

Conferencia Técnica del C.I.A.T.
París, 2002

LA GERENCIA DE LA
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA,
LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO
Y LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS

CENTRO INTERAMERICANO DE
ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS (C.I.A.T.)

DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS
(FRANCIA)



INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES
Madrid

Índice

INAUGURACIÓN

Discurso de apertura por Alain Lambert, Ministro Delegado de Presupuesto y de la Reforma Presupuestaria (Francia)

Palabras de bienvenida de François Villeroy de Galhau, Director General de la Dirección General de Impuestos de Francia

Palabras del Presidente del Consejo Directivo del CIAT, William McCloskey, Director de la Agencia de Aduanas e Ingresos de Canadá

Presentación del CIAT

TEMA 1. LA FUNCIÓN GERENCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN EL MUNDO CONTEMPORÁNEO.

Ponencia: **La función gerencial de la administración tributaria en el mundo contemporáneo.** François Villeroy de Galhau, Director General de la Dirección General de Impuestos (Francia)

Casos Prácticos:

Tema 1.1 La visión estratégica. Modernas tendencias en administración tributaria. Peter Daalmans, Asesor de Políticas, Administración de Impuestos y Aduanas (Países Bajos)

Tema 1.1 La visión estratégica. Modernas tendencias en administración tributaria. David Arthur Mader, Vicecomisionado Adjunto, Servicio de Rentas Internas (Estados Unidos de América)

Tema 1.2 El impulso al trabajo y la creatividad. Flemming Paludan, Director General Adjunto, Administración Central de Aduanas e Impuestos (Dinamarca)

Tema 1.2 El impulso al trabajo y la creatividad. Marta Beatriz Merino Lucero, Superintendente Nacional, Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Perú)

Tema 1.3 La gerencia del cambio. Elsa Romo-Leroux de Mena, Directora General, Servicio de Rentas Internas (Ecuador)

Tema 1.3 La gerencia del cambio. Simon Norris, Director, Rentas Internas (Reino Unido)

TEMA 2 DISEÑO Y APLICACIÓN DE UN SISTEMA INTEGRADO PARA LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Ponencia: **Diseño y aplicación de un sistema integrado para la evaluación del desempeño.** Mara Lucia Monteiro Vieira, Coordinadora de Planificación, Auditoría y Evaluación Institucional, Secretaría de Ingresos Federales (Brasil)

Casos Prácticos:

Tema 2.1 El contrato de objetivos y medios. Juan Toro Rivera, Director General, Servicio de Impuestos Internos (Chile)

Tema 2.1 El contrato de objetivos y medios. Jean-Marc Fenet, Jefe de Servicios de Recursos, Dirección General de Impuestos (Francia)

Tema 2.2 El acompañamiento de los resultados y de la calidad de servicios de la Administración Tributaria. Jorge Eduardo Zegada Claire, Presidente Ejecutivo, Servicio de Impuestos Nacionales (Bolivia)

Tema 2.2 El acompañamiento de los resultados y de la calidad de servicios de la Administración Tributaria. Raúl Santaella Hinojosa, Administrador Central de Planeación Estratégica, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (México)

Tema 2.3 El acompañamiento de la gerencia de los recursos (humanos y financieros) de la Administración Tributaria. René Humberto Pérez Ordóñez, Superintendente, Superintendencia de Administración Tributaria (Guatemala)

Tema 2.3 El acompañamiento de la gerencia de los recursos (humanos y financieros) de la Administración Tributaria. Clive Nicholas, Director General, Departamento de Servicios de Administración Tributaria (Jamaica)

TEMA 3: LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE APOYO A LA GERENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y PARA MEJORAR LA RELACIÓN FISCO-CONTRIBUYENTE

Ponencia: **Las nuevas tecnologías de apoyo a la gerencia de la Administración Tributaria y para mejorar la relación fisco-contribuyente.** David W. Miller, Vice-Comisionado de Liquidación y Recaudación, Agencia de Aduanas e Ingresos (Canadá)

Casos Prácticos:

Tema 3.1. El impacto de las nuevas tecnologías de la información en la Administración Tributaria. Gilles Grapinet, Jefe del Programa COPERNICUS para la e-Administración Tributaria, Dirección General de Impuestos (Francia)

Tema 3.1. El impacto de las nuevas tecnologías de la información en la Administración Tributaria. Luisa Teixeira, Subdirectora General de Informática, Dirección General de Impuestos (Portugal)

Tema 3.2: Oportunidades y riesgos del “outsourcing” en la Administración Tributaria. Mario Rosselló, Subdirector General de Fiscalización, Administración Federal de Ingresos Públicos (Argentina)

Tema 3.2: Oportunidades y riesgos del “outsourcing” en la Administración Tributaria. Luigi Ambrosio, Gerente, Oficina de Relaciones Internacionales (Italia)

Tema 3.3 El apoyo informático al control de gestión. Nelson A. Gutiérrez G. Director de Operaciones, Secretaría Ejecutiva (CIAT)

Tema 3.3 El apoyo informático al control de gestión. Salvador Ruíz Gallud, Director General, Agencia Estatal de Administración Tributaria (España)

Informe del Relator General, Horacio Castagnola, Director General de la Dirección General Impositiva, Administración Federal de Ingresos Públicos (Argentina)

Programa diario de actividades

Lista de participantes

DISCURSO DE INAUGURACIÓN

ALAIN LAMBERT, MINISTRO DELEGADO DE PRESUPUESTO Y DE LA REFORMA PRESUPUESTARIA (FRANCIA)

Señoras, señores,

Queridos invitados,

Es un inmenso honor para Francia haber sido invitada para organizar la Conferencia Técnica del CIAT en este año 2002.

En nombre del Gobierno francés, estoy muy satisfecho de darles una cordial bienvenida a Paris a todos los delegados y huéspedes de tan prestigiosa organización internacional.

En este momento quisiera saludar particularmente:

- al presidente del Consejo Directivo del CIAT, señor William McCloskey,
- a la administración fiscal canadiense,
- y a los integrantes del Consejo Directivo, de la organización y a su Secretario Ejecutivo, Jorge Cosulich Ayala.

