nivel nacional.

En este marco diferenciamos entre funciones estratégicas y otras que son operativas. Estas últimas son susceptibles de ser descentralizadas en los niveles regionales y locales.

En virtud de éstos y otros factores deberá definirse la posición y el tamaño más adecuado para el equipo de gestión del capital humano dentro de la administración tributaria.

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

47

La elección del modelo operativo que mejor se adecue a cada caso en particular también dependerá de varios factores que deberán considerarse. Algunos de los factores que inciden en el modelo operativo son las opciones de estructura organizativa y de gobernanza de la administración tributaria. Pero también incide cuáles son funciones que se deben realizar centralmente y hasta donde se ha decidido avanzar con la descentralización de las tareas operativas a nivel regional y local.

Si bien existen diversos modelos de gestión de personas tendientes a mejorar la composición y perfil de las fuerzas laborales de cada administración tributaria, se presenta un trípode basado en servicios transversales, unidades especializadas y potenciales socios institucionales, el cual en organizaciones más complejas puede adicionar dos patas adicionales: la gestión estratégica y el acento en la capacitación y desarrollo.

Un modelo operativo de gestión del capital humano es el marco organizativo destinado a administrar todas las funciones institucionales relacionadas con los recursos humanos.

La autonomía de gestión del capital humano es el grado de discrecionalidad que posee la administración tributaria para decidir sobre asuntos de recursos humanos, incluidos el tamaño de la dotación de personal y su redistribución, los requisitos de habilidades necesarias y cómo cubrirlos, los criterios de contratación externa y movilidad interna, la promoción del personal existente, el despliegue territorial y por áreas del personal, la política de remuneraciones, las sanciones disciplinarias y, eventualmente, la desvinculación (retiro anticipado, despido sin causa, etc.).

La mayoría de las administraciones tributarias tienen un grado significativo de autonomía en asuntos de gestión del capital humano, pero los grados de autonomía varían según las jurisdicciones, la

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

48

coyuntura económica y la existencia de regulaciones o restricciones gubernamentales a nivel general.

Se espera que el presente análisis estimule la futura discusión de autoridades gubernamentales y especialistas en torno a un tema de gran relevancia para la gestión pública.

Conceptos Clave

A los fines del presente trabajo utilizaremos los siguientes conceptos clave en el sentido que aquí se definen:

- **Administración Tributaria**: También llamada “Agencia tributaria”. Es el órgano con carácter de autoridad fiscal, que tiene por objeto la realización de una actividad estratégica del Estado consistente en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, aportes y contribuciones a la seguridad social y de sus accesorios para el financiamiento del gasto público. En algunos países también asume el control del comercio exterior y la percepción de la renta aduanera.
- **Autoridad Fiscal**: Es el representante del poder público que está facultado para recaudar impuestos, controlar a los sujetos obligados y contribuyentes, imponer sanciones previstas por los regímenes punitivos y de procedimiento tributario, e interpretar disposiciones de la ley, entre otros. En la República Argentina el órgano con carácter de autoridad fiscal a nivel nacional es la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).
- **Capital Humano**: es la interacción del capital intelectual, el capital social y el capital organizacional.
- **Capital Intelectual**: es el conocimiento intelectual de las personas que integran la organización.
- **Capital Social**: son las interacciones sociales de las personas que integran la organización.
- **Capital Organizacional**: es el conocimiento organizacional generado por las personas que integran la organización.

