

**XVIII CONCURSO DE MONOGRAFÍAS  
CIAT/AEAT/IEF**

**TEMA:** EL OUTSOURCING, ¿RECETA MÁGICA? UN PLANTEAMIENTO  
METODOLÓGICO PARA ABORDARLO

**AUTOR:** María Eugenia Torres

**CARGO:** Profesional en Ingresos Públicos, Despacho de la Administración  
de Impuestos de Personas Naturales de Bogotá, en comisión en la  
Defensoría del Contribuyente

**INSTITUCIÓN:** DIAN – Colombia

**Segundo Premio**

XVIII Concurso de Monografías CIAT/AEAT/IEF

MONOGRAFIA  
El Outsourcing, ¿receta mágica?  
Un planteamiento metodológico para abordarlo.

**AUTOR: Ingenio**

Bogotá, D.C., marzo 28 de 2005

## INTRODUCCIÓN

En el contexto de hoy las Administraciones Tributarias se enfrentan a retos cada vez mayores, por cuanto están llamadas a obtener crecientes recursos producto de la recaudación de impuestos y porque las tendencias actuales de asignarles cada vez más responsabilidades, concentrando en ellas una fuerza muy particular de poder, constituyen elementos que imponen cambios en su capacidad de gestión, la cual normalmente está condicionada de manera negativa por la escasez de recursos presupuestales. Circunstancia que si no se maneja de manera oportuna y eficaz puede traducirse en grandes fracasos caracterizados por disminuciones de los niveles de calidad en la prestación de los servicios o en importantes deficiencias en el logro de resultados.

Lo interesante de asumir estos nuevos retos, es que las administraciones tributarias han tenido que despojarse de los vicios de la burocracia, que por su naturaleza de entidad pública le son propios, para buscar nuevas formas de estructura organizacional, nuevos modelos de liderazgo para comandarlas y nuevas formas de gestionar sus responsabilidades.

En esta búsqueda, las administraciones tributarias ya no pueden verse como entes ajenos a la realidad empresarial, al contrario, deben absorber de manera inteligente todo el bagaje y la experiencia que el sector privado ha acumulado de manera que puedan adquirir, interiorizar y poner en práctica fórmulas innovadoras para mejorar la productividad y los niveles de capacidad de gestión, sin olvidar que al trasladarlas al ámbito público, deben considerarse factores conectados a la acción política en la que se enmarca cualquier organización que preste un servicio público.

El análisis del tema del Outsourcing que presento en este trabajo tiene por objeto mostrar que esta herramienta puede utilizarse con validez en los diferentes ciclos de vida de las administraciones tributarias y que su aplicación exitosa depende de un exámen estratégico de la organización en su conjunto, y de observar las precauciones adecuadas a la hora de implementarlo.

Las experiencias que sobre la aplicación del Outsourcing se conocen tanto en el sector privado como en el público, muestran que los fracasos de utilizar esta herramienta como parte de la estrategia, han estado ligados a decisiones improvisadas o que no pretendían resolver verdaderas necesidades, o a errores en su planeación o implementación.

El uso de la externalización requiere: una comprensión de las condiciones que impulsan a utilizar esta práctica y de los objetivos que se persiguen; unos criterios que permitan discriminar entre las verdaderas necesidades del outsourcing y las

simples manifestaciones de problemas organizativos que puedan resolverse por otras vías; un proceso que ayude a decidir la oportunidad de externalizar y las actividades con mayor potencial para este tipo de gestión; un proceso que fije las etapas a seguir para llevar a cabo la externalización; y finalmente, un proceso de control y de evaluación de la misma.

La presente monografía profundiza en el desarrollo y aplicación de un enfoque metodológico para que las administraciones tributarias diseñen una estrategia adecuada de externalización. El método planteado se basa en el análisis de ciclo de vida empresarial y en el modelo de ventaja competitiva de Porter adaptado al entorno de las administraciones tributarias, en el que más allá de la identificación de debilidades y amenazas del enfoque tradicional, se parte de reconocer que estas organizaciones enfrentan una competencia real, que está representada en todas aquellas fuerzas internas y externas que se oponen al equilibrio que debe existir para que se garanticen los ingresos del Estado en condiciones de equidad y justicia, y que es a partir del análisis de estas fuerzas que se identifican las actividades que componen el núcleo reducido en el que debe concentrarse la organización.

Es precisamente de este análisis, que resulta el planteamiento estratégico que deben realizar las Administraciones para definir si requieren efectuar replanteamientos al interior, o una aplicación más intensiva de recursos técnicos y de personal, o si es necesario externalizar funciones que distraen su concentración, o apoyarse en agentes externos para mejorar el desempeño de sus actividades esenciales, o simplemente si conviene dejar de ejecutar algunas que resulten innecesarias. La decisión de externalizar tiene dos componentes adicionales cuyo origen se encuentra en el mercado potencial de proveedores: el conocimiento que del negocio posea el tercero y la masa crítica de las operaciones a externalizar, que definen si existe quien pueda asumir adecuadamente la función.

## **1. Generalidades**

### **1.1 Marco teórico**

En primer lugar haré una introducción sobre el marco teórico de la externalización de servicios u outsourcing, aplicado de manera general en el campo de los negocios.

En el contexto de la Norma ISO 9001:2000 “un proceso contratado externamente” es un proceso que la organización ha identificado como necesario para su sistema de gestión de la calidad, pero que ha decidido que lo lleve a cabo una parte externa. La Norma ISO 9000:2000 define “proceso” como “*conjunto de actividades*

*mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados”.*

Un proceso contratado externamente puede realizarlo un proveedor que sea totalmente independiente de la organización, o que forme parte de la misma organización matriz (por ejemplo: un departamento o división separada que no está sujeta al mismo sistema de gestión de la calidad). Puede proporcionarse en las propias instalaciones o en el entorno de trabajo de la organización, en un lugar independiente o de alguna otra forma.

Ben Schneider en su libro titulado “OUTSOURCING la herramienta de gestión que revoluciona el mundo de los negocios”<sup>1</sup>, define el outsourcing como la delegación total o parcial de un proceso interno a un especialista contratado. Afirma además que el outsourcing entendido bajo la perspectiva de una alianza estratégica, se convierte en un medio para que las empresas se concentren en sus verdaderas áreas de trabajo, áreas claves del negocio y puedan acceder de una manera operativamente eficaz, a otras especialidades, a través de personal externo experto en dichos temas.

Según Peter Bendor-Samuel del Outsourcing Center en los Estados Unidos, el Outsourcing se da cuando una organización transfiere la propiedad de uno de sus procesos a un tercero.

Paul Neale, director de negocios de la compañía ISL de IBM, describe el Outsourcing como la práctica de transferir la planeación, administración y operación de ciertas funciones a una tercera parte independiente.<sup>2</sup>

Veamos algunos otros términos que podrían confundirse con el outsourcing:

**Subcontratación:** Contratación separada de cada línea de servicio con un proveedor diferente. El control y la integración del modelo del servicio están a cargo del contratante. Se maneja el esquema tradicional cliente-proveedor, donde el proveedor se sujeta a las especificaciones del contratante y da cuenta de un determinado resultado.

**Insourcing:** Prestación de servicios con recursos internos, que se comportan como un proyecto independiente o un departamento que presta los servicios a los demás, con un esquema propio de niveles de servicio sobre el que la organización ejerce control.

---

<sup>1</sup> Ben Schneider. OUTSOURCING la herramienta de gestión que revoluciona el mundo de los negocios. Abril de 2004

<sup>2</sup> Los efectos del outsourcing en la apertura Petrolera en Venezuela. Monografía Febrero de 1998. Caracas. Venezuela.

**Body – Shopping:** Contratación de personal a demanda sobre un costo por horas- hombre, que difiere dependiendo del perfil del profesional o la persona que se contrate.

Revisados los anteriores conceptos podemos definir el Outsourcing para efectos de este trabajo, como la herramienta de gestión a través de la cual una organización puede optar por concentrarse en su Core-Business o procesos que le ofrecen ventajas competitivas y entregar los no esenciales a un tercero que asume su administración y ejecución.

Bajo la definición dada, el Outsourcing se caracteriza por:

1. Autonomía técnica y administrativa del proveedor o prestador del servicio. El cliente no define el cómo se debe prestar el servicio, lo deja en manos del proveedor.
2. El proveedor debe contar con experiencia, metodología, estándares y recursos dedicados.
3. Definición de Acuerdos de Niveles de Servicios.
4. Son contratos a mediano o largo plazo.
5. Definición de una Línea Base a la que se le prestará el servicio, lo que delimita la función completa que será trasferida.
6. Fórmulas acordadas de Costos Variables para dar flexibilidad al contrato, en función de mayores o menores unidades de servicio de las acordadas a proveer.
7. Se establecen periodos de transición tanto antes como después de terminado el contrato, antes, para recibir la función y después, para entregarla al dueño inicial o a un nuevo proveedor.

Podemos decir también lo que no es un outsourcing: no es un contrato a corto plazo; no se limita a una asesoría puntual en una especialidad determinada; no consiste en contratar personal experto por un breve lapso para mejorar puntos específicos del servicio.

Sin embargo, a la luz de estas definiciones, más adelante veremos que la externalización en el sector público consiste de manera general en confiar a agentes externos a la organización, cualquier función que en principio esté asignada a personal interno; definición que se acerca más a la señalada en el Manual del Outsourcing, según la cual, el outsourcing es una relación contractual entre un vendedor externo y una empresa, en la que el vendedor asume la responsabilidad de una o más funciones que pertenecen a la empresa.

En el campo de aplicación del outsourcing se distinguen algunos términos particulares para mostrar las diferentes formas de prestación de este tipo de servicios.

ITO outsourcing: Delegación de la Administración (desarrollo, operación mantenimiento) de las funciones de tecnología de la Información. En materia de Outsourcing hay una marcada tendencia a nivel mundial para externalizar las funciones de dominio tecnológico por su propio grado de especialidad y es en este campo en el que existe una oferta cada vez más creciente de grandes compañías a nivel mundial que ponen a disposición de sus clientes su alto grado de especialización y las grandes economías de escala que están generando.

BPO outsourcing: Delegación de procesos empresariales (nómina, contabilidad, recursos humanos, logística, asistencia al cliente, cobranza, etc). Las tendencias emergentes reflejan una transición hacia una concepción más estratégica del Outsourcing hacia el Business Process Outsourcing o externalización de Procesos de Negocio, que deja el campo abierto para realizar acuerdos multipropósito que saquen ventaja de condiciones globales, pasando de una concepción de costos a una de negocios y abriendo el camino hacia la prestación de una gama amplia de servicios a los que el cliente puede acceder a través de internet. En esta nueva noción del Outsourcing, se agrupan actividades distintivas y no distintivas bajo el concepto de integración de servicios.

## **1.2 Antecedentes**

Cuando se habla de outsourcing y se busca en el recuento histórico su origen, se llega a la conclusión que el outsourcing revierte una tendencia empresarial surgida de condiciones históricas muy particulares.

Después de la Segunda Guerra Mundial, las empresas trataron de concentrar en sí mismas la mayor cantidad posible de actividades para no tener que depender de proveedores externos, algo lógico dada la incertidumbre creada por la economía de guerra, en un mundo fragmentado y riesgoso. Las empresas adquirieron grandes dimensiones en términos de recursos humanos y medios materiales. Sin embargo, este enfoque que en principio resultaba efectivo, fue haciéndose obsoleto con el cambio en las relaciones internacionales, el avance de las comunicaciones, el desarrollo de la tecnología y la constante tendencia a la especialización.

En esta segunda etapa, las sucesivas crisis petroleras de los años 70 marcan un punto de inflexión, cambian las condiciones del entorno y se genera un nuevo modelo empresarial, las empresas ante los nuevos y acelerados cambios, como respuesta realizan un redimensionamiento a la baja, para minimizar costos y continuar en el mercado, pues se hace evidente que los departamentos de una empresa no pueden mantenerse tan actualizados y competitivos como las agencias independientes especializadas en las mismas áreas.

En 1989, el experto en management Charles Handy propone un modelo empresarial ideal para adaptarse con éxito a este entorno complejo e inestable, consta de tres elementos: Un núcleo reducido (core) que domine las actividades esenciales, un elemento temporal de tamaño variable (ajustable permanentemente a las fluctuaciones de la demanda) y un elemento constituido por las partes de los procesos internos que se han externalizado. Desde entonces, puede decirse que este modelo ha sido uno de los referentes más importantes tanto para las viejas organizaciones inmersas en procesos de cambios como para las de nueva creación.

La conclusión para dar el viraje hacia el outsourcing fue que en este nuevo contexto, la autosuficiencia ya no era importante y más bien se convertía en un obstáculo para generar competitividad. Así fue como a finales de la década del setenta esta tendencia empezó a hacerse presente con fuerza en el ámbito de la tecnología de la información, para seguir evolucionando hacia la provisión de servicios integrados en áreas como logística, asistencia al cliente, manejo de recursos humanos, llegando incluso a ocupar espacios importantes en temas tan vitales como la administración de la información.

Los defensores de esta nueva práctica de gestión, afirman que el outsourcing va de la mano con la tendencia actual de la transición empresarial hacia la era del conocimiento o de la información, que está acelerando la virtualización de las empresas en la que poco importa el sitio físico desde dónde se preste un servicio, ejemplo claro de ello, son los call-center de empresas aéreas donde desde un país determinado se atienden llamadas de los diferentes países que utilizan sus servicios.

En el nuevo orden administrativo, el outsourcing contrasta con otras prácticas como el enfoque hacia el cliente, el mejoramiento continuo, la reingeniería organizacional y el benchmarking, en cuanto que es útil implementarlo de manera complementaria a éstas y como respuesta a un planteamiento estratégico de mejora en los niveles de eficacia y rentabilidad de la organización, siempre basado en focalizar los esfuerzos hacia las actividades que se constituyen en su ventaja competitiva.

Cabe aquí la frase célebre citada por Peter Drucker, y que describe con precisión el enfoque estratégico latente cuando se recurre al outsourcing: “zapatero a tus zapatos”.

### **1.3 Aspectos a considerar**

De la experiencia de quienes han intervenido en procesos de outsourcing y de los estudios, documentos y artículos publicados que sirvieron de base para el desarrollo del presente trabajo, a continuación se presenta un resumen de los

principales aspectos a considerar a la hora de tomar una decisión que involucre la externalización.

### **1.3.1 Ventajas y desventajas**

Dentro de las principales ventajas y desventajas que pueden derivarse del uso del outsourcing como estrategia de gestión, encontramos las siguientes:

#### **Ventajas**

- Significa que se comparten riesgos y beneficios.
- Remedia excesos de infraestructura.
- Permite acceder a nuevas capacidades y a servicios de alta calidad a nivel mundial.
- Aportan tecnología de punta bajo estándares de calidad internacionales.
- Facilita el liderazgo competitivo de la empresa.
- Permite reducir las inversiones a largo plazo y planificar mejor los costos.
- Garantiza la continuidad y disponibilidad de recursos escasos, de alta movilidad o demanda.
- Acelera los beneficios de la reingeniería.
- Libera recursos de capital, la inversión la hace el contratista y su economía de escala le permite llevar el servicio a menores costos, esta ventaja es típica del outsourcing de tecnología de información o de servicios de logística.

#### **Desventajas**

- Genera temor y animadversión en el personal afectado por la decisión.
- Imagen de falta de transparencia en los procesos de adjudicación.
- Imagen de entrega del control del negocio a terceros.
- Posibilidad de enfrentarse a riesgos tales como:
  - o Seguridad de la información
  - o Amenazas a la confidencialidad
  - o Toma de decisión de hacer outsourcing influenciada por factores que no responden a una estrategia de mejoramiento.
  - o Pérdida de talento experto dentro de la compañía.
  - o Calidad y experiencia del proveedor no adecuadas.
  - o Incompatibilidad de las motivaciones y habilidades cliente-proveedor.
  - o Cambio en compromiso y estabilidad financiera del proveedor.
  - o Cambios en el negocio y tecnología durante la vida de un contrato.
  - o Desequilibrios en la escala de costos.
  - o Retorno del servicio a la compañía original.
  - o Cambios en el entorno.

### 1.3.2 Beneficios del outsourcing

Situando en la balanza el conjunto de ventajas y desventajas, pareciera que con algunas previsiones, ésta se inclina hacia la aceptación del Outsourcing como elemento estratégico a ser utilizado por las empresas modernas.

La decisión de optar por el outsourcing como herramienta de gestión administrativa, está directamente relacionada con la posibilidad de obtener un valor agregado significativo para la organización<sup>3</sup>. Inicialmente y aún hoy, sigue siendo el primer renglón de valor agregado la optimización de costos y la posibilidad de ejercer un control sobre los mismos. Se parte de la premisa, que un proceso se externaliza en la medida que sea posible que un tercero pueda asumirlo a un menor costo, lo cual implica que a lo largo del proceso éste será medible y monitoreable.

Sin embargo, a medida que ha ido evolucionando y creciendo la oferta de empresas dedicadas a ofrecer servicios de outsourcing, las ganancias que reporta este sistema, han ido superando cualquier previsión, hasta llegar a producir beneficios derivados de las economías de escala, mejoras sustanciales en la satisfacción de los clientes y la especialización del negocio a partir del conocimiento del mismo que llegan a desarrollar los proveedores y gracias a que por su parte, la compañía que contrata puede direccionar sus esfuerzos hacia aquello que puede generarle ventajas competitivas.

Una razón por la cual el outsourcing resulta ser estratégico, está relacionada con la posibilidad de externalizar una función difícil de manejar o fuera de control, o que intuye un riesgo que la organización prefiere compartir con un experto y bajo unas garantías que le den tranquilidad.