En algunas décadas, nuestras sociedades han conocido profundas mutaciones: apertura al mundo, globalización de la economía, exposición de las empresas a una competencia muy incisiva, evolución de los modos de vida, etc. En suma, nuestro ambiente cultural, económico, jurídico y social está sometido a un movimiento permanente y cada vez más rápido.

Nuestros países están llamados a enfrentar el desafío de la competitividad, de la creatividad, en pocas palabras, a inventar el futuro.

Frente a esta apuesta, *nuestras administraciones deben estar, en el 1er. Rango, "en movimiento"*. En este sentido gira -volveré a este punto- la reforma iniciada en Francia, en el seno de nuestro ministerio, y particularmente, en nuestra Dirección General de Impuestos. La celebración de esta conferencia es, por ende, para nosotros, más que un símbolo: una oportunidad y una exigencia.

Este movimiento, se lo debemos a nuestros conciudadanos, a fin de facilitarles su vida cotidiana. A nuestras empresas, para liberar sus energías y así estimular su crecimiento. Se lo debemos a nuestros países ya que nuestros Estados tienen como primer deber acompañar nuestras sociedades en el camino de la modernización. Reformándose primero ellos mismos. Desde este punto de vista, y porque está en el camino del pacto democrático, la administración fiscal debe dar el ejemplo, abrir el camino. Lo demuestran ustedes en muchos de sus países, lo he leído con interés en los documentos preparatorios a esta conferencia: aplicamos lo mismo en Francia, tomando las mejores referencias del extranjero.

No se imaginan ustedes cuánto me satisfacen los temas seleccionados para esta conferencia: la conducción de nuestras administraciones, la contractualización entre los objetivos y los medios así como también las nuevas tecnologías. Temas que están en el corazón de la misión política que quiero compartir con nuestra administración tributaria, alrededor de dos convicciones sencillas y claras:

La administración del mañana será una administración de servicio

Esta convicción fue evocada por nuestro Primer Ministro, en su discurso de política general ante el Parlamento: *“la administración del mañana será una administración de servicio”*. Por supuesto, la dimensión “control” es esencial en su oficio porque garantiza la igualdad de los ciudadanos ante los impuestos. Sitúo claramente la calidad del servicio al usuario en el primer rango de prioridades de la administración fiscal. Eso significa que:

- Nuestro comportamiento debe incitar a mejorar el civismo fiscal - en términos más fuertes y amplios que el cumplimiento (“compliance”, por su denominación en idioma inglés) – de los contribuyentes. Deben obtenerse resultados muy concretos para mejorar la atención al público, los plazos de respuesta al correo, la legibilidad de los formularios tributarios, escuchar y dialogar con los usuarios. En el año 2003, desarrollaremos un ambicioso programa nacional “para facilitar la imposición”. Integrará naturalmente la dimensión “simplificación”, que pasará por un examen metódico y determinado de nuestros procesos fiscales;
- Nuestro sistema de información se apoyará naturalmente sobre las nuevas tecnologías, generalizando los servicios en línea y ofreciendo a cada contribuyente la facultad de manejar el conjunto de sus asuntos fiscales a distancia, de manera segura y confidencial, vía Internet, particularmente. Para el año 2005 nos hemos fijado tal objetivo gracias al programa llamado “Copernic”. Lo que se traducirá en hechos a partir del año 2003, con nuevos servicios “en línea”, como los teleprocesos que permitirán a los contribuyentes declarar y pagar sus impuestos en Internet. Del mismo modo, generalizaremos los centros de atención telefónica en todo el territorio;
- En fin, y sobre todo, nuestra organización administrativa debe adaptarse al usuario, y no a la inversa. Por eso, la Dirección General de Impuestos francesa evolucionará de una organización “centrada en los procesos” a una organización “centrada en los usuarios”. Cada categoría de contribuyentes contará con un interlocutor fiscal único, lo suficientemente competente para atender el conjunto de sus asuntos fiscales. A partir de este año ya fue implantada la Dirección de Grandes Empresas (DGE) para las grandes empresas. El mismo tipo de servicio se ofrecerá, a fines del año 2005, a las pequeñas y medianas empresas (PME). Lo mismo aplicará para los particulares, después de una experimentación, con la fusión entre los centros de impuestos y los centros de bienes raíces.

Modernizar la administración gracias a una gestión pública dinámica

Mi segunda convicción es que hace falta modernizar la administración para contar con una gestión pública dinámica. Francia tiene una nueva constitución financiera, que será implementada progresivamente hasta el año 2006. Tengo la satisfacción, rara en la vida

política, de haber sido, junto con otros, pionero de esta reforma como parlamentario, y de poder hoy ponerla en marcha como “Ministro de la Reforma Presupuestaria”.

De forma general, veo tres orientaciones principales para mejorar el manejo de nuestras administraciones:

- Primera orientación: responsabilizar a los gerentes es una de las claves del éxito. Varias administraciones fiscales de sus países utilizan un estatuto de agencia para distinguir claramente las responsabilidades del político y las del gerente. Este estatuto no está presente en nuestra tradición; sin embargo, tal clarificación debe reforzarse en Francia. Un nuevo contrato de objetivos y recursos debe ser concluido entre la DGI y la dirección del presupuesto. Habrá para los tres próximos años *un nuevo contrato de resultados firmado por nuestra administración tributaria* en beneficio de los franceses. Con compromisos precisos sobre los objetivos y los recursos;
- Segunda orientación: pasar de una cultura de recursos a una *cultura de resultados*. Nuestra administración tributaria ya está dotada de indicadores de eficacia en el ejercicio de sus misiones, en términos de servicios a los usuarios. Esos objetivos nacionales de resultados, contractualizados con el Ministro y duplicados a nivel local, les serán presentados;
- Tercera orientación: debe otorgársele un mayor reconocimiento a los esfuerzos y méritos de los agentes de la administración fiscal. Empezaré con los actores sociales para que los servicios y el personal se interesen aún más en el mejoramiento del funcionamiento de la administración así como en su eficacia.

En conclusión, el desafío lanzado a la administración tributaria podría resumirse en tres aspectos esenciales: más servicios a los ciudadanos, más eficacia en nuestras misiones, mayor reconocimiento para todos.