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

50

- **Cohesión Social**: La cohesión social se refiere tanto a las relaciones verticales como horizontales entre los miembros de la sociedad y el Estado y se caracteriza por un conjunto de actitudes y normas que incluyen confianza, una identidad inclusiva y cooperación para el bien común.
- **Contribuyente**: Es la persona humana o jurídica que es susceptible de contraer obligaciones fiscales y que se encuentra obligada a ingresar las referidas obligaciones tributarias de conformidad con las leyes correspondientes. Es el sujeto pasivo del tributo, respecto de quien se verifica el hecho imponible.
- **Economía de Vigilancia**: Es la nueva organización de la economía en el marco de la digitalización y la plataformización. Se caracteriza por apropiarse de las experiencias humanas como materia prima gratuita para alimentar procesos de predicción y comercialización con el objetivo de modificar conductas y generar súper rentas excepcionales para un oligopolio de plataformas virtuales.
- **Evasión Fiscal**: es el comportamiento consciente y voluntario de los contribuyentes, consistente en ocultar su capacidad contributiva o disimular el hecho imponible, con el objetivo de erosionar la base imponible definida en la legislación o eludir las obligaciones que surgen de la normativa tributaria y de los Recursos de la Seguridad Social. Es un delito de defraudación a la Hacienda Pública consistente en la ocultación de ingresos, simulación o exageración de gastos deducibles, aplicación de desgravaciones y subvenciones injustificadas, entre otros, con la finalidad de evitar el pago de los tributos que por ley le correspondan a un sujeto contribuyente.
- **Fiscalización**: es el procedimiento que comprende la revisión, control y verificación que realiza la autoridad fiscal a los contribuyentes, respecto de los tributos que administra. Tiene como fin verificar el correcto cumplimiento de las obligaciones por medio del ejercicio de las facultades de inspección, verificación, auditoría fiscal y control que la ley le otorga a la Administración Tributaria. El

término significa, cuidar y comprobar que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto.

- **Impuesto**: El Modelo de Código Tributario del CIAT (CIAT, 2015) lo define como la obligación que tiene como hecho generador y como fundamento jurídico una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente que pone de manifiesto una determinada capacidad contributiva del mismo. Es decir que el pago del impuesto no origina por parte del Estado una contraprestación directa e inmediata en favor del sujeto contribuyente.
- **Tributo**: El Modelo de Código Tributario del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT, 2015) lo define como la prestación en dinero que el Estado exige, mediante el ejercicio de su poder de imperio, con el objeto de obtener recursos para financiar el gasto público y, en su caso, para el cumplimiento de otros fines de interés general. Dentro de la categoría de tributo encontramos tres subcategorías: impuestos, tasas y contribuciones especiales.

Referencias

- BARZELAY, M. (2001). *The new public management. Improving research and policy dialogue*. Los Angeles: University of California Press.
- BAUMAN, Z. (2000). *Modernidad líquida* (Primera ed., Vol. 1). (M. Rosenberg, Trans.) Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- CASTELLS, M. (1996). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura* (Vol. I La sociedad red). Madrid, España: Alianza Editorial.
- CHIAVENATO, I. (2009). *Gestión del talento humano* (Tercera ed.). (M. P. Guzmán Brito, J. L. Rodríguez Tepezano, Eds., & P. Mascaró Sacristán, Trans.) Ciudad de México, México: McGraw-Hill.
- CIAT. (2010). *Manual CIAT para la gestión de los Recursos Humanos en las Administraciones Tributarias*. Ciudad de Panamá, República de Panamá: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT.
- CIAT. (2015). *Modelo de Código Tributario*. Ciudad de Panamá: CIAT.
- DÍAZ DE SARRALDE MIGUEZ, S. (2019). *Panorama de las Administraciones Tributarias: estructura; ingresos, recursos y personal; funcionamiento y digitalización*. ISORA. Ciudad de Panamá, República de Panamá: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT.
- ECHEBARRÍA, K., LONGO, F., IACOVIELLO, M., Zuvanic, L., Rodríguez Gusta, A. L., Iturburu, M., & De la Cruz Orozco, I. (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. (K. Echebarría, Ed.) Washington, Distrito de Columbia, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
- FMI, CIAT & al. (2022). *Curso de gestión de recursos humanos*. Washington: FMI.
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2021). *La economía de vigilancia y las plataformas. Su evolución y la mitigación de sus externalidades negativas a través de la regulación y la fiscalidad*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2022). *Procesos críticos y buena gobernanza. Juntos, pero no revueltos*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2022). *Transformación organizacional: gestión del talento humano e innovación basada en datos*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2023). *Gestión estratégica de personas y del capital humano*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- LONGO, F. (2002). *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil*. (I. d. ESADE, Ed.) Barcelona, España: Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
- OSZLAK, O. (1999). Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles). *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 6(14), 1-28.