Otro beneficio derivado del outsourcing para las organizaciones que lo implementan, es la mayor flexibilidad que imprime a su estructura organizacional. La teoría en torno a la cual giran los procesos de reingeniería, indica que para ser ágiles, las organizaciones deben tener un tamaño reducido, encontrando en ello el outsourcing un buen campo de aplicación.

Las empresas, organizaciones y gobiernos no pueden intentar hacer de todo, particularmente en un mundo globalizado que se caracteriza por la expansión del conocimiento.

---

<sup>3</sup> “ El verdadero valor del outsourcing está en si el traspaso de actividad permite crear valor.” Los efectos del outsourcing en la apertura Petrolera en Venezuela. Monografía Febrero de 1998

En general, puede decirse que el principal beneficio del outsourcing radica en su capacidad de contribuir a mejorar el desempeño de una empresa u organización, haciéndola más liviana, manejable y eficaz, pues cambia la perspectiva de realización del negocio y abre nuevos espacios de innovación en la prestación de los servicios o en la producción de bienes y comercialización de bienes para satisfacer las necesidades del cliente.

### **1.3.3 Particularidades en el Sector Público**

En el sector público cobran especial importancia además de los aspectos ya descritos, algunas consideraciones que pueden convertirse en razones para adoptar o no esta herramienta de gestión, la mayoría de ellas reseñadas en el texto de Ben Scheneider<sup>4</sup>, y que merecen citarse aquí:

Uno de los beneficios más palpables en el sector público es que las economías en costos, abaratan la prestación de los servicios a los ciudadanos y por ende en el caso de los servicios que el Estado debe garantizar gratuitamente o con la concesión de subsidios, es claro, que una consecuencia lógica del abaratamiento es la ampliación de su cobertura.

Además los concursos de licitación para entregar el proceso generan una competencia que permite escoger la oferta más económica, con la garantía que las ofertas técnicas se ajustarán a las necesidades de la institución.

Otro aspecto que debe mirarse cuando se analiza la aplicación del outsourcing en el sector público, es que en este caso el Estado está actuando como agente promotor del desarrollo económico pues de un lado, el sector privado se robustece y está generando empleo, y del otro, el Estado a su vez utiliza la inversión del sector privado a favor de las restricciones del gasto público.

Así mismo, el fomento del desarrollo económico está relacionado con la contratación de personal y su desarrollo profesional. Para nadie es un secreto que el Estado no es el mejor empleador, ni está llamado a serlo, mientras que el sector privado, puede en un proceso de outsourcing incorporar a parte del personal del sector público que adelantaba la función, e invertir en su capacitación durante el desarrollo del contrato y si se vincula definitivamente, el trabajador probablemente reciba mayores beneficios y pueda tener una mejor proyección profesional, que el Estado no está en capacidad de procurarle.

---

<sup>4</sup> Ben Schneider, OUTSOURCING la herramienta de gestión que revoluciona el mundo de los negocios. Páginas 188-190.

En cuanto a desventajas propias de la implementación del outsourcing o factores que obstaculizan su uso en el sector público, pueden citarse: La tendencia al proteccionismo tanto de las actividades como de los empleados que las ejecutan, la presencia de ambientes hostiles de organizaciones sindicales que lo ven como mecanismo para recortar personal, además de las limitaciones de orden presupuestal y legal para delegar funciones del Estado, particularmente los dispendiosos procesos de contratación que en algunos casos pueden llevar años, lo que se opone a la dinámica cambiante del entorno en el que es aconsejable externalizar.

Valga decir, que ante la gran cantidad de funciones de un Estado, el poder identificar y focalizar aquellas más importantes y sobre todo poderlas priorizar, sería en su conjunto, el mayor beneficio derivado de optar por una estrategia integral de todo el sector público hacia el outsourcing. Además que las economías de escala serían mucho mayores si se mira al Estado como uno sólo.

En todo caso, por los efectos que tiene una Administración Pública sobre su entorno, deben privilegiarse unas relaciones estables y de calidad, por encima de las meramente económicas, por lo que la externalización en la Administración Pública ha de ser muy respetuosa de las normas y ha de tener en cuenta que está prestando sus servicios a algo más que a un cliente: a un ciudadano.

#### **1.3.4 Estadísticas y casos exitosos**

Las estadísticas que se muestran indican un fuerte crecimiento en el uso del outsourcing como herramienta de gestión, según estudio realizado en el mercado estadounidense por Coopers & Lybrand, el análisis de 400 empresas revela que dos terceras partes de ellas recurren al outsourcing.

Otro estudio realizado por Michael F Corbett y Asociados sobre un universo de 500 ejecutivos, encontró que en 1999 una de cada cuatro organizaciones incrementó su inversión en outsourcing en un 25% y que para el final del año 2000 el outsourcing representó el 20% del presupuesto típico de los departamentos de sistemas. Además mostró que las firmas que operan en mercados dinámicos como telecomunicaciones, productos de alta tecnología y servicios profesionales ya están realizando outsourcing en mas del 40% de sus operaciones y que la innovación está siendo vista como un beneficio central estratégico del outsourcing.

En España este negocio movió 711,8 millones de euros en el 2002, un 18,5% más que en 2001 según la Asociación Española de Empresas de Consultoría.

En América Latina para finales del 2004 el mercado de tercerización se estimaba en 1.7 billones de dólares con un estimado de crecimiento de 6.0% anual.<sup>5</sup>

Harvard Business Review ha clasificado el outsourcing como una de las más importantes prácticas de gerencia en los últimos 75 años.

Líderes mundiales en todos los campos se concentran en sus mejores capacidades y contratan todo lo demás, haciendo del outsourcing su herramienta de liderazgo. Algunos casos que merecen citarse son el de la firma DELL Computer, que se especializó en aquellas capacidades en que sus rivales eran más vulnerables: Marketing y servicios. No posee plantas, alquila dos talleres para ensamblar computadores e invierte su dinero en entrenamiento de gerentes de ventas y técnicos de servicio. Resultado, Dell vende directamente sus computadores, tiene precios más bajos, invierte en activos fijos sólo 55 millones de dólares y recibe 35 dólares en ventas por cada dólar en activos. Otro caso considerado como exitoso y que por su osadía es digno de mención es el del Continental Bank de Chicago, en los Estados Unidos. Este fue uno de los primeros grandes bancos que accedió a privatizar su área más sagrada: el procesamiento de datos. Hoy ahorra 10 millones de dólares al año entregando todo su centro de cómputo a un proveedor externo especializado. Además se aseguró, mediante un contrato, de que dicha empresa le ofreciera siempre tecnología de punta. Resultado: ya no tiene que preocuparse más por comprar los últimos modelos de equipos, al tiempo que más de 400 empleados de su área informática han pasado a ser empleados del proveedor externo y aprenden a tratar a sus antiguos colegas del banco como sus clientes<sup>6</sup>.

En Colombia, el sector petrolero es un buen ejemplo de ello, la British Petroleum Company empresa exploradora de Petróleo mediante contratos de concesión con la estatal petrolera ECOPETROL y líder en la utilización del outsourcing, empezó a dar ejemplo en la década de los 80s en el uso intensivo del outsourcing y puso a pensar a ECOPETROL en la posibilidad de tercerizar los procesos inherentes a la tecnología de información. ECOPETROL contrató el primer outsourcing de sus servicios de información en 1998, el cual cubrió la operación de sistemas hasta el 2001, la segunda fase se desarrolló entre el 2001 y el 2004. A la fecha, se está en proceso de transición para entregar la operación a la firma a la que se adjudicó la tercera fase. Resultado, un incremento importante en el nivel de satisfacción de los clientes, que pasó del 83% al 90.6% al final de la segunda fase, y ahorros del orden de \$1.203 millones de pesos en el costo de la operación, esto sin considerar los ganancias en términos de valores agregados como capacitación al personal informático de la compañía, el que además se redujo en número de 80 a 40 a

---

<sup>5</sup> Estudio patrocinado por Unysis dado a conocer por la firma consultora. Forst & Sullivan. Notimex México. Febrero 17 de 2005.

<sup>6</sup> Casos citados en el libro Outsourcing La herramienta de gestión que revoluciona el mundo de los negocios. Ben Scheneider.

pesar del especial régimen laboral de la empresa que se conoce como el que mejores garantías consagra para sus trabajadores en el sector estatal colombiano y que además se caracteriza por tener la organización sindical más fuerte del país.

### **1.3.5 Factores claves de éxito**

Ahora bien, si lo visto hasta ahora nos permite concluir que existen suficientes razones para optar por el outsourcing como herramienta efectiva de gestión y que además existe evidencia de casos exitosos con resultados extraordinarios. ¿Por qué algunas organizaciones no han optado aún por ella?, ¿Qué se necesita para hacer de esta herramienta una estrategia exitosa de gestión?

Las consideraciones que hay que hacer al momento de optar por la externalización de una función tienden a ser complejas, se vuelven particulares y dependen de un adecuado diagnóstico situacional de la empresa y de su entorno. Este diagnóstico debe centrarse en dos aspectos, de un lado, en el análisis de las circunstancias que rodean la decisión y de otro, en las previsiones que deben tomarse para el éxito del proceso.

Entre otros han de revisarse aspectos como la madurez de la oferta y su capacidad para absorber con calidad el volumen de operaciones, la decisión del momento adecuado, la preparación previa que debe hacerse al interior de la organización, el cambio de roles en las personas que hasta ahora operaban o respondían por la función a externalizar, y otros tan importantes como la necesidad de no alterar la adecuada prestación del servicio en ninguna de las etapas del proceso.

Algunos factores claves de éxito para incursionar positivamente en el uso del outsourcing que se pueden citar son:

- Las empresas deben saber muy bien lo que buscan, deben saber dónde se encuentran actualmente en términos de productividad y rentabilidad y hacia dónde quieren ir.
- La decisión debe obedecer a una estrategia y deben estar claros los motivos de la externalización y lo que se espera de ella.
- Una comunicación abierta con los individuos o grupos afectados y hacerlos parte de la decisión.
- Selección del proveedor adecuado, sus prácticas, su cultura organizacional, su experiencia, las capacidades que aportará tanto en términos de metodología, como de conocimiento técnico, operativo y de gestión.
- Un contrato apropiadamente estructurado.

- Excelente manejo de relaciones contratante-contratista. La relación debe siempre tender a ser de cooperación y de alianza estratégica<sup>7</sup>
- Apoyo y participación de la alta dirección.
- Cuidadosa atención a los asuntos de personal.
- Resultados financieros en el corto plazo.
- Apoyo en expertos para llevar a cabo el proceso.

### **1.3.6 Funciones a externalizar: Una guía para el Sector Público**

Si se determina que es necesario acudir al Outsourcing como una posible herramienta a utilizar para hacer frente a un entorno complejo e inestable, se debe entrar en el proceso de identificar las funciones a externalizar, Jordi Mas Sabaté<sup>8</sup> nos ofrece una guía aplicable en el contexto de las administraciones públicas, que puede en principio ayudar a clarificar el panorama, pues como veremos no existe una fórmula mágica:

Según el autor citado las actividades se pueden clasificar en dos grupos según su naturaleza o características particulares:

Funciones que por su naturaleza deben estar excluidas de la externalización: i) funciones de decisión política, ii) funciones de ejercicio discrecional de la autoridad o de un poder coactivo, que en términos jurídicos serían aquellas funciones que impliquen “imperium”, y iii) funciones de adjudicación de derechos y obligaciones económicas.

Algunas actividades genéricamente externalizables: i) funciones intensivas en recursos humanos de baja cualificación, ii) funciones altamente especializadas, iii) funciones sujetas a cargas de trabajo fluctuantes, iv) funciones temporales o esporádicas y que requieran inversiones considerables, v) funciones sujetas a rápidos cambios tecnológicos o de mercado, vi) funciones de soporte: servicios auxiliares, gestión económica, gestión de recursos humanos, vii) funciones finalistas: prestación de servicios de infraestructura, protección y seguridad.

## **2. El Outsourcing, ¿Receta Mágica? Una Propuesta metodológica para abordarlo.**

---

<sup>7</sup> El cliente provee información clave y estratégica del negocio para que se pueda hacer el trabajo y el proveedor aporta recursos, tecnología, tiempo, personal y esfuerzo de integración.

<sup>8</sup> Jordi Mas Sabaté. Gestión privada de servicios públicos: la externalización en la administración pública. V congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública, Santo Domingo, República Dominicana, Octubre de 2000.

Habiendo efectuado la revisión de las principales generalidades sobre el tema del outsourcing, se hace necesario entrar a mirar la aplicabilidad de la externalización en el ámbito de acción de las Administraciones Tributarias.

Pero como la receta mágica no existe, este trabajo presenta un planteamiento metodológico, que permite a una organización fijar un plan de externalización enmarcado en sus objetivos misionales, aplicado a una Administración Tributaria.

En primer lugar, se debe revisar detenidamente el punto de desarrollo organizacional en que se encuentra la Administración Tributaria de que se trate, y hacer un repaso por todo el ciclo de vida por el que ha atravesado. Este análisis nos dará importantes luces de los caminos que deben seguirse y sobre todo, permitirá aprender de errores pasados, y muy seguramente entender que estrategias que ayer no resultaron útiles, talvez ahora lo sean.

En segundo lugar, y como lo fundamental es determinar las funciones distintivas o las que se denominan Core-Business, que no son otras que aquellas de las que la empresa puede generar una ventaja competitiva, el paso a seguir será el de encontrar para cada Administración y en el ciclo de vida en que se encuentre, las funciones de las que no puede desprenderse y en las que se deberá concentrar estratégicamente, porque de igual forma, dada la dinámica del entorno y el grado de crecimiento alcanzado, lo que para una etapa determinada se consideró estratégico talvez para otra ya no lo sea.

Hechos estos dos pasos, la administración en el marco de una planeación estratégica integral, podrá priorizar sus objetivos y podrá fijarse un plan estratégico paralelo para externalizar las funciones que siendo importantes, no hacen parte de su Core-Business, ó fijarse un replanteamiento al interior de ellas que igualmente puede implicar el uso de agentes externos de manera marginal, o simplemente dejarlas de hacer, si es que resultan innecesarias.

## **2.1 Planeación Estratégica basada en los ciclos de Vida de la organización**

### **2.1.1. Planteamiento Teórico**

En su proceso normal de crecimiento las organizaciones desarrollan un ciclo de estrategias que implican cambios en su estructura organizacional, y a la inversa, la estructura de una empresa determina el tipo de estrategia que le es viable.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Este apartado se desarrollará basado en el concepto de ciclo de vida planteado en el Manual de Planeación estratégica: Teoría , Aplicaciones y casos. Enrique Ogliastri. Coordinador del programa de Doctorado en Administración en la Universidad de los Andes. Bogotá.Colombia.

Pueden distinguirse cuatro etapas y tres crisis en dicha evolución. En cada etapa se establecen diferentes estrategias que atañen principalmente a cuatro aspectos: productos, personal, estructura organizacional y apoyo de sistemas de información.

Etapa Empresarial: inicios del negocio, no están claramente definidas funciones y roles. Los procesos no se han sistematizado, la toma de decisiones está personalizada en el líder. La crisis se genera normalmente cuando el nivel de operaciones crece y el control se le sale de las manos al querer mantenerlo totalmente centralizado, se presenta inconformismo entre el personal y en los aspectos financieros casi siempre coincide con problemas de capital de trabajo.

Estructura Administrativa Funcional: se estructuran claramente funciones, procedimientos y estándares, basados en la especialización del trabajo por áreas, la empresa crece de una manera sistemática y organizada, la empresa es administrada profesionalmente, la dirección está en manos de un grupo motivado, las relaciones interpersonales se tornan más formales, se establecen sistemas de información formalizados, se ponen en marcha sistemas de personal y aparece la regulación de las relaciones laborales la empresa muestra un desarrollo gradual, lento pero adaptable a cambios internos o externos.

La crisis de esta etapa se genera por la excesiva centralización funcional, expresada en una excesiva burocracia empresarial, se presenta insatisfacción de los ejecutivos, se pierde eficacia y eficiencia, la empresa se ve estancada en su crecimiento se ha vuelto muy rígida y lenta para afrontar el crecimiento.

Descentralización Funcional: La empresa ha crecido y se requiere dar autonomía a dependencias que operan en ámbitos territoriales o que manejan determinada línea de producto o servicio, entonces se descentraliza funcionalmente, se les da autonomía presupuestal, se amplían las operaciones, el control se realiza por resultados, la estrategia se define en cada unidad de negocio de la empresa, se crean centros de costos y de beneficios, la autoridad la otorgan los resultados más que la posición organizacional y la remuneración depende igualmente de los resultados.

La crisis se genera por la necesidad de control a nivel global que permita a la Dirección de la empresa responder por los resultados y ganar economías de escala, algunas regionales han fracasado, la empresa ha crecido mucho, pero hay duplicidad de funciones y actividades que podrían ser bastante menos costosos si se centralizan y se comparten, es necesario reorganizar totalmente la empresa para conseguir una mejor coordinación, se plantea la necesidad de centralizar algunas áreas funcionales, fortalecer la dirección y coordinar la actuación integrada de toda la organización si se tiene éxito se supera la crisis del control y se entra en la fase de crecimiento por coordinación.

Crecimiento: Centralización y Coordinación: Aquí la empresa ya tiene un grado de madurez alto, está posicionada y su crecimiento se basa en la introducción de nuevos productos o negocios, se reagrupan unidades de negocio por grupos de productos, el proceso de planeación se vuelve más estructurado dando cabida a tres o cuatro niveles organizacionales, se requiere entonces de una estructura más flexible, donde no se hace tanto énfasis en las relaciones de autoridad como en las de colaboración y coordinación. La estructura organizacional experimenta diversas formas como la de Gerencias de Productos, de Proyectos, de Marca, de División y la estructura matricial que combina las diferentes posibilidades. Centralización y descentralización se vuelven términos relativos, lo mismo que funcional o federal, pues la empresa tiene ya de ambos. La empresa descansa sobre equipos de trabajo y una cuidadosa confrontación de diferencias personales: la espontaneidad y la habilidad interpersonal son virtudes claves en los ejecutivos.