No dudo que vuestras jornadas de trabajo serán de gran ayuda para enfrentar este desafío.

Gracias a todos por tan nutrida participación en Paris, deseamos que su estadía sea lo más agradable posible.

Declaro en este momento inaugurada la Conferencia Técnica del CIAT en Paris, y les deseo fructíferos resultados, para alcanzar el éxito al amanecer de un nuevo siglo en este inmenso y apasionante taller de la reforma del Estado.

Gracias.

**Palabras de Bienvenida de François Villeroy de Galhau,
Director General de la Dirección General de Impuestos de Francia**



En nombre de la Dirección General de Impuestos, a la cual se asocia la Dirección General de Aduanas e Impuestos Indirectos, me es sumamente grato dar la bienvenida a todos los delegados e invitados de la Conferencia Técnica del CIAT del año 2002. Para la D.G.I. la honra de recibir este importante evento es doble dado que, en primer lugar se trata de la primera Conferencia Técnica que se realiza desde que Francia se convirtió en un miembro de pleno derecho, y en segundo lugar dado que, como tuve la oportunidad de verificarlo personalmente, las reuniones del CIAT constituyen un espacio de intercambios privilegiado para madurar la reflexión

de todos nosotros.

El tema que abordaremos este año, "La gerencia de la administración tributaria, la evaluación del desempeño y las nuevas tecnologías" se encuentra actualmente en el eje mismo de las preocupaciones de múltiples países.

En un entorno cada vez más abierto y competitivo, caracterizado por las crecientes exigencias de la opinión pública, el servicio público tiene una obligación de eficacia y ha de poder justificar el uso adecuado de los medios y recursos que la colectividad nacional le otorga.

Esta reflexión sobre la gestión pública se ampliará a la aportación a las administraciones tributarias de las nuevas tecnologías de la información y, muy probablemente, la revolución de Internet será aquella que introducirá los cambios más profundos en los años venideros.

Asimismo, esta reflexión colectiva nos permitirá fortalecer los lazos de amistad que unen a los delegados del CIAT.

Les deseo una excelente estancia en Francia y hago votos porque nuestros intercambios impliquen un progreso colectivo con respecto a nuestras responsabilidades de servicio público.

François Villeroy de Galhau
Director General

**Palabras del Presidente del Consejo Directivo del CIAT,
William McCloskey, Director de la Agencia de Aduanas e Ingresos de
Canadá**



Como Presidente del Consejo Directivo del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, me siento afortunado de tener la responsabilidad de presidir esta Conferencia Técnica del 2002. El tema central de la conferencia de este año: “La Gerencia de la Administración Tributaria, la Evaluación del Desempeño y las Nuevas Tecnologías” es bastante oportuno, dados los cambios que están afectando nuestro mundo de Administración Tributaria.

El mismo constituye un seguimiento ideal del tema de la Asamblea General del pasado mes de mayo: “Oportunidades para Mejorar el Cumplimiento Tributario mediante la Interacción y Cooperación”.

Al examinar de cerca el tema general, nos percatamos de que esencialmente estamos tratando la función general global de la administración tributaria y dos instrumentos separados que son indispensables para garantizar una administración tributaria eficiente. En el primer día se presentarán tres ponencias relacionadas con la “Gerencia de la Administración Tributaria” y una cuarta referida a la “Administración del Cambio”. Examinaremos aspectos tales como nuevos desafíos y tendencias en la administración tributaria moderna, consideraciones sobre recursos humanos y la administración global de cambios.

El segundo día de presentaciones se dedicará al instrumento de evaluación de desempeño con experiencias específicas de las administraciones tributarias en las áreas de diseño y aplicación de los sistemas de evaluación del desempeño, el desarrollo de objetivos predeterminados del programa, conjuntamente con los recursos asignados, el establecimiento de indicadores cualitativos más que cuantitativos, y la evaluación del desempeño de la administración tributaria en relación con la administración de los recursos humanos y financieros.

Finalmente, tendremos la oportunidad de ver presentaciones sobre las nuevas tecnologías que están creando un impacto en la administración tributaria.

En verdad, esta es una agenda interesante y estimulante que ha sido preparada por la Secretaría Ejecutiva del CIAT, y todos sabemos que a cada una de las presentaciones que se harán esta semana se les ha dedicado extensa investigación, tiempo y estudio. Estoy seguro que cada delegado está deseoso de ver las presentaciones, participar en las discusiones, aumentar su conocimiento personal y compartir sus experiencias con sus colegas al regresar a sus organizaciones.

Además de las presentaciones y discusiones, la historia nos cuenta que hay mucho trabajo por hacer fuera de la agenda formal de la conferencia, y estoy

seguro que todo el mundo espera ansioso estas reuniones informales, así como las actividades sociales.

Conozco de primera mano, la cantidad de trabajo que involucra para la organización anfitrión, al igual que para la Secretaría del CIAT, organizar un evento de esta naturaleza, ya que la Agencia de Aduanas e Ingresos de Canadá recientemente sirvió de anfitriona a la 36^a Asamblea General del CIAT realizada en la Ciudad de Québec.

Deseo extender una cálida bienvenida a todos los delegados a la Conferencia Técnica y confío en que pasaremos cuatro exitosos y placenteros días en esta histórica y bella ciudad de París. En nombre de los delegados, participantes, Miembros del Consejo Directivo y del CIAT, agradezco sinceramente a la Dirección General de Impuestos todo el arduo trabajo realizado para organizar y servir de anfitriones de esta conferencia.

William McCloskey
Presidente del Consejo Directivo del CIAT

Presentación del CIAT

El CIAT es un organismo internacional público creado en 1967 para promover el perfeccionamiento de las administraciones tributarias a través del intercambio de ideas y experiencias; de la asistencia técnica y el adiestramiento; de la recopilación y distribución de información; y de la promoción de la investigación técnica.

El Centro está constituido por los directores de las oficinas de administración tributaria de los países americanos y de España, Francia, Italia, Países Bajos y Portugal. El Ministro de Hacienda o Finanzas de cada país, señala los cargos de la administración tributaria, cuyos titulares serán miembros del CIAT. La calidad de miembro se pierde cuando el funcionario deja de ser titular del cargo señalado.