- OSZLAK, O. (2001). *El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación actual y retos futuros*. Buenos Aires, Argentina: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD.
- OSZLAK, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Post Data, Revista de reflexión y análisis político*, XI.
- OSZLAK, O. (2020). *El Estado en la era exponencial* (1° ed.). Buenos Aires, Argentina: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP.
- Pollit, C., & Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- WEGMAN, G. (2021). *La motivación como factor crítico del empleo público*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP.
- ZUBOFF, S. (2019). *La era del capitalismo de la vigilancia. La lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder*. Buenos Aires: Paidós.

Publicaciones del Autor

Serie "Administración Tributaria del Siglo XXI"

- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2023). "Gestión estratégica de personas y del capital humano". Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde:
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2022b). "Procesos críticos y buena gobernanza". Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2022/10/procesos-criticos.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2022a). "Transformación organizacional: gestión del talento humano e innovación basada en datos". Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2022/08/gestion-talento-e-innovacion-basada-en-datos.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2021a). "Recursos de la Seguridad Social y Administración Tributaria. Su contribución conjunta a la cohesión social". Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/03/CEAT-RecaudacionImpuestos-y-SeguridadSocial.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2018c). "Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión de Riesgo de los Recursos de la Seguridad Social". Instituto de Estudios de las Finanzas Públicas Americanas IEFPA. XXVII Encuentro Internacional de Administradores Fiscales, noviembre de 2018, Villa Carlos Paz, Provincia de Córdoba. Recuperado desde: (academia.edu) https://www.academia.edu/44926534/Fortalecimiento_de_las_Capacidades_de_Gesti%C3%B3n_de_Ri

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

55

[esgo_de_los_Recursos_de_la_Seguridad_Social](#) (versión en español en archivo IEFPA)

http://old.amfeafip.org.ar/seminario/2018/campus/gestion_riesgo_seguridad_social.pdf

Serie "Futuro del trabajo y trabajo del futuro"

- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2022c). “Empleos atípicos: la tercera posición, ¿liberación o dependencia?”. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2022/12/Empleos-atipicos.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis; ALVAREZ, Shirdi Sebastián y REAL, Karina (2021). “Influencers, unboxers y eSports. Los empleos atípicos en las redes sociales y su impacto en los mercados laborales y en los Recursos de la Seguridad Social”. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/09/2c1-CEAT-Influencers-Unboxers-eSports.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis; BOGGERO, Geraldine (2021). “Externalidades sociales de la plataformización económica. Impacto en el trabajo y la Seguridad Social y potenciales herramientas de mitigación”. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/07/Externalidades.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis; ROCA, Guillermo (2021). “Plataformización de la economía y plataformas digitales. Su impacto en las relaciones laborales y los Recursos de la Seguridad Social”. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires.

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

56

Recuperado desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/05/Plataformizacion-de-la-economia-y-plataformas-digitales.pdf>

- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2021b). “La economía de vigilancia y las plataformas. Su evolución y la mitigación de sus externalidades negativas a través de la regulación y la fiscalidad”. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/03/economia-de-vigilancia-y-plataformas.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2020b). “Los desafíos de las administraciones tributarias ante el futuro del trabajo en la nueva normalidad”. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Revista N.º 46 CIAT (Octubre/2020. Recuperado desde: (versión en español) https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_46/Espanol/2020_RAT_46_ebook_es.pdf (english version) Tax Administration Review CIAT/AEAT/ IEF No. 46 (November, 2020) https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_46/Ingles/2020_TR46_ebook_ing.pdf
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2020a). “Trabajo forzoso y trabajo infantil. El combate a la esclavitud del siglo XXI desde la Administración Tributaria”. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2020/09/Trabajo-forzoso-y-trabajo-infantil..pdf>
- VADELL, GONZÁLEZ CAO et al. (2020). "Fiscalidad de las criptomonedas y la economía digital". Consejo Profesional de Ciencias Económicas C.A.B.A. Ed. Edicon. Buenos Aires. Recuperado de: <http://edicon.org.ar/wp-content/uploads/2020/11/FISCALIDAD-DE-LAS-CRIPTOMONEDAS-Y-DE-LA-ECONOM%C3%8DA-DIGITAL.-web.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2019). “El futuro del trabajo en la economía del