### **2.1.2 Ciclo de vida de las Administraciones Tributarias**

Para hacer un análisis del ciclo de vida de las Administraciones Tributarias, empecemos por decir, que la etapa empresarial por la antigüedad del origen de las organizaciones estatales encargadas de la recaudación de los impuestos, y por su naturaleza burocrática, prácticamente es inexistente.

La etapa de Estructura Administrativa Funcional se configura como la de una administración tributaria de un país pequeño, o la de una organización centralizada y burocrática de finales del siglo pasado, en la que se privilegian los manuales de funciones y procedimientos como soporte de la gestión, la organización es rígida, se estanca y se vuelve lenta.

El paso a la etapa de Descentralización Funcional, es quizá lo más común entre las administraciones tributarias del mundo actual y es en la que la mayoría ha permanecido por años, en esta etapa la descentralización obliga a modificar sustancialmente la estructura organizacional y funcional, se tiende a duplicar funciones en todas las administraciones locales para que funcionen con mayor independencia y se replican las funciones de staff.

En la etapa de Crecimiento, es paradójico decir, que aunque existen administraciones que han tenido crecimientos descontrolados por diversas circunstancias como la integración vertical al asumir más impuestos y más funciones, no han logrado evolucionar al esquema de centralización y coordinación que debe caracterizar esta etapa para lograr su posicionamiento en términos colaborativos y de flexibilidad; la estructura de sistemas normalmente se queda corta, la mayoría atraviesa por una crisis y convive con ella sin superarla, van perdiendo ventaja competitiva, se tornan problemáticas y el caos se presenta. Lo grave de esta coyuntura es el tiempo que pasa sin definir nuevas estrategias,

con lo que la situación tiende a volverse inmanejable. Es posible, que en un escenario como éste, la administración tenga que tomar grandes determinaciones para lograr ajustarse.

Para definir la etapa en que se encuentra una administración tributaria (A.T.) en particular y las estrategias que conviene adoptar, es necesario plantear los siguientes interrogantes:

¿Cuál es la estrategia actual que sigue la A.T? ¿Cuales son los objetivos que quiere alcanzar en el futuro?

¿Cuales son los impuestos que administra? Cuales las áreas geográficas o regionales donde opera? Cuales son las actividades cruciales que tienen que hacerse extraordinariamente bien?

¿Cómo va a crecer la A.T? ¿En qué áreas o en qué funciones? ¿Bajo qué políticas generales se planea este crecimiento?

¿Cual es la estructura organizacional actual? ¿Cómo están establecidos la responsabilidad, la coordinación y el control para cada tipo de impuesto, para cada función (recaudo, fiscalización, cobranzas, asistencia, servicio, etc) y para cada área geográfica?

¿Está preparada internamente la A.T. para el crecimiento previsto en el punto anterior? ¿Se necesita cambiar la estructura organizacional para un mejor funcionamiento y para poder crecer? ¿Está creciendo sin que se den los cambios necesarios?

¿Cómo son los sistemas de presupuestación, información y control de la A.T?

¿Permiten estos sistemas una adecuada gerencia de la A.T? ¿Son los adecuados para el crecimiento que enfrentan o para el crecimiento planeado?

¿Cómo es el proceso de decisión estratégica de la A.T? ¿Quién o quienes lo hacen, en cuantas etapas o fases? ¿Cuántos niveles jerárquicos participan?

¿Cómo se permea la estrategia hacia toda la A.T y cómo se hace la planeación en cada nivel de la A.T?

¿Cuál es el perfil de los ejecutivos? ¿Cuál es el tipo de relación que se impone, competitiva o colaborativa?

¿Cuál es la relación de la estructura organizacional con el proceso de planeación estratégica?

Cómo podrían mejorarse los aspectos analizados? (estructura, personal, sistemas y procesos)

Es necesario tomar en cuenta que el crecimiento de las administraciones tributarias, bien porque territorialmente se cubre un número muy grande de ciudadanos como México y Brasil, o porque se han venido asumiendo otras funciones como el control aduanero y el control al régimen cambiario, como es el caso de Colombia, o las concernientes a los aportes a salud y parafiscales como en Argentina, o el manejo de otros entes de carácter territorial como el caso de España con las Comunidades Autónomas, son crecimientos que no siempre se acompañan de las estrategias correctas por lo que se pueden generar graves

desajustes al asumir cargas cada vez mayores y manejar procesos de muy diversa índole, sin haber realizado adaptaciones a la estructura organizacional, a los procesos, al personal y al apoyo de sistemas de información.

Puede decirse que en el esquema de ciclo de vida planteado, en casos de crecimientos abruptos, las administraciones se enfrentan al reto de poseer una mayor creatividad y flexibilidad para posesionarse adecuadamente en las características descritas para esta etapa, y poder desarrollar adecuadamente sus funciones, sin perder el foco central que les permita seguir siendo competitivas y cumplir con las demandas cada vez mayores de reportar ingresos fiscales a un bajo costo.

Sin embargo, a diferencia de las empresas privadas que enfrentan el reto de establecer estrategias adecuadas o desaparecer, las administraciones tributarias a pesar de haber tenido que crecer por circunstancias tan particulares como las anotadas, no enfrentan el reto de desaparecer, porque simplemente no se ven expuestas a condiciones de mercado que se caracterizan por la competencia, y por lo tanto tienden a estancarse, es como si se el cuerpo creciera y el vestido permaneciera chico.

## **2.2 Ventaja competitiva**

### **2.2.1 Planteamiento Teórico**

Luego de planteado el análisis del ciclo de vida, el paso a seguir es determinar las actividades esenciales de las Administraciones Tributarias, valiéndonos del modelo de análisis de ventaja competitiva de Michael Porter para dar una revisión a los factores claves del sector (administración de los impuestos) en función de las cinco fuerzas que rigen la competencia de los negocios.

Trataré entonces de mostrar que este modelo bastante útil en el campo de los negocios, es también aplicable a entidades de naturaleza monopólica del Estado como la Administración Tributaria, por lo que me propongo utilizar algunos elementos que pueden tener aplicación y que contribuyen al análisis y determinación de las actividades que pueden generar ventajas competitivas para las administraciones tributarias, no sin antes recalcar, que en todo caso, el análisis debe hacerse de manera objetiva sobre cada administración, analizando su entorno, antecedentes y crisis por las que ha pasado.

El modelo de Michael Porter plantea que las corporaciones cualquiera que sea su función, deben evaluar sus objetivos y recursos frente a estas cinco fuerzas:

1. Amenaza de entrada de nuevos competidores
2. La rivalidad entre los competidores

3. El poder de negociación de los proveedores
4. El poder de negociación de los compradores
5. Amenaza de ingreso de productos sustitutos

Para este tipo de modelo tradicional, según Porter, la estrategia consiste en construir barreras de entrada alrededor de una fortaleza que tenga la corporación y que le permita, mediante la protección que le da esta ventaja competitiva, obtener utilidades que luego podía utilizar en investigación y desarrollo o para invertir en otros negocios; identificó seis barreras de entrada:

1. Economías de escala
2. Diferenciación del Producto
3. Inversiones de Capital
4. Otras ventajas en costos independientemente de la escala
5. Acceso a los canales de Distribución
6. Política Gubernamental

Sin embargo, cabe anotar que el éxito de la estrategia que se escoja, depende de que tan efectivamente ésta pueda manejar los cambios que se presenten en el ambiente competitivo, esta competencia acelerada hace pensar que cada movimiento de la competencia debe enfrentarse con una rápida contramano, puesto que cualquier ventaja es meramente temporal.

### **2.2.2 Análisis de Ventaja Competitiva en las Administraciones Tributarias**

De manera general miraremos el componente de productos, proveedores y clientes que tiene una administración tributaria, para luego concentrarnos en el análisis de competidores internos y externos. Los productos que maneja una administración tributaria corresponden en un primer grupo a los impuestos que le corresponde administrar y en un segundo grupo a los servicios que en desarrollo de su labor debe prestar al Estado, a los ciudadanos y a los contribuyentes como la asistencia, la fiscalización, el cobro y la devolución de los impuestos, en este rubro la amenaza de introducción de nuevos productos o productos sustitutos puede estar representada por el conjunto de impuestos, tasas y contribuciones que completan el mapa fiscal de un país, sin embargo este tema no se trata en este análisis, por estar fuera de las manos de la administración.

Los proveedores de una administración tributaria están encabezados por el propio Estado que además de ejercer como dueño, provee las políticas y normas fiscales, el régimen de personal, y el orden presupuestal; los contribuyentes quienes entregan información útil del censo y de sus operaciones; los agentes retenedores cuando esta función es delegada para que retengan el valor de los impuestos y entreguen al fisco el producto de lo retenido (información y dinero); las entidades bancarias u otros entes privados cuando actúan como

receptoras del pago de impuestos y en algunos casos como procesadoras de la información de las declaraciones y en general los terceros con quienes la entidad contrata diferentes servicios; los entes privados que potencialmente poseen información de utilidad para la Administración Tributaria en sus procesos como las entidades financieras, el registro público de la propiedad (notarios, oficinas de registro, bolsa de valores, etc) y otros entes gubernamentales que manejan información fiscal en el orden territorial.

Actúan como clientes de una administración: El Estado en su condición de receptor del producto de la administración de los impuestos, los funcionarios como clientes internos, los contribuyentes como sujetos sobre los que recae el cumplimiento deberes y a quienes la Administración Tributaria debe garantizarle unos derechos, los contribuyentes que reciben devolución de sus impuestos, los evasores como clientes esquivos que hay que atraer, las entidades de control y otras organizaciones que demandan información y colaboración de la Administración Tributaria.

Frente a cada uno de estos aspectos del entorno de una Administración tributaria corresponde completar el análisis de las estrategias que se han utilizado a través de las diferentes etapas y plantear con claridad las estrategias que se pretenden adoptar hacia el futuro, para tener un panorama completo del marco de competitividad en que se mueven las administraciones tributarias.

Por ser el eje central del modelo, pasaré ahora a analizar la competencia que enfrentan las administraciones tributarias, que por su misma naturaleza, podría pensarse que no existe, pues no hay en su ámbito de acción alguien que ofrezca los mismos servicios, o alguien con quien compita por los mismos clientes, un análisis a priori podría indicar que sólo se compite con otras entidades del Estado por la obtención de recursos del presupuesto, pero no es así:

Por qué compiten las Administraciones Tributarias? Para resolver este interrogante planteémonos primero, ¿Cuál es la misión de una Administración Tributaria?

Una Administración Tributaria se ocupa de obtener mayores ingresos para el fisco y de velar para que se recaude lo justo y para eso es necesario que los ciudadanos sean consientes de sus deberes y los cumplan, y el Estado a su vez está llamado a proveer unas normas que se perciban como justas y equitativas y a propiciar las facilidades necesarias para su cumplimiento, o a desplegar las acciones del caso cuando se presenten desviaciones o incumplimientos.

*La competencia de una Administración Tributaria es toda fuerza que se oponga a este equilibrio.* Si esto es así, las Administraciones Tributarias de manera genérica compiten con:

- Los evasores y elusores que se esconden o se niegan a contribuir y a pagar lo que les corresponde.
- El conglomerado de agentes externos que buscan que los contribuyentes no tributen o tributen muy por debajo de lo correcto, a cambio de jugosas retribuciones.
- Tramitadores e intermediarios que no conocen la materia tributaria e inducen al contribuyente a cometer errores de los que se derivan injustas sanciones y con ello un desestímulo al cumplimiento voluntario.
- Empleados corruptos que usan su marco de poder para servir de instrumento a la evasión o al no pago de los impuestos.
- La excesiva erosión de los ingresos fiscales vía exenciones y otros tratamientos especiales.
- La complejidad de las normas que hacen inentendible y a la vez inmanejable el sistema tributario.
- La imposibilidad de tener y procesar inteligentemente la cantidad suficiente de información para generar en tiempo real el riesgo necesario para conseguir que se cumplan las obligaciones fiscales.
- La crisis económica y en general con la escasez de liquidez de contribuyentes, proveedores, y otros agentes, que ven en el no pago de los impuestos una fuente de financiación.
- Todo tipo de limitaciones administrativas o de desperdicio de recursos, que se ven representados en la falta de capacidad operativa para atender adecuadamente y de manera oportuna todas nuestras funciones.
- Políticas de personal que no responden a la necesidad de tener el mejor recurso humano y que tampoco permiten atraerlo y retenerlo.
- La presión de los grandes grupos económicos por sustraerse de las cargas impositivas.
- El control y presión política que se ejerce para obstaculizar la acción de la administración o para instalar en ella prácticas corruptas y clientelitas.

Si ésta es la competencia que enfrenta una Administración Tributaria, entonces ¿qué planteamiento estratégico seguir? ¿Qué actividades escoger como generadoras de ventaja competitiva, qué barreras crear alrededor de ellas? ¿Qué cosas se están haciendo mal o a medias? ¿Qué estrategia seguir para cubrir los problemas, falencias o incapacidades detectadas? ¿Qué estrategias del pasado ya no resultan adecuadas y deben cambiarse? ¿Cuáles son esas cosas inaplazables que se deben hacer, cuáles las que se deben asumir directamente y nunca entregar a otros?

¿Qué demandas de operaciones se requieren de otros entes externos? del gobierno, de los legisladores? ¿Qué alianzas estratégicas buscar para no duplicar esfuerzos? ¿Qué relaciones de cooperación se pueden establecer? ¿Qué tareas son necesarias para satisfacer las expectativas de los clientes y mejorar los

recaudos? ¿Cuáles son las prioritarias? Cuáles aún no empezamos a hacer? ¿En qué áreas claves o estratégicas se requiere de expertos externos? ¿Que capacidades se debe ampliar? ¿Se cuenta con los recursos? ¿ De dónde se pueden obtener o liberar?

Como ya fue expuesto, a este resultado se llegará con un análisis cuidadoso de las etapas por las que ha pasado la administración y las crisis y cambios que ha enfrentado y principalmente de la caracterización del momento por el que atraviese.

Para efectos de llegar al punto de partida que nos permita determinar la utilidad que puede representar el outsourcing como herramienta de gestión, pasaré a resumir lo que podría ser una estrategia para una administración que se enfrenta a las fuerzas descritas, bajo el siguiente supuesto: se trata de una administración que atravesó ya una etapa de descentralización funcional, que ve la necesidad de tener un mayor control, pero que a la vez ha visto disminuida su capacidad operativa en razón a las exigentes metas de recaudación y a la proliferación de nuevos impuestos, que involucran a un creciente número de contribuyentes y que además está expuesta a normas restrictivas del gasto público. La ventaja competitiva representada en la idoneidad de su personal se ha hecho cada vez menor en razón al alto grado de desmotivación que se refleja en niveles altos de de deserción y en aparentes síntomas de corrupción.

En este escenario cabe preguntarse: ¿En qué rubros interesa tener un alto grado de dominio para asegurar una ventaja competitiva?

Estas podrían ser las funciones esenciales en las que debería concentrarse la Administración Tributaria bajo el modelo analizado:

1. Acometer un análisis estructural del régimen impositivo y procedimental para introducir modificaciones normativas que garanticen que el sistema fiscal este constituido por unas normas justas y equitativas, y además fáciles de entender y cumplir.
2. Diseñar e implementar un plan de información y asistencia a los contribuyentes que ataque la desinformación y la existencia de intermediarios entre la administración y sus administrados, explorando alianzas estratégicas con universidades, medios de comunicación, gremios y asociaciones para que los costos se minimicen y exista un fuerte grado de involucramiento del sector privado y de sus representantes.
3. Diseñar e implementar un plan estratégico de Fiscalización que permita garantizar recursos efectivos en las arcas del Estado, como contingencia de las posibles caídas que se prevean con los cambios sustanciales del sistema impositivo. Plan que debe estructurarse a partir de la definición de los universos a los cuales dirigir las actividades de control, de los recursos

con que se cuenta y de la evaluación de las fuentes y calidad de la información materia prima de los programas de fiscalización.

4. Replantear los mecanismos actuales de recaudación tanto en términos de logística, como en términos de las disposiciones creadas para la anticipación y crecimiento constante del recaudo, a partir de la evaluación de la efectividad de las distintas fórmulas existentes.
5. Efectuar un replanteamiento a nivel estratégico de decisiones sobre las políticas y regulaciones del régimen laboral aplicables a la Administración Tributaria para conseguir un ajuste a las deficiencias que se detecten, en procura de elementos que motiven y mantengan el nivel adecuado de conocimientos en los funcionarios que administran los impuestos de la Nación.
6. Mejorar sus esquemas de supervisión, control e inteligencia aplicados a disminuir el riesgo de la corrupción entre sus funcionarios.
7. Proponer mecanismos de transparencia a nivel del sector privado y de los agentes externos con los que interactúa, para que acorde con los cambios estructurales del sistema fiscal, adquieran un compromiso real de juego limpio con el país.

Si se considera que además de estar en la obligación de atender de manera puntual estos siete puntos de ventaja competitiva, la administración soporta sobre sus hombros un sinnúmero adicional de funciones, muy seguramente la conclusión será que la organización debe buscar esquemas que le permitan flexibilizar su estructura, tender al redimensionamiento hacia la baja y repotenciar su capacidad operativa.