Países Miembros

Antillas Holandesas	Ecuador	Nicaragua
Argentina	El Salvador	Países Bajos
Aruba	España	Panamá
Barbados	Estados Unidos	Paraguay
Bermuda	Francia	Perú
Bolivia	Guatemala	Portugal
Brasil	Haití	Rep. Dominicana
Canadá	Honduras	Surinam
Chile	Italia	Trinidad y Tobago
Colombia	Jamaica	Uruguay
Costa Rica	México	Venezuela
Cuba		

Consejo Directivo

Presidente:

William McCloskey Canadá

Consejeros:

Alberto R. Abad	Argentina
William Layne	Barbados
Juan Toro Rivera	Chile
François Villeroy de Galhau	Francia
Rubén Aguirre Pangburn	México
Marta Beatriz Merino Lucero	Perú
Teófilo Quico Tabar	República Dominicana

Secretaría Ejecutiva

Secretario Ejecutivo

Jorge Cosulich Ayala

Director de Programación Estratégica y Estudios

Claudino Pita

Gerente de Investigaciones y Capacitación

María Raquel Ayala Doval

Gerente de Información y Publicaciones

Damaris Bolaños

Gerente de Proyectos de Cooperación Técnica

Celso Antonio Mora

Gerente de Proyectos de Cooperación Técnica

Francisco J. Beiner

Representantes y Corresponsales del CIAT

País	Representantes	Corresponsal
Antillas Holandesas	Cedrid Pisco	Pedro Adams
Argentina	Alberto Abad	Horacio Castagnola
Aruba	J. Ronald Tchong	J. Ronald Tchong
Barbados	Williams Layne	Lloyd L. Cummins
Bermuda	Heather A. Jacobs Matthews	Heather A. Jacobs M.
Bolivia	Jorge Eduardo Zegada Claure	Javier Basta Ghetti
Brasil	Everardo Maciel	Márcio F. Verdi
Canadá	Robert Wright William McCloskey	John Murphy
Chile	Juan Toro Rivera	Alfredo Echeverría Herrera
Colombia	Mario Aranguren Rincón Consuelo Caldas Cano	Lucette Guarín Pulecio
Costa Rica	Adrián Torrealba Navas	Maribel Zúñiga Cambronero
Cuba	Haleyxa Tandrón	Armando Lopetegui M.
Ecuador	Elsa Romoleroux de Mena	Oswaldo Aguirre
El Salvador	Carlos M. Funes Francisco José Rovira M.	Gelson Vinicio Valladares M.
España	Salvador Ruíz Gallud	Fernando Díaz Yubero
Estados Unidos	Bob Wenzel Elvin Hedgpeth	Socorro Velázquez
Francia	François Villeroy de Galhau	Josiane Lanteri
Guatemala	René H. Pérez Ordóñez	Abelardo Medina B.
Haití	John E. Destroches	Jean-Baptiste Télémaque
Honduras	Mario Duarte Caballero	Olga Sabillón
Italia	Carlo Antonacci	Carlo Anderlini
Jamaica	Clive Nicholas	Michael Campbell
México	Rubén Aguirre Pangburn	Pablo Ruiz Herrera
Nicaragua	Róger Arteaga Cano	Elías Álvarez M.
Países Bajos	Jenny Thunnissen Maarten Brabers	Pieter J. Vogelaar
Panamá	Estelabel Piad Eduardo Antonio Quirós	Maribel T. Sousa A.
Paraguay	Luis Aguirre	Daniel Pose
Perú	Marta Beatriz Merino L.	Clara Loza Ramírez
Portugal	Armindo de Sousa Ribeiro	Manuel Sousa F. de M.
República Dominicana	Teófilo Quico Tabar	Nieves Vargas Collado
Surinam	Roy May	Philicien Rene Rodrigues
Trinidad & Tobago	Haseena Ali	Anirudh Maharaj
Uruguay	Eduardo Zaidensztat	Margarita Faral
Venezuela	Trino Alcides Díaz	Luis N. Alvarado C.

Misiones de Asistencia Técnica

España

Jefe de Misión Raúl Junquera Varela

Francia

Jefe de Misión Edmond Lacroix

Ponencia:

TEMA 1: LA FUNCIÓN GERENCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN EL MUNDO CONTEMPORÁNEO

François Villeroy de Galhau

Director General
Dirección General de Impuestos
(Francia)

SUMARIO: A) Acerca de tres conceptos económicos que no solían ser aplicados a la producción del sector público.- B) Más allá, nuestro reto es redescubrir a tres personajes, muy sencillos, que otras organizaciones descubrieron (veinte años) antes que nosotros.- El gerente.- El cliente (El ciudadano).- El innovador.- Conclusión.

La gestión de las administraciones tributarias se caracteriza por una fuerte tradición de autoritarismo estatal. Pero las administraciones financieras, de ahora en adelante, se enfrentan a una aceleración de los cambios en su entorno y una creciente complejidad de sus misiones. Todos los Estados han emprendido políticas de renovación de sus modos de gestión.

De hecho, el mundo está cambiando y las administraciones financieras deben también evolucionar.

A pesar de que el concepto de cambio en la sociología de las organizaciones sea algo relativamente reciente, nos encontramos, sin embargo, con ejemplos muy antiguos de premisas de gestión.

Uno de los primeros rastros de intento de previsión estratégica puede encontrarse en la civilización egipcia con el ejemplo del kilómetro. El viajero conocedor que tiene la oportunidad de visitar la isla de Filae en el Alto Egipto descubrirá, en el recodo de un palacio oficial, una escalera de piedra que se adentra en las profundidades de una especie de pozo, cerca del río Nilo. Al llegar a una meseta, el mismo podrá observar el nivel del agua de acuerdo a una serie de graduaciones grabadas en la pared. Hace más de 1500 años antes de Jesucristo, era posible prever la magnitud de la crecida del Nilo y el volumen de las cosechas para los meses venideros, a unos mil kilómetros río abajo, midiendo el nivel del río benefactor durante la primavera; pero sobretodo, era posible anticipar el monto de los impuestos y organizar los gravámenes en base a ello, lo que constituía una especie de primer instrumento de gestión.