conocimiento”. Instituto de Estudios de las Finanzas Públicas Americanas IEFPA. XXVIII Encuentro Internacional de Administradores Fiscales, noviembre de 2019, San Rafael, Provincia de Mendoza.

Recuperado de:

(academia.edu) https://www.academia.edu/44926422/El_Futuro_del_trabajo_en_la_econom%C3%ADa_del_conocimiento (versión en español en archivo

IEFPA) http://old.amfeafip.org.ar/seminario/2019/documentos/rodrigo_gc.pdf

- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2018a). “Los trabajadores de plataforma y la evolución de las relaciones laborales”. Presentación en VIII Congreso Nacional de Entes Recaudadores. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2018/10/CEAT_Trabajadores_de_plataforma.docx.pdf

- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2018b). “La futura recaudación y fiscalización de las cotizaciones a la seguridad social ante los cambios de la economía digital”. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Revista N.º 44 CIAT (Octubre/2018, en español). Recuperado desde: https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_44/espanol/2018_RAT44_ebook_es.pdf (English version) Tax Administration Review CIAT/AEAT/ IEF No. 44 (October, 2018) <https://biblioteca.ciat.org/opac/book/5625>

Tabla de Contenido

Tabla de contenido

Nota del Autor	3
Agradecimientos	3
Resumen	4
Palabras clave	4
Abstract	5
Keywords	5
Organizar la Función de Gestión de Personas y Capital Humano	6
Sinergia del Capital Humano	10
Macroprocesos de la Organización	12
La Gestión de Personas como Macroproceso de Apoyo	13
Principales Procesos de Gestión de Personas	15
Procesos y Subprocesos	16
Tareas Operativas y Descentralización	19
Organizar el Macroproceso	20
Diferenciar Roles Estratégicos de Roles Operativos	21
Roles Claros Conservan la Cohesión Organizacional	22
Descentralización y mitigación de conflictos	24
Incidencia de los Factores de Contexto	26
Posicionamiento de la Gestión de Personas en la Organización	28
Centralidad estratégica	29
Descentralización operativa	31
Modelos Operativos	32
Unidades de Servicios Transversales	33
Unidades Especializadas	34
Socios Institucionales	35
Ampliar el Trípode	36
Autonomía y Discrecionalidad	39

Organizar la función de gestión de personas y capital humano

59

Beneficios de la Autonomía	40
Equilibrio entre Autonomía, Supervisión y Rendición de Cuentas	41
Comentarios Finales y Conclusiones	44
Conceptos Clave	48
Referencias	51
Publicaciones del Autor	53
Serie "Administración Tributaria del Siglo XXI"	53
Serie "Futuro del trabajo y trabajo del futuro"	54
Tabla de Contenido	57
Información del Autor	59

Información del Autor

Rodrigo Luis GONZÁLEZ CAO se recibió de Contador Público y Licenciado en Administración en la Pontificia Universidad Católica Argentina y ha cursado la Maestría en Administración Pública en la Universidad de Buenos Aires.

En el ámbito de las administraciones tributarias ha ejercido roles de jefatura en áreas de investigación, fiscalización, control de gestión y operaciones en la Dirección General Impositiva y en la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social de la Administración Federal De Ingresos Públicos (AFIP) de Argentina.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas

CEAT



Centro de Estudios en Administración Tributaria

Investigación y capacitación aplicados a los ingresos públicos