Ante ese panorama no queda cosa distinta que priorizar, teniendo en cuenta que no conviene aplazar aquello que puede tener mayores complicaciones, pues al final una problemática cuya solución se pospone, resulta siendo más difícil de neutralizar y tal vez pueda generar momentos de verdadera crisis.

Si se sigue el ejercicio planteado en el marco teórico del outsourcing, estas serían las siete áreas en que la administración hipotéticamente analizada debe concentrarse para obtener ventaja competitiva, de no hacerlo, y dedicarse a hacer de todo un poco puede caer en grandes ineficiencias que luego tratará de subsanar tal vez con mas impuestos, aumento de tarifas, mas contribuyentes, mas represión y menos control, llevando al extremo la elasticidad del sistema, lo que podría causar grandes problemas de orden social y económico.

## **2.3 Propuesta Estratégica**

### **2.3.1 Actividades esenciales**

Buscar alianzas, buscar cooperación internacional, buscar apoyo y refuerzo de consultorías especializada que no traen costos, buscar alianzas estratégicas con otros entes estatales para compartir información, buscar apoyo en universidades como trabajos de grado o investigaciones promocionadas por organismos nacionales dedicados a la investigación para el desarrollo económico, efectuar benchmarking con organizaciones nacionales que han implementado con éxito procesos de outsourcing y con otros países en la implementación de procesos de mejoramiento en el campo tributario, hacen parte del menú de herramientas de gestión para conseguir dar un salto importante de ventaja competitiva.

En el tema del **replanteamiento estructural del régimen impositivo y procedimental**, es fundamental acudir a estudios de fuente externa que convoquen a los representantes de entidades nacionales e internacionales que puedan aportar de manera responsable y cuidadosa elementos de juicio y propuestas viables de modificación normativa. En materia procedimental talvez sea más adecuado implementar medidas que faciliten cierta flexibilidad de este tipo de regulación, pues está visto que si existe dificultad para efectuar cambios<sup>9</sup> muy seguramente esto se convertirá en obstáculo para que la administración tributaria pueda ajustar sus procesos a los cambios y a las estrategias que se planteen en el tiempo.

La barrera que se estaría utilizando aquí sería la de la política gubernamental a favor de la ventaja competitiva, la que como se advierte está a la mano de los gobernantes al menos para proponer las reformas necesarias.

Para el desarrollo de un **plan de asistencia y capacitación a los contribuyentes**, contratar externamente una estrategia de comunicación y capacitación podría ser una estrategia adecuada, nuestro negocio no es hacer publicidad, ni manejo de medios a favor del recaudo de los impuestos y de la familiaridad de los contribuyentes con sus obligaciones, muy seguramente no existen expertos en esta materia en la administración y en cambio en el sector privado tanto nacional como internacional, existen firmas que podrían ayudar a producir todo tipo de material audiovisual, y escrito, para dar a conocer a los contribuyentes los elementos básicos del cumplimiento de obligaciones.

La estrategia tiene que ser agresiva para contrarrestar el crecimiento y fortalecimiento del conglomerado que se le opone, debe convocar a las fuerzas vivas del país, a los medios de comunicación radio, prensa, televisión y a los gremios. De ser el caso, desarrollar un software de ayuda y fomentar su distribución a través de oficinas de contadores y asesores para que los contribuyentes puedan cumplir con mayores facilidades y garantías sus obligaciones.

---

<sup>9</sup> Como sucede en el caso de Colombia, en el que en materia tributaria los procedimientos se someten a decisión del poder legislativo.

Efectuar inversiones importantes para acceder a una estrategia de CRM Customer Relationship Management <sup>10</sup> a la medida de las necesidades de la organización podría ser otro camino a tomar como fuente de competitividad. Éste podría incluir la administración de un sistema de quejas y reclamos sistematizado que reciba, radique y registre el seguimiento hasta el archivo la reclamación, así como preguntas frecuentes, acceso a saldos pendientes de pago etc. La Administración Tributaria aporta el Know-How y el sector privado coloca la estrategia comunicativa y de red de asistencia y soporte de back-office, lo que podría verse como el acceso a los canales de distribución como barrera propuesta por Porter. El plan de asistencia y capacitación a los contribuyentes debe ir acompasado con el conocimiento como principal activo de cualquier administración tributaria, el cual deberá cuidarse y mantenerse mediante procesos serios de capacitación y de actualización desde una perspectiva más vivencial que teórica; con lo que la idoneidad del personal, se tendría como factor de diferenciación del servicio ofrecido por la Administración Tributaria.

El **plan de Fiscalización** debe considerar la recolección y procesamiento intensivo de información, si no existen normas que aseguren contar con la información, es urgente que se hagan las reformas necesarias para lograr su obtención, si la información la poseen otros entes del Estado, deben construirse convenios efectivos que permitan contar con ella y con sus actualizaciones en tiempo real, si el problema radica en su explotación debe mirarse la posibilidad de conseguir apoyo en expertos externos que posean la capacidad para verificarla y procesarla en tiempo record, según especificaciones dadas por los expertos internos.

Un aspecto importante a considerar es la amenaza que representa la confidencialidad de la información, en realidad en el mundo del procesamiento de datos como lo veíamos con el ejemplo del Continental Bank de Chicago, este es un paradigma que debe romperse, particularmente porque en materia de seguridad de la información hoy existen dispositivos para garantizarla. Además debemos preguntarnos si el solo hecho de mantener en nuestras instalaciones físicas la información y el procesamiento de cruces, garantiza que no se filtra, o se hace mal uso de ella, habría quien pudiera opinar que al contrario estando en manos de un externo el riesgo se minimiza. Y en cambio sí se conseguiría con la externalización del procesamiento a efectos de fiscalización, aprovechar los beneficios de las economías de escala y de reducción de costos que hoy tienen las grandes multinacionales prestadoras de servicios de tecnología e información, que han logrado integrar sus servicios para ponerlos a disposición de sus diferentes clientes a costos realmente bajos. Analizar tiempo y efectividad, y

---

<sup>10</sup> Solución integral de administración de las relaciones con el cliente muy utilizada en el sector bancario, que integra soluciones de servicios como la domiciliación, call-center, internet, logrando coberturas importantes y mejoras en la calidad del servicio, a partir del conocimiento del cliente.

determinar los controles para que la información permanezca bajo el control de personal interno podrían ser previsiones válidas.

**El replanteamiento en los esquemas creados y vigentes para lograr mayores recaudos y la anticipación de los mismos**, sin afectar el equilibrio de desarrollo de las empresas, es un tema en el que la administración tiene que hacer gala de sus mejores capacidades de reflexión sobre la elasticidad y obsolescencia de los mecanismos diseñados, y de innovación, a la hora de proponer fórmulas sustitutas o mecanismos complementarios.

En este punto la estrategia debe manejarse al más alto nivel y si se cuenta con los expertos al interior de la administración, concentrarlos en un proyecto específico podría ser parte de la decisión, si no se cuenta con ellos, podrían solicitarse recursos de consultoría especializada de organismos internacionales que dirijan el proyecto y lo direccionen, para que luego la administración lo asuma con un monitoreo y evaluación final que permita consolidar una estrategia a la medida de la administración.

Así se podrían encontrar otras ventajas en costos distintas de las economías de escala que combinadas con la política gubernamental, podrían constituir barreras efectivas, por ejemplo para que los agentes retenedores no puedan incurrir en mora en el traslado de dineros al fisco, o para que los anticipos de impuestos provean un flujo regular de recursos que mejoren los niveles de recaudación.

El proceso de cobro de las deudas tributarias debe abordarse de manera diferente según se trate de administraciones en donde no existen normas especiales para su recuperación, o de administraciones que han avanzado en materia de legislación con especiales atribuciones para hacerlo. El buen juicio podría indicar que en este último caso, si el conocimiento y la normatividad vigente son fuente de ventaja competitiva, ésta no debería perderse para correr riesgos asociados a la externalización del proceso, como los que se verán más adelante cuando se entre a analizar las experiencias de algunas administraciones en este tema.

En términos de la logística de recaudación, corresponde a las administraciones modernas revisar el esquema que se utiliza para el pago de impuestos y la respectiva acometida de proyectos que garanticen unos costos razonables de esta operación y una efectividad en cuanto a la oportunidad de su traslado del dinero, así como a la facilidad que debe ofrecerse a todo tipo de contribuyente desde el más grande al más chico, para garantizarle la igualdad de condiciones en el cumplimiento del pago de sus impuestos en cualquier sitio del territorio donde se encuentre. La estrategia a seguir dependerá de la exhaustiva revisión que se haya efectuado a la evolución particular de esta operación y de la cuantificación de costos asociados a ella. Como se sabe, en este aspecto la experiencia de apoyarse en los bancos como entidades colaboradoras, ha resultado muy exitosa en varios países y existe la suficiente ilustración para efectuar un buen

benchmarking que lleve a determinar la fórmula correcta aplicar y las previsiones que es necesario tomar.

En cuanto a determinar barreras contra la amenaza que representa la **corrupción**, las administraciones tributarias deberán revisar las normas, procedimientos y esquemas de vigilancia e inteligencia, que reporten información sobre las prácticas antiéticas de funcionarios aliados con fuerzas externas para erosionar el ingreso de recursos. Sin embargo, la verdadera barrera que se oponga a este tipo de prácticas, está en garantizar unos procesos idóneos de selección, entrenamiento y capacitación del personal basados en principios y valores que la organización deberá haber definido para garantizar el mínimo de problemas de corrupción.

En materia de Recursos Humanos existen experiencias en las que las organizaciones han dejado buena parte de esta función en manos de terceros, con lo que podría ganarse en función de las ventajas derivadas de la independencia y especialización de las personas destacadas por una firma externa para ejecutar estas tareas.

En el tema de **presiones políticas en busca de normas que favorezcan a determinados sectores o en busca de participación clientelista** en los cargos de la administración tributaria, políticas de gobierno que hagan conciencia de este delicado tema son las llamadas a generar barreras a esta fuente de perturbación, por su parte, la Administración hacendaria debe buscar que sean estudios serios los que respalden la introducción de nuevas normas, o la modificación de las ya existentes, de igual manera el contar con un régimen de personal en el que se respete la carrera administrativa y se tengan suficientes formas de garantizar la idoneidad técnica de quienes pertenecen a la administración son medidas básicas para evitar este tipo de presiones.

Como puede verse aún en el campo propiamente dicho de las áreas que se elijan como generadoras de ventaja competitiva, cabe la posibilidad de echar mano del outsourcing, mucho más tratándose de tareas o funciones que no se consideran esenciales para la administración, o cuyos especialistas no los tenemos dentro de la organización. Explorar ventajas competitivas e integrar soluciones para obtener beneficios de las economías de escala que puedan proveer agentes externos, hacen parte de la estrategia, talvez el error ha estado en buscar estas economías adentro de la organización, ellas normalmente están en manos de terceros, que pueden estar esperando por un cliente con la potencialidad de una Administración Tributaria.

### **2.3.2 Actividades no esenciales**

Igualmente cabe revisar las funciones diferentes a las denominadas esenciales, para efectuar una revisión de la estructura de costos de los diferentes procesos que brindan soporte a la administración tributaria, aquí también podría pensarse

en la contratación externa de especialistas que puedan resolver o plantear alternativas de solución al grave problema de mantener esquemas improductivos y con altos índices de desperdicio. En cualquier caso, este análisis permitirá encontrar fuentes de liberación de recursos para ser invertidos en investigación y desarrollo, a veces aún cuando el margen de maniobra pudiera parecer poco, podrían encontrarse sorpresas agradables de posibilidades reales de racionalización o mejor utilización de los recursos.

Nos estamos refiriendo a actividades tales como manejo documental (archivo y servicios de correspondencia), proveeduría de implementos de oficina (compra y distribución), proveeduría de servicios especializados como agencias de viajes, servicios de aseo y vigilancia, servicios contables, centros de atención al cliente interno, entre otras, pueden representar posibilidades concretas de mejora en la estructura de costos y de adelgazamiento de la planta de personal.

La estrategia a seguir en este tipo de actividades logísticas es la de buscar integradores de servicios a cuyo cargo puedan dejarse un conjunto importante de estas, con lo cual se favorece tanto el factor económico, como la posibilidad de incrementar una relación colaborativa de largo plazo.

### **2.3.3 Tecnología de la información**

Mención especial merece el tema de tecnología, pues como puede verse está presente en la mayoría de los escenarios estratégicos que hemos analizado, una fuente importante de economía de costos podría estar representada en el diseño de acuerdos multiproceso de estos servicios informáticos que incluyan varios niveles de prestación, desde la infraestructura, pasando por el de administración de aplicaciones, procesamiento de información, hasta incluir procesos de negocio como el apoyo a la gestión de los usuarios internos y de los clientes o consumidores. Externalizar un paquete completo, pone al servicio de la administración tributaria las economías de escala de estos proveedores que a la vez están en capacidad de juntar capacidades para ofrecer un adecuado servicio con estándares de interacción controlables. Todos los mecanismos de aprovechamiento del internet deben ser considerados como parte de las estrategias y en general como parte esencial del mejoramiento de procesos y procedimientos internos.

### **2.3.4 Consideraciones generales**

Cualquiera que sea el planteamiento estratégico que nos lleve a escoger un conjunto de actividades a externalizar, lo importante es que responda a un sopesado análisis integral de la solución y a la vez que el mercado que ofrezca la solución sea lo suficientemente maduro, de manera que se pueda garantizar el

impacto positivo en la prestación del servicios a la ciudadanía y en particular a los contribuyentes.

No puede olvidarse, que las administraciones de impuestos tienen una gran fuerza a su favor en general en todos los países del mundo, que deben saber explotar: por representar el ingreso más importante de cualquier nación, siempre va a poder disponer de atención y cooperación importante, tanto en el ámbito nacional como a nivel internacional, explorar todas las posibilidades de obtener recursos vía cooperación de países desarrollados o vía alianzas estratégicas en el país, es un imperativo

## **2.4 Experiencias en la Administración Tributaria Colombiana.**

En este numeral se revisa la experiencia colombiana en la utilización de agentes externos para desempeñar funciones que le son propias, y en algunos casos se confronta con la de otras administraciones tributarias.

Veamos el caso práctico de cómo y en qué momento se utilizó el outsourcing como herramienta de gestión en Colombia, a qué estrategia o momento particular obedeció, cómo fue su implementación en la Administración Tributaria, y qué se aprendió del proceso.

### **2.4.1 Servicios Administrativos**

De manera general en el país, las empresas del Estado en desarrollo de las directivas presidenciales han ido disminuyendo su personal de planta y han eliminado plazas en las áreas administrativas, decisiones apenas lógicas y que van en la dirección correcta al entregar a empresas privadas especializadas la prestación de servicios intensivos en mano de obra no calificada, tales como: servicios de cafetería, servicios de aseo, servicios de seguridad, para incursionar luego en la externalización de servicios que se benefician de economías de escala y que no ofrecen ningún tipo de ventaja competitiva para la organización como la proveeduría de materiales de oficina, incluyendo equipos de fotocopiadora y otros como mantenimiento de computadores e impresoras, subcontrataciones que hoy siguen vigentes y que han alcanzado un grado importante de aceptación por su ejecución efectiva y porque se han ido mejorando los parámetros de interacción y los rendimientos en términos de costos.

### **2.4.2 Recaudo a través de los bancos**

El hito más grande en materia de logística asociada al negocio propio de la administración de impuestos, lo constituyó la entrada en operación de la

recaudación a través del sector bancario, proceso que se externalizó en el año 1988 con ciertas particularidades que vale la pena analizar.

Para esa época se evidenciaban síntomas de corrupción y malos manejos del recaudo en las propias oficinas de la administración, que cada día se hacían más incontrolables: operación riesgosa, que demandaba buena parte de recursos internos en la recepción, contabilización manual, reporte de dineros y cierres diarios.

En ese momento la red bancaria del país estaba a la vanguardia en el tema tecnológico en el país y ya contaba con comunicaciones en red de sus oficinas en todo el territorio nacional, se visionó entonces una excelente oportunidad de mejorar el servicio y de desembarazarse de la situación riesgosa de corrupción y del manejo físico del dinero para entregárselo a los especialistas: los bancos.

Pero qué pasaba con los costos, hemos dicho que una premisa para optar por el outsourcing es que el costo sea menor. En ese momento la DIAN tenía oficinas recaudadoras que en número que llegaban casi a 1000, ofrecían cubrimiento hasta en los más apartados municipios del país, oficinas que se cerraron entre el año 1988 y 1990, reubicando el personal en las administraciones locales. Aunque no se conoce el referente histórico de esta decisión, el costo que se definió inicialmente para que los bancos entraran a colaborar fue demasiado alto, entonces se pensó que retribuirles en términos de días en que los bancos retenían el producto de los impuestos recaudados antes de pasarlos a las arcas del Estado, era una un esquema justo y atrayente para que se decidieran a prestar este servicio, definiéndose una contraprestación de 28 días.

Los convenios según los cuales los bancos se comprometían a prestar el servicio bajo las condiciones reglamentadas por la Dirección de Impuestos, y el Estado les retribuía dejando en su poder el dinero por 28 días, no previeron que un incentivo alto era válido para las etapas de montaje y normalización del sistema en sus inicios, pero que a medida que la inversión inicial se amortizara era necesario tener otras fórmulas variables en función del punto de equilibrio de la operación. El esquema en sus primeros 10 años de operación sólo se modificó para otorgar un incentivo especial a los bancos que facilitaran el pago mediante tarjetas de crédito.