Durante siglos, los principios de funcionamiento de las administraciones se basaron en el principio jerárquico. A fines del siglo XIX, el sociólogo alemán Max Weber definió el modelo burocrático ante todo como una división fija del trabajo, una jerarquía claramente definida, un sistema de normas estables que se encuentran tanto en el modo de funcionamiento estructurado del ejército como en las fábricas Ford.

A partir de los años cuarenta, surgieron los primeros cuestionamientos del modelo burocrático con los sociólogos de la escuela americana quienes analizan los efectos perversos de la complejidad de las normas y los comportamientos estandarizados. Más recientemente, Michel Crozier demostró que, incluso dentro de las organizaciones más estructuradas, el individuo mantiene cierto grado de autonomía con respecto al sistema y desarrolla una estrategia tendiente a mejorar su posición dentro de dicho sistema.

Se le debe una definición del "management" al francés Henri Fayol quien, alrededor del año 1916, enunció los componentes de la función de dirección: planificar, organizar, mandar, coordinar y controlar. ¿Acaso debamos pensar por ello que estos conceptos sólo se aplican a las organizaciones privadas? Los orígenes del "management" proceden tanto de las administraciones como de las empresas puesto que, por ejemplo, las primeras grandes organizaciones estructuradas fueron arsenales y manufacturas.

En cuanto a nuestras administraciones tributarias, los principios del "management" se ubican en un punto de encrucijada del derecho fiscal, el derecho público, la economía, la sociología de las organizaciones y las ciencias de gestión y la aplicación de los mismos se manifiesta mediante dos movimientos paralelos:

- la integración en nuestros modos de gestión de tres conceptos económicos «ajenos» a la producción del sector público;
- el redescubrimiento de tres personajes claves de nuestra organización.

A) ACERCA DE TRES CONCEPTOS ECONÓMICOS QUE NO SOLÍAN SER APLICADOS A LA PRODUCCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

La opinión pública ha ido evolucionando profundamente en cuanto a su relación con el servicio público durante los últimos años. Hoy en día, la misma manifiesta el deseo de disponer de mayor cantidad de información: en un contexto de crisis económica, mayor es la sensibilidad al buen uso de los recursos públicos; el incremento del nivel educativo lleva a la necesidad de una información más precisa; la mediatización general de la información pone las disfunciones en conocimiento de la mayoría de la gente y permite las comparaciones.

Este enfoque que está lejos de ser perfecto y haber concluido se propone invertir la lógica tradicional: no evaluar más a una administración tributaria en base a los recursos que consume sino a los resultados que alcanza.

Los resultados

La integración de los conceptos del mundo empresarial podría incitar a que se enfoquen los resultados de la DGI en términos de volumen de negocios o incluso de ganancias.

La analogía con la empresa privada encuentra sus límites debido al hecho de que es imposible manejar la DGI de acuerdo a su producto final. El nivel de ingresos depende demasiado de factores externos a la DGI tales como el nivel y estructura

del PIB, la legislación fiscal (base imponible y tasas), para que se pueda medir el rendimiento intrínseco de la administración tributaria, de allí la necesidad de establecer indicadores de rendimiento interno.

Se trata concretamente de contestar cuatro tipos de preguntas: ¿Somos eficaces en la gestión de los procesos declarativos, el control del sistema declarativo, la recaudación de los impuestos y nuestras relaciones con los contribuyentes?

El dispositivo de medición del rendimiento establecido en la DGI tiene como objetivo de cubrir el cumplimiento de la totalidad de misiones de las Direcciones de los servicios fiscales (base imponible, control fiscal, recaudación, contencioso). La definición de indicadores se efectúa siempre en base a un principio simple según el cual los mismos tienen sentido sólo si quedan adoptados por todos los actores.

El dispositivo actual comprende unos cincuenta indicadores sintéticos elaborados por grupos de trabajo que asocian representantes de los servicios centrales y los servicios operacionales. Este número de indicadores puede parecer considerable, pero se trata en realidad de una cantidad reducida si se toma en consideración la amplitud y la diversidad de las misiones de la DGI. Ello le permite a la Dirección general apreciar la situación de las direcciones de los servicios fiscales con respecto a sus misiones principales y los recursos que éstas tienen a su disposición.

Para ir más allá de un enfoque estrictamente cuantitativo, se estructuraron dichos indicadores en función de tres componentes: actividad – calidad – eficiencia, de manera a hacer posible una estimación global del rendimiento y un mejoramiento balanceado del mismo. Los indicadores de actividad contestan la pregunta « ¿cuánto? ». Sirven para medir la producción de los servicios respecto a las cargas determinadas por la red fiscal, (tasa de cobertura de la carga de recaudación y de contencioso). Los indicadores de calidad responden a la pregunta « ¿cómo? ». Se definen en función del tipo de misión realizada y los criterios de cumplimiento de la misma (plazos de procesamiento del contencioso, prontitud con que se les da respuesta a los contribuyentes, calidad de la atención). Los indicadores de eficiencia contestan la pregunta « ¿con qué recursos? » Establecen la relación entre la producción de los servicios y los recursos humanos disponibles.

Para el análisis, se añaden datos del contexto (monto promedio del impuesto sobre la renta en el departamento, por ejemplo) que aclaran en forma complementaria el valor de los resultados obtenidos.

La experiencia adquirida por la DGI en materia de control de gestión llevó la misma a definir tres elementos básicos de calidad dentro del sistema de medición de rendimiento: los indicadores de control de gestión deben ser selectivos, comparables y fiables, la utilización de los mismos debe fundamentarse en la transparencia y cierta estabilidad (para facilitar su adopción) y la metodología de implementación debe facilitar una concertación amplia entre todos los actores para garantizar la pertinencia de los mismos.

Para apoyar las direcciones en la evaluación de su nivel de rendimiento se realiza una clasificación por cada indicador.

El dispositivo permite a las direcciones, clasificadas en cinco grupos homogéneos en función de la densidad de su red fiscal, de apreciar su evolución en el tiempo y comparar los resultados de las unas con las otras.

Para no generar tareas adicionales en los servicios y garantizar que los datos recogidos tengan mayor fiabilidad, requisito indispensable para la calidad y la credibilidad del control de gestión, se decidió, todas las veces que fuera posible, construir el dispositivo de indicadores a partir de informaciones procedentes de procesamientos automatizados.