La operación de los bancos que incluía la recepción de declaraciones y pagos, la captura de la información diligenciada por los contribuyentes y la entrega de la información física y magnética a la Administración Tributaria, se estabilizó a tal punto, que sólo les demandaba esfuerzos adicionales de una capacitación fuerte para cada año fiscal y la adecuación y mantenimiento del software para poder recepcionar, capturar y entregar la información. Sin embargo, debe decirse que fueron notables las ganancias para la Administración Tributaria en términos de mejora del servicio, de disminución de carga operativa, de calidad y precisión en la

información remitida, así como de mitigación del riesgo asociado al manejo de dineros.

Un aspecto que merece citarse es que el costo de esta operación pasó prácticamente desapercibido durante años por cuanto presupuestalmente no se aprovisiona, simplemente se asume como un costo de oportunidad para el Estado, que se absorbe en el ciclo regular de los ingresos, el cual tiene como ventaja que no se efectúan erogaciones.

El esquema fue cuestionado por una misión del Fondo Monetario Internacional en el año 1997, que llamó la atención sobre la necesidad de modificarlo para pasar en una primera etapa a la disminución de la contraprestación a 3 o 4 días y en una segunda etapa para modificar el método de contraprestación, hacia uno cuyo costo no sea función exclusiva de los recaudos efectuados, pues utilizando el sistema actual (sistema flow) la contraprestación puede ser todavía más alta en función de las tasas de interés del mercado doméstico.

Cuando se trabajaba en el replanteamiento del esquema, sobrevino la crisis financiera del año 1999 y con ella un incidente que dejó ver una debilidad del convenio con los bancos que hasta ese momento parecía no existir, cual era la posibilidad de que una entidad bancaria se apropiara de los dineros recaudados para hacer frente a problemas de iliquidez y que finalmente terminara intervenida dejando descubiertos los traslados de fondos al Tesoro Nacional.

Este caso ilustra con sobrado detalle la importancia que tiene en este tipo de convenios el tratar de analizar todos los escenarios posibles y dejar planteados los procedimientos y garantías, y en general las previsiones que de parte y parte se deben tener.

Finalmente, el esquema se modificó a principios del año 2000, se disminuyeron los días de contraprestación a la mitad, que sigue siendo todavía alto y riesgoso, en la medida que la exposición al riesgo es proporcional al lapso de contraprestación. Aunque obviamente una crisis de esta magnitud no se repite fácilmente, además de las previsiones en la autorización de los bancos y de las modificaciones introducidas en materia de procedimientos de control, queda aún pendiente por resolver cómo garantizar que esto no vuelva a suceder.

El ahorro que por una vez reportó esta modificación en el primer año fue del orden de los 135.000 millones de pesos, por el anticipo que se generó de la recaudación bancaria al entrar en vigencia el recorte de los términos.

Posteriormente se intentó externalizar la digitalización de la información mediante el O.C.R.(Reconocimiento Óptico de caracteres), para disminuir la carga operativa de los bancos y poder reducir la contraprestación, la licitación se declaró desierta en dos oportunidades y el proceso no se concretó. Valga decir que los pasos que

se siguieron en esta ocasión fueron muy medidos, se contrataron los servicios de un consultor experto, se diseñaron con extrema precaución los niveles de servicios requeridos, se especificaron las interacciones con la DIAN y con los bancos como terceros que debían entregar la información al proveedor que saliera elegido para prestar el servicio de digitalización, se diseñó un paquete que además de garantizar mayor oportunidad en la entrega de la información aportaba importantes valores añadidos en términos de los reportes para la contabilización diaria, de la detección de declaraciones con omisiones o inconsistencias, entre otros. El objetivo nunca se perdió de vista: obtener mayor oportunidad sin sacrificar la calidad de la información. La selección de la mejor propuesta se basó en la realización de pruebas reales, que lastimosamente, no dieron los resultados esperados y el proceso se abortó.

Probablemente, la falla estuvo en la decisión que se tomó de optar por este sistema, que no era capaz de dar iguales rendimientos al que se pretendía reemplazar, en conclusión, aunque el sistema actual en el que los Bancos tienen discrecionalidad para digitar la información o contratarla con un tercero, no es óptima en tiempos de entrega, sí ofrece índices de calidad muy altos, y en consecuencia, no era una buena elección aventurarse con una tecnología que todavía no estaba lo suficientemente madura, con el ingrediente adicional que se estaría pasando de administrar un trato con un tercero, a uno en el que se debía coordinar una relación: DIAN-Bancos-Proveedor de OCR.

De nuevo el aprendizaje a lo largo del proceso se convirtió en el capital que le quedó a la entidad, los bancos que se mostraron escépticos, salieron fortalecidos y el esquema de contraprestación sigue aún sin modificarse.

### **2.4.3 Desarrollo de aplicaciones informáticas**

Otro proceso de externalización, que tiene lugar luego de la fusión de impuestos y de aduanas, estuvo relacionado con el reacomodamiento en términos de sistemas de información para apoyo de la gestión, se necesitaba dar un salto hacia la modernización de la entidad recientemente creada, lo que coincidió con un préstamo del banco mundial al gobierno colombiano para emprender precisamente un programa de modernización de la administración financiera pública que cobijaba además otras áreas del sector hacendario.

Vale decir que por las particularidades de estos préstamos, que sólo pueden ser utilizados en inversión y no en mantenimiento de la operación, el outsourcing no fue un esquema puro o completo de externalización, lo cual en algunos casos como se verá mas adelante, influyó en la no consecución de los objetivos finales.

En ese momento, dado que la etapa por la que estaba atravesando la DIAN era la de estructura funcional, cada área presentó sus necesidades de apoyo

informático, y en particular el área encargada de sistemas presupuestó las necesidades de infraestructura que podían financiarse con esta línea de crédito y se inició el proceso con el acompañamiento de un grupo de consultores, que se contrataron con recursos del mismo préstamo del Banco Mundial, equipo que prestó su concurso como apoyo en las diferentes fases de la contratación y de la interventoría.

El fenómeno que se dio fue que el área que primero presentó los términos de referencia, fue la primera que obtuvo la aprobación y la primera que empezó, es decir, que a pesar de haber escogido los servicios informáticos como área clave de competitividad, el plan no se estructuró integralmente.

Pero no todo fue desventaja, en este proceso se ganó en aprendizaje, las áreas del negocio supieron qué era elaborar unos términos de referencia, qué era efectuar la valoración y negociar el costo de un contrato, cómo convertirse en usuarios proactivos y cooperar con el proveedor, aunque en este sentido también hubo experiencias desafortunadas que desencadenaron relaciones conflictivas entre la entidad y el proveedor.

Otro fenómeno que vale la pena mencionar, fue la resistencia de los ingenieros que tenían la tarea de desarrolladores de aplicaciones, que sintieron invadidos sus terrenos, se sintieron desplazados y no entendieron el nuevo rol que les correspondía cumplir, la lectura que hicieron de la situación fue que mientras a ellos nunca se les proporcionaron los recursos, a los nuevos contratistas se les pagaba una cantidad de dinero exorbitante, por lo que adoptaron una actitud de recelo que no favoreció el proceso y que al contrario lo dificultó enormemente, pues al no existir un lineamiento institucional de cómo debía manejarse la relación, los funcionarios internos tomaron partido por cuenta propia.

Otro aspecto digno de analizar fue que la estrategia de contratación no fue integral, pues mientras en impuestos se optó por efectuar convocatorias internacionales para los proyectos más importantes, en el área de aduanas se contrató personal en la modalidad de body-shopping y se conformó un equipo de desarrollo. En impuestos se contrataron tantos proveedores como sistemas se licitaron, valga la pena decir, que fueron varios sistemas de diferente tamaño y alcance, algunos con un desarrollador, otros con empresas particulares por licitación.

¿Qué errores se observaron en este proceso?

1. No hubo la suficiente participación e involucramiento de la alta dirección. En todo el proceso, esta aparecía cuando se presentaban los problemas, para actuar como árbitro o para exigir cumplimiento.
2. No fue producto de una planeación estratégica, ni una vez tomado el camino se planeó integralmente. De hecho se terminaron utilizando

recursos en desarrollos que no eran prioritarios y se dejaron otros importantes y necesarios de lado.

3. No se planearon las compras de equipos y los cambios procedimentales necesarios para operar los nuevos sistemas, en algunos casos no se planearon las interfases de los sistemas, o éstas quedaron mal definidas o incompletas.
4. No se vendió bien la idea al personal afectado por la medida.
5. No se preparó previamente a los funcionarios a quienes les correspondió interactuar con los proveedores externos, el aprendizaje se dio a lo largo del proceso, algunos lo asimilaron otros no.
6. No se dio claridad sobre el tipo de relación que debía caracterizar la interacción con los proveedores.
7. Los contratos no previeron infinidad de situaciones que luego sobrevinieron y fue necesario ir resolviendo por el camino.
8. Quizá lo más grave es que no se previeron ajustes o mantenimientos posteriores a las aplicaciones, con lo que a medida que el tiempo iba pasando y con una reforma tributaria cada año, las definiciones iniciales cambiaron y los proveedores se negaban a modificar el sistema sin una revisión de precio del contrato. También sucedió que hubo cambios en el personal directivo de las áreas usuarias, que significaron replanteamientos importantes, con la misma connotación.
9. No se definió una línea clara y uniforme de interacción.
10. No se incorporó al equipo de los proveedores personal interno que podía aportar conocimiento, con la consecuente desmotivación.

A pesar que para este caso, si era el momento de buscar ventaja competitiva en la modernización informática, y se daban los presupuestos de madurez de la oferta y de especialidad de las operaciones a externalizar, no se tuvo el direccionamiento estratégico necesario y de alguna manera el proceso se realizó para acceder a los préstamos, pero luego se dejó en manos de cada área, sin que existiera un responsable que en representación de la alta dirección, se asegurara que la estrategia estaba respondiendo a los objetivos de la organización.

Finalmente los sistemas se entregaron y se implantaron, algunos desarrollos pequeños se quedaron sin implantar, algunos se implantaron con éxito, otros con grandes dificultades para armonizarlos con las limitaciones de recursos de infraestructura de hardware, con grandes dificultades para instalarlos en todo el país, ningún contrato se rescindió, ni fue necesario hacer efectivas las garantías, pero la verdad fue un proceso traumático, que generó grandes desgastes a la organización, y cuestionamientos constantes por parte de los entes de control, particularmente por las imprevisiones que ya fueron mencionadas.

El último de los proyectos de esta etapa fue el de declaración y pago electrónico, que se decidió mediante outsourcing por la falta de expertos internos y porque en general en el país no existían a ese momento aplicaciones que manejaran la

transaccionalidad en Internet, más allá de la inscripción en algunos registros o la suscripción a páginas web. El riesgo era alto y se decidió compartirlo con un externo, se llevó a cabo una licitación internacional y se contrató un servicio integral de desarrollo, actualización, inscripción e interacción directa con los contribuyentes que en principio fueron 1500 grandes contribuyentes, con una inclusión paulatina y con la recepción de las transacciones, todo ello a cargo del proveedor quien al final depositaba la información en un servidor de la DIAN, para que esta a su vez alimentara las bases de datos correspondientes. Al abordar este proyecto, ya se contaba con un importante aprendizaje, y el contrato contempló aspectos importantes como el pago por transacción y un pago variable por las unidades de servicio superiores o inferiores de los niveles previstos, se asimilaron nuevos conocimientos y se aplicaron conceptos que sirvieron para que no se presentaran malos entendidos ni inconvenientes, al final de 4 años en manos del proveedor, se regresó la operación a la DIAN con la transferencia necesaria. Sistema que hoy sigue operando en condiciones normales.

En conclusión, no se debe llegar a la utilización del outsourcing sin un proceso previo de planeación estratégica y éste no se puede desarrollar bajo el esquema de prueba y error. Esto resulta muy costoso y desprestigia el uso de una herramienta que puede ser muy útil, si se utiliza de manera correcta.

En este tema, la experiencia de la DIAN contrasta con la de la Dirección General de Presupuesto, que le apostó a desarrollar un sistema integrado, que al inicio presentó grandes problemas, pero que con el tiempo resultó mejor. En este caso, la decisión de la Dirección General de Presupuesto se vio favorecida en cuanto que, el proceso era prácticamente manual, mientras que en la DIAN ya existía un sistema básico sobre el que se construyeron las aplicaciones.

Como ya se dijo, en el tema de la externalización de los servicios de tecnología, es en el que el outsourcing ha incursionado con mayor éxito en el mundo entero, pues resulta apenas obvio que ninguna empresa, comercial, industrial, de servicios o del Estado es experta en infraestructura y diseño de aplicaciones y no tiene porqué serlo. En cambio las empresas que se especializan en este tipo de servicios han llegado a tener un grado tal de especialización y de experiencia y además se mueven con mucha flexibilidad, se unen, se consorcian, se fusionan, crean alianzas estratégicas (infraestructura, desarrollo, mantenimiento de aplicaciones, back Office), acceden a todo tipo de expertos en materias tan intrincadas como el SAP, o como el manejo de base de datos, además saben manejarlos, dirigirlos y pagarles adecuadamente para poder ofrecer estos servicios, lo que al final hace inevitable la decisión de incursionar tarde o temprano en este tema.

El problema que se observa para este caso, es que las Administraciones Tributarias no tienen las capacidades y habilidades necesarias para enfrentar un proceso de contratación en una materia tan especializada como ésta. En el caso

que se comentaba como exitoso de la Empresa Colombiana de Petroleos Ecopetrol, gracias a que existió continuidad en el grupo de personas a cargo de este proceso y en el proceso mismo, en la tercera fase y después de 8 años de experiencia los términos de referencia resultaron muy fáciles de elaborar y paradójicamente se redujeron en tamaño, pues se tienen tan claras las especificaciones que pudieron llevarse a unos formatos predeterminados que facilitan tanto la presentación de las propuestas por parte de las firmas oferentes, como la evaluación de las mismas. La recomendación para mitigar esta dificultad, es preparar el personal que va a involucrarse, con la ayuda de consultores externos que en esta materia pueden conseguirse, o apoyarse en el conocimiento del sector que ofrece los servicios, teniendo cuidado de no inhabilitar el proceso de selección.

En Colombia, actualmente se lleva a cabo un proyecto integral de desarrollo de sistemas, mediante la modalidad de insourcing, que combina la contratación de personal experto en sistemas (body –shopping) complementado por usuarios, personal técnico y dirección de personal interno, el cual cuenta con asesoría externa de la Agencia Española de Administración Tributaria (A.E.A.T), proyecto que replantea la externalización previamente efectuada y que pretende dotar a la Administración Tributaria y Aduanera colombiana de un modelo de gestión integral e integrado.

Otro caso que merece citarse en este apartado, es el de la Administración Tributaria de México, que tiene algunas similitudes con el de Colombia, en la medida que el uso de la externalización en el tema de sistemas, surge de la necesidad de apoyar una reestructuración administrativa dotándola de una plataforma informática sólida. La financiación de esta decisión estuvo dada por la ley aduanera que especificaba que un porcentaje de los derechos que pagan los importadores y exportadores fuera utilizado para procesamiento de datos e informática del SAT. Mediante la creación de un Fideicomiso para recibir los fondos, en 1992 se realizó una licitación Pública, que entregó el procesamiento de datos y servicios relacionados a un tercero, después de algunos meses se presentaron irregularidades que obligaron a rescindir el contrato; el segundo outsourcing se hizo por asignación directa, este proceso mejoró y se dieron logros importantes, las líneas básicas de operación del outsourcing fueron: operación informática y de telecomunicaciones, integración y mantenimiento de aplicaciones, seguridad y tecnología y auditoría de la información; para el Tercer outsourcing, ya con el convencimiento del valor agregado que esta herramienta proporcionaba, se llevó a cabo un proceso más depurado, se analizaron las mejores prácticas de outsourcing, se realizaron visitas a varias compañías y administraciones públicas a nivel mundial, se establecieron contactos con clientes de diferentes proveedores de servicios de outsourcing para recopilar experiencias y se definieron lineamientos claros acerca de la necesidad de conservar el secreto fiscal y de que la estrategia tecnológica fuera del resorte del SAT, se preparó detalladamente el proceso, se determinaron los Niveles de servicio actual y los niveles de servicios

requeridos, se efectuó el levantamiento de inventarios, se elaboró un plan de trabajo entre otros. Bajo el nuevo esquema las ventajas observadas fueron: una mayor flexibilidad en la incorporación de tecnologías para la modernización del sistema tributario, flexibilidad para la negociación de servicios de outsourcing, competitividad en salarios del personal informático versus el mercado, igualmente se advirtieron como desventajas a contrarrestar la imagen de falta de transparencia en los procesos de adjudicación e imagen de entrega del control fiscal al sector privado. Durante todos estos años se desarrollaron al igual que en Colombia componentes de software que atendían necesidades específicas de las diferentes áreas de gestión, que también llegaron a incluir desarrollos por internet.

Actualmente y con financiamiento otorgado por el Banco Mundial, el SAT se encuentra empeñado en un proceso de modernización mucho más grande y de fondo, que involucra la posibilidad de desarrollar sistemas que cubran integralmente los requerimientos del SAT, sobre una plataforma de software construida para dar soporte a la administración tributaria, idea bajo la cual los componentes antes desarrollados constituyen la materia prima que se combina con el proyecto de modernización. Como se ve, el SAT también ha desarrollado procesos de outsourcing, que poco a poco ha ido perfeccionando, al punto que el ambicioso proyecto que actualmente adelanta constituye un paquete que involucra infraestructura, procesos, asistencia y facilitación, planeación e integración de procesos y sistemas, de manera que a través de la nueva plataforma y mediante un tablero de indicadores, se permitirá dar un seguimiento a los objetivos del proyecto por parte del gobierno en su más alto nivel. que busca dar soporte a los diferentes niveles de la organización).

A diferencia de Colombia la estrategia sigue siendo la de externalizar, aunque el objetivo parece similar, esta vez se desarrolla un concepto integrador tanto de los diferentes procesos, como de los distintos niveles de la organización operativo, táctico y estratégico.

A manera de conclusión, mientras hay Administraciones que le siguen apostando a la externalización, y otras que retroceden, existen otras que no han contemplado tal posibilidad y sin embargo, muestran importantes avances en materia de sistemas, caso representativo de esta última clasificación el recientemente reseñado premio obtenido por la SUNAT: el Trofeo TOP-IT en la categoría "Desarrollo de Software de Gestión", por el producto "Redes Neuronales" en el concurso anual IT/USERS® Awards 2004, el cual tiene como objetivo principal el reconocimiento a la Industria de Tecnología de la Información y a las empresas y organismos, tanto nacionales como extranjeros establecidos en el Perú, por su valioso aporte al desarrollo del uso de las tecnologías de información y su aplicación exitosa en la optimización de los procesos productivos, así como el reconocimiento obtenido al ser elegida entre las 5 empresas Líderes en Tecnología del Perú, por los logros en la implementación tecnológica. Este reconocimiento se obtuvo en el primer CIO Summit para América Latina, en el que

participó un grupo selecto de representantes de compañías líderes de la industria informática, a escala mundial.

También aparecen en esta categoría el Servicio de Rentas Internas de Chile, que siempre ha demostrado poseer una ventaja competitiva en sus desarrollos informáticos muy acordes con el desempeño de sus objetivos misionales.

De nuevo, la cuestión está en revisar las diferentes etapas por las que ha atravesado cada administración tributaria, analizando las distintas estrategias que se han implementado, sus aciertos y desaciertos y evaluar si se requiere un redireccionamiento en función de los nuevos retos que cada cambio institucional o del entorno imponen.

Sobre este particular, a medida que cobra importancia el tema de la masificación de servicios al ciudadano utilizando el internet, lo que se conoce como e-Government y que constituye parte importante de las estrategias modernas de gobierno, se ha mirado con buenos ojos la participación de empresas privadas especializadas al punto que actualmente países como Chile buscan la revisión del ordenamiento legal que permita acceder a este tipo de herramientas a través de la contratación estatal.

En un artículo publicado en la Revista Gerencia y Sistemas 01/10/2002: “e-Government: Hacia un Chile digital”, se señala como conclusión: “:Según los representantes de instituciones de Gobierno y de empresas proveedoras, el Estado está consciente que para enfrentar el tema de la introducción de las tecnologías de información a las funciones gubernamentales, es preciso un trabajo conjunto entre el mundo privado y el mundo estatal, como único mecanismo para llegar al establecimiento de un Gobierno Digital al servicio de las personas, eficiente y moderno en los próximos años.

Para finalizar, en el tema del outsourcing de tecnología cabe anotar que las grandes firmas dedicadas a este rubro, han adoptado una estrategia bastante acertada al haber creado al interior de las organizaciones unidades especialmente orientadas a atender al segmento Gobierno. De hecho, para las instituciones gubernamentales es algo muy ventajoso interactuar con un interlocutor que comprende las complejidades de la administración de un proyecto al interior del Gobierno, porque trabaja focalizado en ellas. Igualmente, se resalta que producto de la investigación de mercados, empresas como IBM han creado divisiones especializadas como la denominada “Software on demand” que captura perfectamente el espíritu de e-sourcing o outsourcing orientado a soluciones a través de internet.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Ben Scheneider. Outsourcing. La herramienta de gestión que revoluciona el mundo de los negocios. Acerca del e-sourcing páginas 71-72

#### **2.4.4 El proceso de cobranzas**

Otro caso que merece reseñarse en este trabajo, por cuanto se considera como una función esencial en muchas administraciones tributarias y por estar puesta en el tapete su externalización en países como Estados Unidos y Colombia, es el cobro de la cartera morosa.

En ambos países se tiene el antecedente de experiencias no exitosas en intentos anteriores.

##### **En Colombia**

En Colombia el antecedente que fracasó tuvo lugar en el año 1998, ante la llegada de un nuevo Director, que venía de trabajar en el sector privado, éste se sorprendió porque los responsables del área de cobranzas hacían una solicitud en su consideración muy alta de inyectar recursos para contratar un número de aproximadamente 500 funcionarios para poder mejorar los resultados en materia de la recuperación de deudas, encontrando apenas lógico que si existía restricción del gasto público, una forma viable de recuperar esta cartera sin afectar el presupuesto de nómina era el externalizar el cobro entregándolo a agencias externas. Ante la resistencia y el escepticismo que en ese momento mostraron los propios funcionarios, se decidió efectuar una prueba piloto.

La prueba piloto se concretó en las siguientes condiciones: por el término de 5 meses, se entregaría cartera reciente a firmas de abogados externos para ser cobrada persuasivamente, por cada peso que el agente externo lograra recuperar se le pagaría una comisión del 0,2%, y si mensualmente lograba un recaudo efectivo superior a la tercera parte del valor total de la cartera entregada, se reconocería un 0,5% sobre el valor que exceda dicha suma, y no se reconocería valor alguno sobre las obligaciones que a pesar de la gestión, no se pudieron hacer efectivas por inconsistencias en la información entregada por la DIAN. Además el contrato estipulaba la constitución por parte del contratista de una garantía de cumplimiento por un valor cercano al 2% de la cartera entregada equivalente al 50% del valor estimado para el contrato.

¿Qué se obtuvo de esta experiencia?

1. Los métodos para la entrega de la información y para la comprobación posterior de los pagos obtenidos por la gestión de los agentes externos, fueron muy rudimentarios.

2. Se comprobó que no existía la suficiente madurez de la oferta en el sector privado, ni el conocimiento, ni la capacidad instalada necesaria para cubrir el potencial de cobros a externalizar.
3. Los contribuyentes no se enteraron por la DIAN y no daban crédito a que la DIAN estuviera usando este tipo de mecanismos, se mostraron desconfiados y recelosos, no entregaban las copias de los recibos de pago, no se generó confianza.
4. La falta de conocimiento de la naturaleza de las deudas y de los conceptos relativos a los impuestos a pesar de la capacitación que se les brindó, se constituyó en un impedimento real para la gestión de los abogados contratados por las firmas externas.
5. No se planteó la posibilidad de vincular personal de la DIAN al proveedor.
6. Los agentes de cobro se limitaban a su labor y poco les importaba oír a los contribuyentes y ofrecerles alternativas para el pago a pesar que legalmente estaba vigente la posibilidad de suscribir acuerdos de pago.
7. Existía un conflicto de intereses entre el cobrador que a toda costa quería que recaudara, y la situación del contribuyente que muchas veces requería de un plazo para pagar.

Al final de los cinco meses se liquidaron los contratos, los contratistas afirmaron haber perdido dinero, y para la DIAN esta experiencia fallida, no pasó a mayores, pues a pesar del tiempo que dedicaron funcionarios para poner a operar los contratos, no se desperdiciaron recursos económicos adicionales y quedó el aprendizaje.

La Administración actual presentó de nuevo la propuesta de externalización del cobro de obligaciones, en el año 2004. Se planteó entregar cartera reciente y cartera de difícil recaudo, en una proporción de 56 y 44 por ciento respectivamente, destinando una partida presupuestal de aproximadamente \$28.000 millones de pesos para ejecutar el cobro de 2 Billones de cartera. Posteriormente se retiró esta propuesta y a la fecha hace tránsito ante el Congreso un proyecto de Ley para autorizar la externalización del cobro ya no sólo a la DIAN, sino también a todas las entidades del Estado que tengan obligaciones por recuperar, las que se estiman en \$15 Billones de pesos. El proyecto estipula un pago del 5% sobre lo recuperado en vía persuasiva y un 10% sobre lo recuperado coactivamente, aunque no es claro cómo se podrá adelantar este cobro que si bien es administrativo, requerirá de preferir actuaciones propias de la Administración Pública. También plantea el proyecto la posibilidad de cobrar costas del proceso a los morosos como un porcentaje de la deuda. En cualquiera de estos dos escenarios el costo estimado a transferir a los agentes externos supera la valoración de la función desarrollada con personal interno.

El tema ya ha generado un debate público especialmente por los alcances y limitaciones de las empresas privadas a la hora de cobrar y por el manejo que

se daría a la reserva tributaria, tema clave en los cobros que realiza la DIAN, a lo que la Entidad responde que se mantendrá la reserva tributaria y la confidencialidad de los contribuyentes, entregando a las firmas privadas la información mínima para gestionar el cobro y en ningún caso se suministrarán documentos reservados.

Expertos tributaristas han opinado que si es una alternativa viable pues la administración tributaria no tiene la capacidad para realizar estos cobros, ya que tienen muchas responsabilidades y compromisos como tratar de determinar los impuestos que le corresponden a cada contribuyente y recaudarlos en la medida que esté a su alcance.<sup>12</sup>

Se trata de una estrategia que responde a la necesidad de obtener recursos y facilitar el cobro de cartera a aquellas entidades que manejan un gran número de deudores, permitiéndoles que contraten con firmas privadas el recaudo de estas obligaciones. Según la Contaduría General de la Nación los morosos del Estado llegan a 200.000 entre empresas y particulares.

#### En Estados Unidos

En 1874 se entregó a 3 personas los casos especiales para cobro lo que terminó en un escándalo, pues se les pagaba 25% de comisión por cada dólar que lograran conseguir, lo que posteriormente dio lugar a una investigación por parte del Congreso, en la que se determinó que buena parte del dinero recaudado por uno de los contratistas externos, hubiera podido ingresar sin necesidad de su actuación y que en muchos casos se estaba abrogando cobros sin que mediara ninguna actuación de su parte, en consecuencia, el Congreso prohibió efectuar este tipo de contratos con particulares.

Hoy nuevamente el Congreso de los Estados Unidos aprobó una ley dándole potestad a su administración tributaria (IRS) para que contrate una firma privada para cobrar algunos de sus impuestos en mora. A la disposición firmada por el Presidente Bush el 22 de octubre de 2004, se han opuesto los empleados del IRS y en algunos casos ha suscitado interrogantes como el del editorial del Washington Post del pasado 9 de Diciembre al respecto tituló: ¿Por qué no lo hace el IRS?

En el pasado fueron comunes los casos de abusos y de violación a la confidencialidad por parte de los abogados externos. El planteamiento que hace el editorialista es si el senado prohibió el pago a los oficiales del IRS en función del monto de deudas recaudadas precisamente para evitar que se produjeran abusos, qué garantiza ahora que ofreciendo una comisión a

---

<sup>12</sup> Opinión del ExDirector de la DIAN Doctor Horacio Ayala. Económicas del Diario EL TIEMPO. Marzo 4 de 2005.

agentes externos difíciles de controlar esto no vaya a suceder? Interesante planteamiento.

Pero en épocas recientes no es la primera vez que se obliga al IRS a externalizar la Cobranza. En 1995 se inició un programa piloto que pretendía trasladar cuentas en mora de pequeña cuantía a una agencia privada. Esta prueba fue un completo fracaso por varias razones:

1. Hubo muchos problemas con el sistema informático del IRS para identificar y seleccionar los casos y trasladarlos electrónicamente a la empresa privada, por cuestiones de seguridad mayormente.
2. La interpretación de varias leyes probó ser una enorme calamidad, pues restringió a la entidad privada a muchas operaciones que tuvieron que gestionarse necesariamente en el IRS. En otras palabras, la empresa no fue autorizada a gestionar legalmente con los contribuyentes, y la mayoría de la gestión terminó en el IRS.
3. La empresa usó tácticas contrarias a las cuales se les había instruido, especialmente se presentaron abusos con los contribuyentes.

También los costos fueron extremadamente altos durante la prueba piloto para ser permanentemente sostenibles por el IRS.

Un estudio realizado antes de que la ley fuera firmada en octubre de 2004, mucho después que el programa piloto fracasó, indica que los cobradores en el IRS tienen la habilidad de cobrar \$31 dólares por cada \$1 dólar que se gasta en ellos (salarios, beneficios, etc.). Mientras que bajo el esquema de la nueva ley, donde la empresa privada cobrará un 25% de comisión por cada dólar cobrado, este cobrador privado traerá a las arcas solamente \$3 dólares por cada \$1 dólar invertido en su proceso de cobro, sin tomar en consideración otras inversiones de tipo administrativo. De acuerdo al Comité de Tributación que hizo el estudio, una empresa privada de cobro podrá traer a las arcas \$1 billón de dólares en diez años, mientras que los cobradores del IRS podrán traer esa misma cantidad de dinero en solo un año, si se incrementaran los recursos humanos con una inversión de \$30 millones de dólares. Mientras que puede haber un pequeño margen de error en los cómputos de este estudio, siempre la rendición del empleado público sería mayor que el de la empresa privada.

Una de los debates más grandes en el contrato de una empresa privada es el elemento de la reserva de la información, y la seguridad de la información que se les proveerá para efectuar la gestión de cobro. El esquema de cobro que utilizarán solamente los llevará a efectuar cobranza persuasiva de la cuentas, por medio de llamadas telefónicas. Si hay que tomar medidas cautelares, como embargos y otros medios judiciales, las cuentas serán trasladadas de vuelta al IRS. El IRS siempre ha sido controlado estrictamente por la ley

acerca de la seguridad y confidencialidad de la información. De hecho, en una encuesta al público acerca de esta ley, 79% de los ciudadanos envueltos en la encuesta estuvieron en contra de la privatización de la cobranza, precisamente por su preocupación por la seguridad de la información.

Pues bien, el tema de la Cobranza por su naturaleza, es tan particular, que desde el inicio de los tiempos, el recaudo de impuestos talvez por ser una labor poco interesante y agradecida, se hacía a través de agentes externos, así lo relata la escritora Maureen Cavanaugh<sup>13</sup> en su artículo: Perspectiva Romana, Cristiana y Judía del recaudo privado de impuestos, que se publicó como parte del debate que actualmente tiene este tema en Estados Unidos, con ocasión de la iniciativa de la nueva administración Bush.

Dicho artículo afirma que si el argumento de esta decisión es la eficacia, debemos al menos preguntarnos: ¿Qué salvaguardas son necesarias para garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos y de los contribuyentes?

Este artículo sugiere dar un vistazo a lo que puede enseñarnos el pasado, y cita a Benjamín Franklin, quien escribió en un satírico catálogo sobre los errores de quienes se encargaban de las administraciones provinciales lo siguiente: 20 cosas que se deben hacer si se desea fomentar la rebelión de los administrados:

- Establezca los impuestos más odiosos y con mayor posibilidad de resistencia
- Confíe el recaudo a un grupo integrado por los individuos más maleducados, indiscretos e insolentes.
- Déjeles tener sueldos grandes en función de los ingresos obtenidos extorsivamente.
- Ante la sospecha que algún oficial de cobro trate con dulzura a las personas. Descártelo.

También relata que durante siglos en los estados preburocráticos que carecían de personal necesario para realizar las funciones del Estado, era corriente el uso de recaudadores privados de impuestos, en tanto que más tarde los griegos y los romanos también lo usaron, en ambos casos con una connotación muy negativa. La evocación del odio universal hacia los recaudadores de impuestos desde la perspectiva cristiana proviene en parte de exigir a los contribuyentes más de lo que deben realmente pagar y de la extorsión y rapacidad con la que perseguían sin piedad a sus víctimas, mientras que en la tradición judía se elegían deliberadamente individuos absolutamente despiadados y salvajes para desempeñar esta función, los que creaban tal confusión y caos, que llegaban a torturar públicamente a quienes no podían pagar, para que esto sirviera de advertencia, llevando a ciudades enteras a la ruina.

---

<sup>13</sup> Maureen B. Cavanaugh. *Private Tax Collectors: A Roma, Christian, and Jew Perspective*.2004.

Desde este análisis histórico, se muestra que el uso de contratistas privados, puede ser una solución útil a una necesidad existente solamente si se garantiza que no reviste peligro alguno para el gobierno ni para el contribuyente. Dada la larga historia de su uso y la experiencia variable con ella, la historia también demuestra que los gobiernos pueden utilizarla, poniendo las salvaguardias adecuadas y la supervisión necesaria para hacer el sistema menos problemático.

También, debe ser instructivo observar que la vehemencia y la tradición hostil hacia los recaudadores de impuestos eran más fuertes entre las poblaciones menos capaces de servirse por sí mismas de las protecciones del Estado. Eso sugiere la necesidad de una revisión cuidadosa de las salvaguardas que hay que poner, para proteger a los contribuyentes en general y en particular para los grupos especialmente vulnerables, mientras al mismo tiempo se consigue la tan esperada eficiencia.

Una posible conclusión de esta breve revisión de la historia puede ser: Que las salvaguardas parecen proporcionar una mejor protección si establecen seguimientos a las omisiones y no simplemente determinan penalidades a aplicar una vez que algo salga mal.

Desde esta perspectiva histórica, no resulta lógica la argumentación de la Administración Bush de que esta es la mejor manera de hacer que los propios oficiales del IRS hagan mejor su labor, es decir generando una competencia peligrosa.

Lo que se nota en los dos casos de Estados Unidos y Colombia, es que el problema del cobro no es un problema de eficiencia, ni de falta de conocimiento, es netamente un problema de capacidad operativa, que ambos casos busca una solución diferente a la de acudir al aumento de la plantilla de cobradores. Tanto en Colombia como en Estados Unidos ha existido una evolución normativa de esta función, que permite una ejecución relativamente estable de los procesos al interior de las administraciones.

Sin embargo, el tema de la externalización del cobro de la cartera morosa, podría tener inconvenientes generados en el pago porcentual a los recaudadores, pues pueden generarse abusos si bien no malintencionados, producto de no atender a la situación particular del deudor sino simplemente querer ejecutarlo para que pague. Adicionalmente, cabe citar que entre las críticas que se han hecho a esta decisión en Estados Unidos, está la de los altos costos asociados a la supervisión de los agentes externos, que en el experimento del año 1996 superaron los ingresos recibidos.