Este dispositivo de medición de resultados entra completa y anticipadamente en el marco de la reforma de la constitución financiera de Francia. Aparte de las administraciones financieras, es la gestión pública entera que debe reformarse. La ley orgánica de 1ro de agosto de 2001, sobre las leyes de presupuesto define nuevas reglas presupuestarias que se aplicarán por etapas de aquí al 1ro de enero de 2005. La reforma prevé que se pase de un presupuesto de recursos que incluye actualmente cerca de 850 partidas presupuestarias a un presupuesto de objetivos que reagrupe los créditos dentro de 100 a 150 programas ministeriales.

Los costos

Las crisis petroleras de los años 70 tuvieron como efecto de invertir la mayor parte de los indicadores de crecimiento. En nuestras administraciones tributarias, los presupuestos y los recursos de funcionamiento empezaron a contraerse considerablemente, y ello tuvo como consecuencia de colocar en el primer lugar de las preocupaciones la necesidad de incluir un mayor rigor en el uso de los créditos y la necesidad de establecer prioridades.

El análisis de costos de la administración ya no podía reducirse a un simple prisma presupuestario y una discusión sobre el nivel más o menos pertinente de puestos de trabajo o créditos de funcionamiento. La búsqueda de una mayor eficacia en la gestión llevó a desarrollar herramientas de estudio de costos explorando las opciones que brinda la contabilidad analítica. En 1998, apareció un nuevo instrumento de medición en el paisaje de la DGI, que vino a completar y precisar el enfoque en términos de costos de las misiones presentes en los presupuestos de programas. El objetivo perseguido era poder cotejar, por cada uno de los impuestos seleccionados, el costo de gestión con sus resultados presupuestarios y medir la tasa de intervención de la administración, que refleja por supuesto la eficiencia de la misma, pero también la complejidad de los dispositivos legales vigentes.

El método escogido consistía en determinar el costo a nivel nacional de **cada categoría de estructuras** operacionales (centro de impuestos con la distinción entre sectores de base imponible e inspecciones profesionales, recaudación de los impuestos, ...) y repartir dicho costo entre los distintos impuestos que se administran en base a la estimación del tiempo de trabajo que dedica cada una de ellas a cada una de las principales **misiones**: base imponible, control, contencioso y cobro del impuesto. Se trata obviamente de arreglos que constituyen puntos de paso

obligatorio, por no poder utilizar el método que suelen usar las empresas y que consiste en establecer una contabilidad analítica con la consolidación de las «hojas de tiempo» de los agentes.

El costo que se obtiene es un costo completo que no solamente integra los gastos identificados en el presupuesto de la DGI sino que toma también en cuenta todos los gastos realizados dentro de otros presupuestos (pensiones, ...) o no presupuestados (uso de bienes inmuebles públicos...).

De esta manera, el seguimiento de este costo completo por impuesto proporciona datos interesantes acerca de posibles desgravamientos fiscales.

La declinación de dicha evaluación a nivel de los servicios descentralizados (o sea en los departamentos) permite completar el dispositivo de control de gestión, centrado en la evaluación de resultados, con una parte que permite medir mejor el uso de los recursos y el rendimiento de los mismos con respecto a la red fiscal y apreciar mejor la adaptación de los recursos a los objetivos fiscales.

Junto al análisis de costos por impuestos, por misiones o por estructuras, surge la necesidad creciente de un análisis de costos por « canal de distribución » o por procesos. Se trata concretamente de contestar la pregunta: ¿cuál es el costo de procesamiento de un reclamo, de un contacto personal con un contribuyente (por teléfono, en ventanilla, por correo postal, por Internet)? o también ¿en cuánto estimar el costo de procesamiento de una declaración de impuesto sobre la renta (por Internet o sobre papel)?.

De ahora en adelante, es allí donde se ubican nuestros márgenes estratégicos y donde necesitamos enfocar los costos desde un punto de vista estratégico.

La productividad

Hemos aquí un tema que se consideró por mucho tiempo como incongruente, e incluso como tabú, en el mundo de la administración pública, y sobre el cual hasta las organizaciones sindicales aceptan discutir hoy en día, llegando incluso en algunos casos a reivindicar la misma, como elementos de reconocimiento colectivo del esfuerzo realizado y los logros alcanzados.

Esta evolución no es más que la consecuencia de los progresos realizados en la identificación de los dos aspectos que componen la productividad: los resultados obtenidos durante la realización de nuestras misiones y la evaluación del costo de los recursos utilizados.

Desde hace ya varios años, la DGI se empeña por distintos medios en evaluar sus resultados de productividad. Lo hizo primero de modo sectorial (fiscalidad de los particulares, fiscalidad de las empresas, bienes raíces), en base a la evolución del ratio cargas-puestos de trabajo propio de cada uno de estos conjuntos de misiones. Recientemente, se procedió a un estudio que permitió, por una parte, evaluar la productividad global promedio de la DGI para el periodo 1995-2001, y, por otra parte, determinar los factores globales de dicha evolución y apreciar la contribución de los mismos en cuanto a la evolución global de este periodo. A este respecto, junto a la medición de los factores de productividad cuyos efectos se pueden

cuantificar de manera directa y precisa, el estudio permitió determinar la parte de la « productividad tendencial »; ésta última, llamada también por los economistas « progreso tendencial », encierra la totalidad de los factores de productividad sistémica que contribuyen al mejoramiento del funcionamiento general de una organización, sin que sea posible cuantificar la contribución individual de cada uno con el mismo rigor aplicado a otros factores de productividad (informatización, simplificación, reorganización), ya que sus efectos son generalmente más difusos (es el caso por ejemplo de las acciones de “management”). Dicho estudio mostró que la Dirección General de Impuestos generó, en el periodo 1995-2001, una tasa global de productividad de más del 2% al año, considerando que el 54% de estos resultados procedía de la informatización, las simplificaciones legislativas y administrativas, y las reorganizaciones de estructuras, mientras que el 46% era producto de « progresos tendenciales » relacionados con la formación profesional permanente, el desarrollo de la ofimática, los mejores métodos de trabajo, y la priorización de tareas.