Mientras que en las políticas de cobranza de una empresa privada, al cobrador se le capacita para conseguir el pago, sin que importe mucho si se conserva la

relación con el cliente, las Administraciones Tributarias, como ejecutoras de una función pública están obligadas a actuar como Estado y en tal condición como tal, antes que conseguir a ultranza la recuperación de la cartera, están obligados a garantizar los derechos del contribuyente y más aún, a velar porque éste logre superar los problemas económicos que originaron la mora y siga contribuyendo como generador de empleo y de riqueza, lo que para un contratista privado puede ir en contra de sus intereses.

Adicionalmente, si la razón en la que se origina la decisión de externalizar el cobro radica en la insuficiencia de recursos humanos para poder gestionar oportunamente el 100% de la cartera, es innegable que auxiliarse del sector privado puede resultar una medida adecuada. Sin embargo, el pago como un porcentaje del total recaudado puede no ser un buen parámetro para estimular la sana recaudación, este factor deberá combinarse con un término máximo que el proveedor del servicio tendrá para ejecutar la gestión de cada una de las deudas, de esta manera se garantiza que todas las deudas tengan la misma prelación de ser gestionadas, que finalmente es lo que conviene al fisco. En el caso de Colombia el término debe ser más corto para las deudas de IVA y de Retención en la Fuente, por la calidad de agentes recaudadores que tienen los morosos.

Otro aspecto a considerar es el rango de las deudas a ser entregadas tanto en montos por contribuyente, como en rangos de antigüedad, una alternativa válida es entregar cartera de rangos medios y bajos en monto y de poca antigüedad, es decir, de fácil recuperación: "low-hanging fruit", conservando la Administración para sí, aquella que implique una mayor dificultad y un mayor experticio, si ésta es la decisión, los resultados pueden ser mejores, pero en este caso el análisis de costos para establecer la forma de pago, deberá centrarse en el costo que implica hoy recuperar un \$1 peso en vía persuasiva, pues al estar demostrado que el problema no es de eficiencia sino de oportunidad, no se puede sobrevalorar la gestión del contratista externo. Otra alternativa viable, es entregar la cartera de difícil cobro, de manera que la administración puede dedicarse al cobro de la deuda reciente, en este caso lo que se buscaría como objetivo es desembarazarse de la cartera de difícil recuperación, esperando que el contratista externo despliegue su capacidad en conseguir la ubicación del deudor o de sus bienes. Las dos opciones pueden ser válidas, pero involucran análisis diferentes sobre su conveniencia y sobre la valoración del costo que la administración estaría dispuesta a pagar por el servicio.

Igualmente debe evaluarse si la necesidad de contratación externa es eficiente para todas las jurisdicciones. Se sugiere que para esta evaluación se analicen los tiempos promedio de demora para abordar a un moroso en cada administración, así como el volumen de obligaciones que se manejan en su jurisdicción.

Otra variable que ayuda a tomar la mejor decisión es el costo de recuperación de cartera medido para cada unidad de cobranzas, se sugiere determinar la

conveniencia de la externalización en aquellas administraciones donde el análisis beneficio/costo sea mayor.

Finalmente, la decisión de externalizar la cartera morosa, no puede en ningún caso significar un coste adicional para el contribuyente moroso y menos estar en función del valor que se recupere de la mora. Esto va en contravía de la función pública, talvez mejor convenga que se establezcan normas que sancionen la mora de IVA y Retención en la Fuente, cuando no se cancele dentro de los 3 meses siguientes a la exigibilidad de la misma, o el incremento de la tasa de interes moratorio después de éste término o cualquier otra medida que reprima la mora.

Contratos en los que se renuncia al proceso competitivo, propio de la modalidad de outsourcing, pues se establecen porcentajes previamente definidos por ley para el pago a los contratistas, desaprovechan la posibilidad de que existan varios operadores dispuestos a ofrecer mejores condiciones económicas para desarrollar la función del cobro y amarran hacia el futuro cualquier posibilidad de modificar las condiciones.

Otra previsión que debe observar la Administración Tributaria que contrate agentes privados, es la de informar a la ciudadanía en general sobre esta decisión y los fines que se persiguen, así como las garantías previstas para evitar abusos e inconvenientes y simultáneamente con la entrega al contratista, la Administración deberá notificarle al contribuyente el contratista al que se le asignó su caso.

Finalmente frente a este tema que ha resultado polémico, es necesario anotar que antes de lanzarse en los brazos de la externalización del cobro, hay que mirar si hay suficientes brazos. Esto es, si se cuenta en el país con firmas especializadas que puedan asumir con sobrada idoneidad la labor y que cuenten tanto con conocimiento suficiente, como con la infraestructura necesaria para atender el volumen de operaciones a entregar. Si la respuesta a este interrogante es negativa, asumir la decisión en tales circunstancias puede significar un salto al vacío.

#### **2.4.5 Fiscalización**

En este tema, se ha pensado en que agentes externos (entidades financieras, asesores fiscales, empresas..) verifiquen los datos de los declarantes, especialmente en el impuesto de renta, para que canalicen la relación entre la Administración y el contribuyente, e incluso en algunos escenarios se ha hablado de que puedan actuar como certificadoras de la información consignada por el contribuyente en sus formularios de impuestos, sin embargo, esto no ha pasado de ser una mera expresión liberal de “lo que podría llegar a ser”, pues ninguna administración finalmente renuncia a su tarea esencial de controlar la determinación del impuesto.

En Colombia no hay antecedentes en materia impositiva del orden nacional, sin embargo, traigo a colación una experiencia en el orden municipal (local), referenciada en reciente ponencia en el marco de las 39° Jornadas Tributarias organizadas por el Instituto Colombiano de Derecho Tributario<sup>11</sup>: donde se cita un desarrollo jurisprudencial reciente (Noviembre de 2004), en el que mediante Sentencia del Consejo de Estado, se declara la nulidad de la liquidación oficial del impuesto de industria y comercio basada en un informe de auditoría proferido por una firma de auditoría privada contratada por el Municipio de Dosquebradas para adelantar programas de Fiscalización, el demandante alegó la violación del debido proceso, por cuanto la fiscalización no fue realizada directamente por la administración tributaria, sino a través de un tercero.

Lo que llama la atención de esta providencia, es que en Colombia existe desarrollo constitucional y legal para permitir que los particulares pueden cumplir funciones administrativas, bajo determinadas condiciones y con el cumplimiento de determinados procedimientos de tipo regulatorio para hacerla efectiva<sup>12</sup>, talvez en este caso corresponda a un requisito de forma que no se cumplió, sin embargo, la tesis de la sentencia analizada, en opinión de los ponentes, resulta preocupante para las administraciones Tributarias a la hora de pensar en atribuir funciones administrativas a particulares especialmente las de Fiscalización.

Como se mencionó en el numeral 2.3.1, el proceso de Fiscalización puede auxiliarse de agentes externos mediante convenios con otros entes Nacionales y Locales que puedan proveer información o que incluso estén dispuestos a participar en procesos conjuntos de control, como ya se ha experimentado en Colombia entre la DIAN y la Administración Tributaria de Bogotá. El punto a discutir en materia de Outsourcing para apoyar la tarea de fiscalización gira en torno a la posibilidad de contratar el procesamiento de la información como parte de un esquema integrado de servicios de tecnología de información, que permita aprovecharla efizcamente para los fines propios de este proceso esencial de las Administraciones Tributarias.

Oto esquema que parece válido y que en Colombia se encuentra en vía de implementación, es el de afinar las estrategias para fijar los programas de fiscalización valiéndose de expertos externos que aporten su conocimiento en los diferentes sectores productivos y económicos del país, los que podrían prestarle una ayuda significativa a la administración en la concepción de programas

---

<sup>11</sup> Tema V. Información Tributaria y Fiscalización. Doctores Álvaro Gama Beltran y Fernando Reyes Ortiz. 39ª Jornadas Tributarias ICDT. Febrero de 2005

<sup>12</sup> Artículos 210 y 123 de la Constitución Política Colombiana de 1991 y la ley 489 de 1998 que en sus artículos 110 y 11 establece las condiciones para atribuir a particulares funciones administrativas y los requisitos y procedimientos para conferir dicho ejercicio.

efectivos fiscalización y en el diseño de herramientas y técnicas de auditoría a aplicar.

Una estrategia viable en reemplazo de la externalización de las funciones esenciales como el cobro y la fiscalización, es auxiliarse de otras herramientas de gestión que combinan la tecnología con el mercadeo, para efectuar masivamente acciones de asistencia y control, que por ejemplo permitan que un deudor adquiera compromisos y se efectúe el seguimiento correspondiente. Un esquema de esta índole normalmente no se paga en proporción a los ingresos obtenidos, sino por el volumen de gestiones realizadas, en este caso un parámetro importante de niveles de servicio sería la oportunidad de la gestión.

### **3. ¿Cómo hacer Outsourcing?**

En la parte introductoria se dijo que el outsourcing exitoso dependía de dos variables: una, la correcta decisión de la conveniencia de externalizar y de las funciones que clasifican para este tipo de gestión y otra el proceso para hacerlo, se dijo que era necesario tomar previsiones. El presente capítulo desarrolla este segundo tema.

Sobre las técnicas para ejecutar un proceso de Outsourcing afortunadamente se cuenta con suficiente literatura, el Manual del Outsourcing, Gestión 2000 de Barry James y Rober White y el libro ya citado de Ben Scheneider constituyen materiales valiosos de consulta a la hora de instrumentalizar este proceso.

Trataré entonces de extraer los aspectos de principal importancia desde la perspectiva del Sector Público y de la aplicabilidad de esta herramienta en las Administraciones Tributarias.

#### **3.1 Consideraciones Generales**

##### **3.1.1 Políticas de Estado**

El primer aspecto a considerar es que en el marco de la privatización que han emprendido los gobiernos, bajo el concepto de que lo que pueda hacer el sector privado no tiene que ser retenido por el sector público, han surgido dos posiciones extremas: una cuya finalidad parecer ser el desmantelamiento de lo público, privatizando intensivamente y otra, a la defensiva, que se opone sistemáticamente a cualquier cambio o reducción de lo público, entendemos que hay que encontrar un punto de equilibrio, que permita salvaguardar el concepto de interés general propio de lo público.

Un buen ejemplo de este equilibrio lo constituye el gobierno del Reino Unido que ha desarrollado una tesis fundamental para la gobernabilidad de cualquier nación: lo que es importante para los ciudadanos debe serlo también para el gobierno. En este sentido la prioridad de un Gobierno debe ser responder a dos exigencias básicas del ciudadano: la calidad del servicio que se les ofrece, y la razonabilidad del costo para ellos mismos como contribuyentes, no importando si el que pueda prestar el servicio en estas condiciones sea el sector privado o el público. Su enfoque es pragmático. La estrategia es simple: Las instituciones públicas deben concentrarse en sus funciones distintivas, así los funcionarios públicos pueden dedicar más tiempo para desarrollar las políticas para dirigir las organizaciones, mientras que el sector privado ofrecería los procesos periféricos a un menor costo y con mejor calidad, estrategia que se desarrollo de la mano de 12 principios guía para la contratación externa <sup>13</sup>. Estos principios postulan que el gobierno está comprometido en desarrollar servicios de alta calidad y con costos reducidos y para ello se compromete a buscar alianzas público-privadas que ofrezcan un mejor valor.

Esta guía contiene importantes postulados, sobre los que deben fundamentarse las decisiones de contrataciones externas, y sirve para ilustrar que el primer requisito para que un país pueda hacer un uso transparente, racional y efectivo del outsourcing lo constituye la existencia de reglas claras definidas como política de Estado, las cuales deben estar enmarcadas en normas constitucionales que permitan entregar funciones administrativas a los particulares. Y de igual forma, cada institución pública debe tener un responsable del más alto nivel que determine las políticas en materia de contratación externa, que las desarrolle y las comunique para garantizar un alineamiento estratégico alrededor del tema.

### **3.1.2 Estrategia Institucional**

Otro aspecto importante a considerar y que ya fue mencionado, es determinar los objetivos de la organización pública en función de las necesidades que demandan los ciudadanos y evaluar las distintas opciones existentes para obtener los mejores resultados: eliminar el servicio, reestructurarlo internamente, realizar una prueba de mercado, o en definitiva contratarlo externamente. Sin esta evaluación previa, no se debe emprender la externalización. El juicio que debe realizarse sobre el potencial que posee la organización para mejorar el rendimiento de la operación a nivel interno es un factor fundamental a considerar, el cual debe evaluarse en términos del nivel de preparación del personal, del tiempo para alcanzar la meta deseada, del costo y del tiempo para alcanzar los conocimientos y habilidades necesarias y de la disponibilidad de recursos de inversión y de funcionamiento. Es bastante frecuente que la combinación de restricciones

---

<sup>13</sup> Ben Scheneider. Outsourcing la herramienta de gestión que revoluciona el mundo de los negocios. Página 193. Fuente: Better Quality Services: A handbook on creating public/private partnerships through market testing an contracting out. La corona Británica

significativas en estos aspectos, sumada a las insuficientes capacidades directivas y recursos para solventarlas lleve a una decisión precipitada de recurrir a la externalización. Sin una línea de base o umbral de oferta, como le llaman en el manual del outsourcing, se corre el riesgo de transferir un “superbeneficio” al proveedor, o incluso de subvalorar el costo del proceso.

### **3.1.3 Prueba de mercado**

Es un concurso en el que los proveedores externos compiten de forma indirecta con el proveedor interno del servicio. Esta prueba se da cuando se realiza una licitación que incluye al sector privado con un monto referencial menor al costo interno calculado, si se presentan postores calificados para desarrollar el servicio al costo y la calidad requeridos, se contratará al proveedor externo seleccionado y el proceso licitado se realizará externamente, si no se presentan proveedores externos capacitados para cumplir la tarea solicitada el equipo interno seguirá realizando el servicio, en este caso para asegurar la imparcialidad durante el proceso se le debe entregar al equipo interno un acuerdo del nivel de servicio que resulte, en lo esencial igual a un contrato con el sector privado.

Como política de Estado para la incursión del sector privado en funciones esenciales ésta podría ser una forma legítima de asumir las decisiones.

Desde la etapa de evaluación de la viabilidad de entregar en outsourcing un proceso específico, los gobiernos con experiencia en estos temas contratan especialistas y asesores con las capacidades necesaria para diseñar, programar y ejecutar proyectos integrales de outsourcing, estos aportan metodologías de análisis financieros y comerciales que permiten evaluar de forma técnica y objetiva cada uno de los grandes componentes de dichos proyectos.

Así mismo, por la experiencia que poseen para efectuar una evaluación sistemática y comunicar de manera apropiada las necesidades de desarrollo del mismo, acudir a expertos, contribuyen a evitar conflictos y retrasos en la ejecución. Este puede ser un camino a escoger por las Administraciones Tributarias, dado que se ha visto que la improvisación y el método de prueba y error, cuando no terminan en fracasos, constituyen una fuente apreciable de desperdicio en tiempo y en recursos.

### **3.1.4 Disposición y Reubicación del personal**

Cuando una administración tributaria, decida optar por un uso intensivo del outsourcing, es absolutamente imprescindible que tenga claridad sobre la suerte del personal que laboraba en el proceso, muy seguramente haya un porcentaje a nivel directivo y de interrelación con el proveedor que se mantendrá, pero si el

objetivo es recortar la planta interna, debe ser muy claro el planteamiento de que va a pasar con él. Se reubicará?, ¿Existen normas que hagan viable la posibilidad de transferirlos al proveedor?, ¿Se podrán establecer medidas para que el funcionario no pierda sus derechos si al final se revierte el servicio a la entidad?. Este aspecto debe ser cuantificado y presupuestado desde el inicio del proyecto y de ser necesario establecer condiciones en el contrato, éstas deben quedar perfectamente especificadas.

## **3.2 Pasos a seguir**

Vistas las anteriores consideraciones generales, veamos los pasos que se deben seguir para efectuar el proceso de externalización de funciones, especificando en cada fase los aspectos relevantes.

### **3.2.1 Diagnóstico y evaluación de la factibilidad del proyecto.**

La información recopilada en este punto es crucial, en la medida que permitirá tomar la decisión de seguir adelante o desechar el proyecto.

Este paso implica conocer la demanda potencial de los servicios a externalizar, si se trata de un servicio sobre el que no se tiene un dominio suficiente tal vez no sea el momento para externalizarlo, acumular información histórica y sobre la prestación actual de los servicios procedente de la unidad ejecutora, de las oficinas de gestión económica, y de personal, de auditorías independientes, de los órganos de planeación y control, de encuestas de servicios realizadas a los ciudadanos o a clientes internos, acumular información sobre la prestación de servicios análogos en otras administraciones y valorar las posibilidades de agregación o desagregación del servicio y el horizonte temporal de la externalización.

El resultado de este diagnóstico lo constituye una comparación entre los parámetros de referencia (cómo se presta hoy) y los parámetros requeridos (cuál es el servicio óptimo definido por la organización) y la evaluación de los impactos que estos dos niveles tienen en otras áreas internas, para que sirvan de base a un Comité Directivo para decidir si se sigue adelante con el proyecto de externalización.

### **3.2.2 Planificación**

#### **3.2.2.1 Especificar los niveles de servicio**

Mientras mejor se puedan definir, mejor se podrá escoger al proveedor y se asegurará la rendición de cuentas por parte del proveedor.

Las especificaciones deben hacerse para cada componente importante de un proceso y deben reflejar el resultado esperado por el comprador para cada uno de ellos (exactitud, cantidad, tiempo, satisfacción del cliente). El nivel de servicio define el ámbito de aplicación del mismo y la forma exacta de llevarlo a cabo. Cuando los objetivos de un outsourcing son agregar valor con impacto estratégico sobre la organización, tanto las especificaciones del servicio como las medidas de evaluación deben ajustarse a ese objetivo. Cada especificación del nivel de servicio deberá contener: i) Una definición de la unidad de medida y una descripción de lo que será medido, ii) una declaración de la razón por la cual se llevará a cabo, iii) una descripción del método y el proceso para capturar la información y de los intervalos de tiempo de las mediciones. También deberán definirse los niveles de impacto, que son los rangos mínimos y óptimos o deseables, en que se debe mover el proveedor.

### **3.2.2.2 Evaluar los costes y fijar el importe de la contraprestación**

Traducir en términos económicos las obligaciones que se transfieren al proveedor, evaluando los costos del servicio inhouse, es una labor delicada ya que muchos ejecutivos desconocen costos ocultos que afectan el costo total. No debe olvidarse que se trata de una evaluación comparativa, por lo que se debe determinar la eficiencia y el costo en relación con otros estándares de la industria y del benchmarking. La comparación tendrá como objetivo determinar cuánto está dispuesto a pagar el comprador, de acuerdo al nivel de mejora deseado, por lo que este paso también debe evaluar el establecimiento de primas o recompensas si se cumple con ciertos valores añadidos.

### **3.2.2.3 Estimular los mercados competitivos**

La existencia de un mercado competitivo en el que diversos proveedores se disputan la realización de las actividades es una condición fundamental para conseguir los objetivos económicos de la externalización. Incluye generar una oferta interna (que se base en unas pautas de mejora de la gestión), establecer unas condiciones de adjudicación (escalonamiento en el tiempo, fijación de límites a las actividades realizables por el proveedor), análisis del mercado potencial y precalificación de posibles proveedores, disponer de información de las empresas oficialmente reconocidas, definir si se hará una convocatoria nacional o internacional, facilitar información a los candidatos a proveer el servicio y definir los requisitos formales de acceso a la licitación.

### **3.2.2.4 Gestionar la formalización del acuerdo o contrato**

Este punto incluye la escogencia de la modalidad de acuerdo adecuada entre las posibles, así como preparar los términos de referencia para la convocatoria o licitación, términos que reflejan los derechos y obligaciones de las partes, así como las condiciones y expectativas de lo que se espera del outsourcing, de ser posible, la licitación debe incluir los costos y problemas actuales del servicio, también debe fijarse el procedimiento de selección y evaluar las ofertas, según aspectos como las capacidades específicas demostradas, las capacidades totales de los candidatos, el grado de cumplimiento de las especificaciones del servicio, el costo de la oferta económica y los demás elementos que se definan.

### **3.2.3 Implementación**

La puesta en marcha incluye actividades de implementación previas al contrato entre las que se destacan la asignación de un líder del proyecto, la confección de reportes, la elaboración de un plan de comunicación para los diferentes grupos de empleados. La implementación posterior al contrato en donde se inicia la interacción, se hace entrega de los elementos que se hayan especificado, es la fase donde se debe trabajar de manera conjunta y donde se da paso a la transición que convierte un proceso interno en externo. La implementación posterior al inicio incluye recibir los primeros informes regulares sobre los avances y vigilar el efecto sobre el servicio hasta que se complete la implementación.

Existen tres dimensiones claves a tener en cuenta dentro de la etapa de implementación, para conseguir una administración exitosa del outsourcing y que tienen que ver con la estructura de la relación, la estructura de la administración y las habilidades de liderazgo que son necesarias bajo este esquema.

La estructura de la relación debe concebirse como la posibilidad de establecer acuerdos previos sobre temas que podrían socavar la relación en el tiempo y ayuda a definir cómo trabajarán juntas las dos organizaciones para conseguir los cambios que conlleva el proceso de outsourcing, será necesario capturar la intención de esta relación documentando la filosofía que debe acompañar el proceso para la resolución de eventuales problemas, documento que servirá de guía a los ejecutivos cuando se presenten situaciones especiales de conflicto, esto además de permitir una comunicación efectiva, sirve para asegurar la continuidad cuando las personas involucradas cambien.

La estructura de la administración del proceso debe estar orientada por los siguientes principios: mantener la responsabilidad estratégica en la cima de la organización, crear encadenamientos organizacionales multinivel, equipos compuestos por individuos de ambas organizaciones en los niveles operacionales, tácticos y estratégicos, realizar reuniones periódicas orientadas hacia las metas,

usar herramientas de tecnología de información para mantener una interacción continua, definir procesos de solución de problemas, usar reportes mediante formatos estandarizados, aplicar consistentemente los incentivos y penalidades, implementar un proceso de cambios y tratar la relación como un activo valioso de la organización.

Las habilidades de liderazgo que son necesarias en esta nueva estrategia de gestión son: habilidad para adoptar y emprender cambios, habilidad para ganar credibilidad al interior de la organización y para construir confianza, habilidad para administrar y delegar, habilidad para maximizar el valor del acuerdo a través de la negociación, habilidades para el planteamiento estratégico y habilidades para la gestión de proyectos, habilidades para vender, es decir para conseguir apoyo, compromiso y acción y por último habilidades para ganar experiencia y asimilarla, como parte de la habilidad que una organización debe tener para aprender y luego transformar rápidamente dicho aprendizaje en acción<sup>14</sup>.

### **3.2.4 Auditoría y Control**

La externalización no exime a la Administración de la responsabilidad de prestar un servicio ante los ciudadanos, por lo tanto es imprescindible establecer unos mecanismos de control y evaluación de resultados. La esencia de la propuesta de valor del outsourcing es que la organización concentre sus esfuerzos de gerencia en los resultados en vez de dedicarse a la tradicional gerencia de recursos. Tomando la metáfora de Osborne se trata de “llevar el timón, no de remar”<sup>15</sup>. Este cambio de perspectiva implica la necesidad de generar estructuras de control en los niveles estratégico y táctico para monitorear los riesgos implícitos en el negocio y para verificar si los propósitos iniciales han tenido variación. Estas estructuras de control deben estar enmarcadas en las políticas de riesgo y control definidas en la organización. En el nivel estratégico, deben monitorearse las distintas fuerzas externas que de acuerdo al análisis basado en el modelo de Michael Porter sirven de base para decidir el planteamiento estratégico de la organización, así como los resultados de progreso hacia el logro de los objetivos institucionales. En el nivel táctico las actividades de control están vinculadas a la medición del rendimiento del proceso, que debe estar claramente establecida en los contratos y en acuerdos acerca del nivel de servicio. Una herramienta que puede utilizarse para enlazar los dos niveles de control, el estratégico y el táctico,

---

<sup>14</sup> Jack Welch Business Week, 22 de Junio de 1998. Esta habilidad es la ventaja competitiva de cualquier negocio.

<sup>15</sup> Cita tomada de la ponencia Gestión Privada de Servicios públicos: La externalización en la Administración Pública. Jordi Mas Sabaté. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana. Octubre de 2000

es el Balanced Scorecard<sup>16</sup>. Para determinados proyectos de outsourcing, debe evaluarse la conveniencia de contratar una auditoría externa que ofrezca mayores garantías de independencia y que permita efectuar una evaluación del rendimiento y funcionamiento del outsourcing y pueda prevenir situaciones de fraude o de desviaciones en las limitaciones impuestas al proveedor del servicio.

### **3.2.5 Evaluación desde el punto de vista del ciudadano como cliente**

Constituye un enfoque complementario de evaluación para las entidades públicas, el agrupar las actividades de control desde el punto de vista del ciudadano, es decir, medir la manera como éste percibe las bondades del proceso de externalización, el alcance de la prestación del servicio y de los elementos que facilitan la información, interacción y comunicación del ciudadano, así como los elementos que configuran la prestación del servicio en sí mismo.

## **4. Conclusiones y Recomendaciones**

En primer lugar, se presentan las conclusiones que se extraen del desarrollo de la presente monografía, con las cuales queda demostrado que el outsourcing puede resultar útil si se parte de un planteamiento estratégico y si se toman las provisiones necesarias.

1. Se debe reconocer, que las Administraciones Tributarias, sí están llamadas a ser competitivas en las diferentes etapas de su desarrollo y en relación con las crecientes demandas de su entorno.
2. Se debe tomar conciencia de todas las fuerzas externas e internas que se oponen para que una Administración pueda responder adecuadamente al cumplimiento de su misión.
3. Un análisis integral del sistema fiscal y de sus propias capacidades, permitirá que cada administración pueda establecer un planteamiento estratégico propio para mejorar su capacidad de respuesta ante los retos que enfrenta.
4. El outsourcing ha resultado ser un instrumento útil para efectuar el redireccionamiento asertivo de las organizaciones incluyendo al sector estatal, sin que sea el único camino posible. La decisión sobre la herramienta de gestión a utilizar está en función del tamaño de la organización, de su estructura organizacional, de los recursos que maneje, de la masa crítica de los procesos que evidencian problemas y de la naturaleza de las funciones que hacen parte de su cadena de valor.

---

<sup>16</sup> Una adaptación de esta herramienta presentada por primera vez por Robert Kaplan y David P. Norton en el Harvard Business Review(1993) puede verse en el capítulo 4 del libro de Ben Scheneider: Outsourcing, la herramienta que revolucionó el mundo de los negocios.

5. Las Administraciones Tributarias, como entidades públicas que son, deben privilegiar la estabilidad y calidad del servicio al ciudadano por encima de las consideraciones meramente económicas, lo cual implica considerar la opinión de los usuarios al momento de externalizar funciones que le afectan de manera directa.
6. Las experiencias que en materia de externalización han tenido algunas administraciones tributarias han estado ligadas a decisiones coyunturales y al desconocimiento de las implicaciones de un proceso de esta índole, por lo que no han sido suficientemente exitosas, sin embargo han aportado lecciones importantes y un aprendizaje de habilidades nuevas para la organización.
7. En materia de actividades logísticas la estrategia de outsourcing que puede funcionar mejor es la de buscar integradores de servicios a cuyo cargo dejar un conjunto importante de éstas, con lo que se favorece el aspecto económico y el redimensionamiento de la estructura organizacional.
8. A través del outsourcing, las administraciones tributarias pueden mejorar sus niveles de eficiencia en la prestación de servicios, al introducir fuertes dosis de innovación e inyectar recursos tecnológicos y humanos altamente especializados, a los que en otras condiciones no podrían acceder.
9. Las actividades estratégicas también pueden auxiliarse de contrataciones externas para potencializar la generación de los resultados, sin que sea necesario ceder las decisiones vitales que ellas involucran.
10. En cada administración debe haber un responsable del más alto nivel que determine las políticas en materia de contratación externa, que las desarrolle y las comunique para garantizar un alineamiento estratégico en la aplicación de esta herramienta.
11. Los riesgos asociados a un fracaso en la decisión de externalizar, deben evaluarse y consecuentemente deben hacer parte de las responsabilidades de los directivos encargados de su determinación.

Algunas recomendaciones que pueden servir de guía a las administraciones tributarias para obtener mejores resultados a la hora recurrir al outsourcing y para mitigar los riesgos asociados a esta decisión, son las siguientes:

1. Es necesario revisar la formulación legal que en cada país existe antes de emprender la implementación de procesos intensivos de outsourcing
2. Las administraciones tributarias deben prepararse para asumir un proceso que requiere una nueva forma de pensar la organización y nuevas formas de gerenciamiento, analizar si la organización posee las habilidades necesarias y los perfiles adecuados en los diferentes niveles. Una forma de hacerlo, puede ser identificando funcionarios estrella que tengan el potencial para asimilar el cambio, e incorporarlos como parte del equipo que ayudará a la implementación del proceso.
3. Dada la falta de experticio en el manejo de estos procesos, es recomendable ser prudentes en su aplicación y prever la asesoría

necesaria para ganar tiempo y efectividad en la solución de los problemas que enfrenta una administración

4. Una forma de combinar estas últimas recomendaciones, puede ser la escogencia de un proceso para implementar una prueba de mercado que sirva de piloto, en la que se seleccione personal que potencialmente pueda desarrollar las habilidades que son necesarias, y con la asesoría de un experto, adelantar el proceso de outsourcing bajo esta modalidad. De esta manera la organización podría tener un acercamiento prudente al uso de esta herramienta que le permitirá determinar el camino correcto.
5. Otro esquema que es igualmente válido para las administraciones tributarias que no posean autorización para entregar sus funciones a particulares, es concebir un proyecto con personal interno, pero que se maneje como un insourcing, con los mecanismos de planificación y control que se plantean en el aprovechamiento del outsourcing, talvez entonces se incorpore todo este conocimiento a la organización, sin que se llegue a externalizar, o en un escenario futuro, en el que esta autorización se dé, la organización se encuentre ya preparada.
6. Una recomendación particular a partir de la experiencia propia y de los casos exitosos, es incursionar en el outsourcing de tecnología, pues las compañías multinacionales y en algunos países las nacionales, que se dedican a este tipo de integración de servicios, tienen mucho para enseñar en términos de los modelos operativos y de gestión que utilizan para conseguir sus resultados y para aprovechar las economías de escala, es probable que una vez se obtengan beneficios de este tipo de externalización, se puedan integrar procesos marginales de las actividades distintivas o esenciales, para hacer del uso de esta herramienta una verdadera revolución.

## BIBLIOGRAFÍA

Álvaro Gama Beltrán, Fernando Reyes Ortiz. *Información tributaria y Fiscalización*. Tema V. Ponencia. Memorias XXXIX Jornadas Colombianas de Derecho Tributario, Instituto Colombiano de Derecho Tributario. Febrero de 2005. Cartagena. Colombia.

Asociado de AEDI N° 200101. *Problemática del full outsourcing*. <http://www.aedi.es/revista>

Ben, Schneider. *OUTSOURCING:La herramienta de Gestión que revoluciona el mundo de los negocios*. Grupo Editorial Norma S.A.2004

Boxwell, Robert J. “*Benchmarking: Para competir con ventaja*”.Mc Grawhill, Madrid, 1995.

Camp, Robert C. “*Benchmarking: la búsqueda de las mejores prácticas de la industria que conducen a un desempeño excelente*”. Programa editorial, México.1997.

Decálogo sobre externalización de servicios en TI.2000.  
[http:// www.Profid.es/docs/decalogoutsourcing.pdf](http://www.Profid.es/docs/decalogoutsourcing.pdf)

*Dejar el trabajo en otras manos*. Argentina.  
[http:// www.fortuna.volsinectis.com.ar/edición\\_0067/sociedad/nota\\_01htm](http://www.fortuna.volsinectis.com.ar/edición_0067/sociedad/nota_01htm)

*December 9 Washington Post. Why Can't the IRS do it?* 2004.  
<http://www.washingtonpots.com/wp-dyn/articles>.

Dos santos, Paulo Sérgio. Baer Catherine. Vallejos, Víctor.”Colombia: medidas para aumentar la eficacia de la administración de impuestos”. Informe inédito. Fondo Monetario Internacional Departamento de Finanzas Públicas.1998

Enrique, Ogliastri. *Manual de planeación estratégica (3er.edición.)*, Ediciones Uniandes, Colombia.1996.

El modelo de las 5 fuerzas de POTER.  
<http://www.dequale.com/infocentros/gerencia/mercadeo/mk16.htm>

*Es el “outsourcing” una ventaja como estrategia competitiva*. México (Notimex).2004.[http:// www.notimex.com](http://www.notimex.com)

García Álvarez Rafael. *Outsourcing.Venezuela.2005*.  
[http://www.geocities.com/christian\\_shcnettlar/articulos/OUTSOURCING.htm](http://www.geocities.com/christian_shcnettlar/articulos/OUTSOURCING.htm)

Graham Kemp. *Outsourcing Essentials the ITO-BPO connection*.  
<http://www.outsourcing.com/>

Incontec. *Orientación sobre los "Procesos contratados externamente"*. Norma ISO 9000, ISO 9001. Incontec.2000

James, Barry: White, Robert. 2000. *"Manual del Outsourcing"*. Gestión 2000. Barcelona. <http://www.gestion2000.com>.

Jordi Mas Sabaté. *Gestión privada de servicios públicos: la externalización (outsourcing) en la administración pública*. V congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública, santo domingo, Rep.dominicana, Octubre 2004.

Joseph J. Thorndike.2004. *Historical Perspective: The Unhappy History of Private Tax Collection*. [Http://www.taxhistory.org/thp/readings.nsf/](http://www.taxhistory.org/thp/readings.nsf/)

Marzo 4 de 2005. *Debate por cobro de cartera a manos de particulares*. El tiempo. página 1-9.

Maureen B. Cavanaugh. *Private Tax Collectors: A Roma, Christian, and Jew Perspective.2004*. <http://www.taxhistory.org/thp/readings.nsf/o/>

Proyecto MAFP-DIAN. *Seminario internacional de administración tributaria y política fiscal en América latina DIAN-CEPAL*. Imprenta Nacional.2000. Bogotá. Colombia.

Sam Sliman. Executive vice president for optimal solutions integrantion.2005. *Optimal IT outsourcing in the public sector*. <http://www.itbusinessedje.com>

SAT-México. Presentación experiencias de outsourcing.  
[http://www.iadb.org/int/fiscal/documents/seminars/it\\_98/14](http://www.iadb.org/int/fiscal/documents/seminars/it_98/14)

Sims, David. "What is CRM?" [www.garther.com](http://www.garther.com)

Stephen Barr. *Legislation on IRS collections, Defense Contracts Reflects Clashes Over Outsourcing*. 2004. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/a31979-2004may16.htm/>

Tom Shoop. *Tax Scheme*. 2004. <http://www.govexec.com>