La integración dentro de nuestras estrategias de los tres elementos que proceden directamente de métodos de gestión del sector privado (resultados, costos, productividad), ¿debe llevarnos a perder nuestra « alma pública »? ¡No por el contrario! No sólo el rendimiento y el interés general no son conceptos separados por un mamparo estanco, sino que además la búsqueda de la eficiencia entra directa y completamente en una visión renovada y modernizada del Servicio Público y el Interés General que obliga la Administración a rendir cuentas a sus accionistas, que son los ciudadanos, acerca del mejor uso que se le pueda dar a este producto escaso, y por ende caro, que son los recursos puestos a disposición de ella.

Los tres elementos están en el centro del dispositivo de contractualización enablado por la DGI en 1999. Este contrato «coloca bajo tensión fuerte la red que se apoya en el control de gestión y el reporte continuo de resultados y se basa en la lógica del « ganador-ganador ». El Estado y los contribuyentes en su conjunto sacan provecho de los mejores resultados de la DGI que, en cambio, se beneficia con la transparencia presupuestaria que, por experiencia, resulta ser totalmente compatible con un control de gastos tan estricto como el que se da en el resto del Estado: se logró ganar la apuesta de la responsabilidad en cuanto a los fondos públicos.

Se veía a la Administración del ayer como una pesadilla; la de mañana, cada vez más, tendrá que rendir cuentas con respecto a los objetivos fijados por el poder político de acuerdo a principios de buen gobierno.

B) MÁS ALLÁ, NUESTRO RETO ES REDESCUBRIR A TRES PERSONAJES MUY SENCILLOS, QUE OTRAS ORGANIZACIONES DESCUBRIERON (VEINTE AÑOS) ANTES QUE NOSOTROS.

Hacer evolucionar nuestras organizaciones para que progresen en el sentido de la eficiencia y los logros compartidos es volver a barajar las cartas, para identificar claramente a los actores de cambio y darles el sitio que les corresponde a tres personajes centrales dentro de las acciones administrativas: el gerente y el innovador, dentro de la organización administrativa, y frente a ambos o entre ambos: el cliente. Muchas otras organizaciones ya efectuaron la identificación de estos

retos, anticipándose a nuestro enfoque actual, en algunos casos, con casi veinte años.

El gerente

Adaptar el manejo de las administraciones financieras consiste primero en utilizar la palanca del cambio gerencial de la contractualización de resultados y recursos.

El manejo gerencial tiene como fin último de mejorar el rendimiento. A este respecto, los conceptos de gestión, orientaciones prioritarias y compromisos cifrados representan el meollo del enfoque. Dicho manejo garantiza que la dirección general se mantenga informada acerca de la eficacia global tanto de la red como sus componentes. Contribuye también a informar los servicios externos al difundir datos de resultados comparativos. El mismo asegura la coherencia de la acción autónoma de los servicios territoriales en el marco de los lineamientos y las prioridades fijadas por la Dirección general. Finalmente, al formar parte de una política de descentralización, constituye la base del profundo diálogo de gestión que se instaura entre la Dirección general y los servicios operacionales.

Las principales herramientas de la gestión estratégica pueden adaptarse fácilmente a la acción pública: definición de lineamientos prioritarios, establecimiento de objetivos, práctica de la evaluación, medición continua y sencilla del rendimiento, elaboración de planes de acción.

Al combinarse con la descentralización, brindan márgenes de maniobra a los responsables de las unidades tributarias mediante la contractualización.

De ahora en adelante, muchas administraciones tributarias del mundo se encuentran bajo el régimen de un contrato plurianual de objetivos. La Dirección General de Impuestos desarrolló un sistema en dos etapas:

- Primero, sentar las bases: la contractualización interna con los responsables operacionales;
- Luego, instalar el techo: la contractualización externa, que determina desde el año 2000 nuestros compromisos para con los ministros y la colectividad nacional.

Un sistema participativo por objetivos: permite llevar a cabo los arbitrajes indispensables para la definición de prioridades y la asignación de recursos. Se subdivide en cinco fases esenciales:

- Efectuar un diagnóstico global acerca de la situación local y los recursos disponibles;
- Analizar y medir las misiones de cada Servicio en términos de carga de servicio, recursos y resultados, tanto en el plano cuantitativo como cualitativo;

- Ahondar en el contenido de los resultados obtenidos y encontrar el origen verdadero de dificultades eventuales;
- Jerarquizar las prioridades de mejoramiento de los resultados de acuerdo a los recursos disponibles;
- Elaborar planes de acción que se derivan del diagnóstico inicialmente realizado y ajustar a los mismos objetivos cifrados que deberán alcanzarse en un plazo determinado.

El diálogo de gestión, muy estructurado, entre el Director General o su Delegado y cada uno de los directores operacionales se apoya en dos momentos cruciales de la contractualización: el director recién nombrado presenta en una entrevista personal un análisis de la situación de su dirección, un diagnóstico de las fortalezas y debilidades, y los lineamientos que orientarán su actuación.

Los resultados se formalizan en un documento que contiene los compromisos explícitos del director en cuanto al mejoramiento del rendimiento de los servicios que están bajo su autoridad y los compromisos de parte de la administración central en cuanto al apoyo que brindará.

La conferencia de evaluación tiene lugar a los dos años de la toma de posesión del cargo por parte del director. La misma permite hacer un balance de etapa, exhaustivo y contradictorio, de los resultados alcanzados por el director local y su equipo cotejándolos con los objetivos previamente fijados. Es también la ocasión para asegurar la coherencia entre la estrategia local y las orientaciones nacionales.

De igual modo, se establece un sistema de contractualización entre los directores locales y los jefes de servicios locales.

En 1999, la Dirección General de Impuestos superó una etapa decisiva: es la primera administración pública en firmar con la Dirección de Presupuesto un « contrato trienal de objetivos y recursos ». Éste contempla los compromisos nacionales de la DGI, con unos quince compromisos cifrados, adaptados a los contextos locales, y medidos cada año. Como contrapartida, dicho contrato garantiza los recursos globalizados y trasladables de la DGI para el mismo periodo, en lo concerniente tanto a los puestos de trabajo como a los recursos presupuestarios.

Es un elemento esencial de autonomía y responsabilidad que sólo se hizo posible gracias a la madurez del dispositivo de manejo interno.

El cliente (El Ciudadano)

Fue el desafío más reciente y más exigente que se haya lanzado a nuestras administraciones financieras: bien completar la relación fisco / contribuyente con una relación administración / usuario.

Las relaciones entre el servicio público y los contribuyentes / ciudadanos están evolucionando. Las expectativas han ido diferenciándose y diversificándose con la evolución de la educación y los cambios en los modos de vida. La atención y el servicio impersonal y uniforme de parte de nuestras administraciones tributarias ya no se adaptan a este contexto.

Desde el punto de vista del usuario, durante los últimos treinta años, pasamos de una economía dominada por la demanda (la posguerra, los « Treinta Gloriosos») a una economía dominada por la oferta (sociedad opulenta). Al mismo tiempo, el sector industrial retrocedió para beneficio del sector de servicios, la apertura de fronteras y el progreso de los transportes favorecen una competencia cada vez más fuerte. Todos estos cambios convergen hacia un mismo resultado: el fortalecimiento del papel del cliente.

Poco a poco, las empresas, y luego casi todos los sectores se han ido organizando en torno a él. Casi todos los sectores porque el servicio público constituyó una excepción en este proceso hacia el usuario. Si se quiere identificar un motivo, se puede adelantar que, históricamente, el usuario no es la razón de ser de la administración tributaria. Por mucho tiempo, su razón de ser fue exclusivamente la misión de autoridad que se le asignaba.

Desde entonces, en el centro de nuestras organizaciones, no encontramos al usuario, sino a los que hacen funcionar las redes. Una de las razones del deterioro de imagen de la administración tributaria radica en ello: el ciudadano adoptó la costumbre de que se le tratara como cliente; no sucedió con la administración tributaria y se molesta cada vez más por ello.

Una gran cantidad de administraciones tributarias extranjeras redescubrieron al usuario; y, hoy en día, el consenso interno está progresando positivamente dentro de la administración tributaria francesa. El contrato de objetivos y recursos de la DGI tiene como primer objetivo «mejorar la calidad del servicio que se brinda al usuario». Nuestro observatorio interno señala un incremento continuo del número de agentes que consideran que la DGI se preocupa por el servicio al usuario. Pero no basta con la toma de conciencia: es preciso afianzar la estrategia, los compromisos, y la organización.

Dentro del contrato, ello consiste en que la DGI siga siendo una administración fiscalizadora pero a la vez se convierta en una administración de servicio. Los términos pueden sorprender de parte de una administración de fuerte tradición autoritaria, e incluso represiva. Los mismos muestran que se admite la existencia de una evolución: la de nuestros conciudadanos, más « consumistas », inclusive frente a los grandes servicios públicos.

Ya no basta la relación de autoridad de la administración con el « sujeto », palabra que ya no forma parte de nuestro vocabulario desde hace varios años. El concepto de administración de servicio establece una obligación recíproca: por supuesto, los contribuyentes deben pagar el impuesto, y ello permanecerá así; pero debemos brindarle el servicio y con calidad.

La calidad de servicio implica también suscribir compromisos y medir resultados.

Puesto que en materia de misiones tributarias, en lo que respecta a la calidad de servicio, sólo se hace bien lo que se mide, por ende, la medición de resultados es una condición necesaria para poder fundamentar el servicio público en el servicio al público.

La medición se basa primero en criterios objetivos, tales como los plazos de respuestas. Pero también en la calidad que esperan los usuarios: la DGI realizó un sondeo nacional de sus usuarios para medir tanto la opinión acerca del servicio actual como las expectativas para el futuro.

El establecimiento de una organización más orientada al servicio está en el centro del proceso de « reforma-modernización » que ha emprendido nuestro ministerio.

Para la Administración Tributaria, se trata de pasar de estructuras relacionadas con sus propios procesos de producción, a estructuras concebidas en base a las necesidades de los usuarios. Los usuarios como ente plural: el servicio público moderno debe tomar más en cuenta la diversidad de sus públicos. Es cierto en el caso de los particulares: nuevos centros de « impuestos-servicio », interconexión de las ventanillas de la DGI y la Contabilidad Pública. Es igualmente cierto en cuanto a las empresas: la Dirección de Grandes Empresas (DGE), única interlocutora tributaria, está operando desde el 1ro de enero; para las PYME, estamos instalando progresivamente sobre el terreno un equipo de gestión-pago a lo interno de dos servicios que funcionaban hasta ahora por separado (centro de impuestos y oficina de recaudación).

No quisiera concluir este punto sin abordar la cuestión de saber cómo debemos llamar a las personas que entran en contacto con nosotros, es un factor determinante para nuestras perspectivas estratégicas.

En la actualidad, la palabra « eje » es « Usuario », pero existe también la tentación de utilizar la palabra « cliente ». ¿El uso de la palabra « cliente » tiene fundamento? ¿Debemos quedarnos con la palabra « usuario »?. En la mayoría de los servicios públicos actuales, los esfuerzos de “management” consisten en llevar la palabra « cliente » a los labios de los responsables y tratar de hacerla bajar a los distintos niveles de la jerarquía.

Hablar de « cliente » pudiera a primera vista parecer excesivo ya que ningún Contribuyente del mundo puede escoger su administración tributaria. A este respecto, el lema holandés resume bastante bien el esfuerzo de servicio « No podemos hacer que el impuesto sea más agradable para ustedes, pero podemos hacerlo más fácil ». En realidad, parece justificado decir que los contribuyentes se convirtieron en usuarios pero que estos usuarios quieren ser tratados como clientes y se justifica aún más tratarlos como clientes que decir que son clientes. Si se retoma una clasificación de un organismo oficial francés, este concepto nos remite a una categoría especial de nuestro público, emergente pero sin ser mayoritaria por el momento. Junto a los usuarios – clientes preocupados en busca de tranquilización – , al consumidor – empresario que necesita una atención « a la medida » -, y a los clientes del « papy-boom » producto del envejecimiento demográfico, existe « el cliente-ciudadano ». Es un cliente que debe convencerse en alguna parte de que, al cumplir sus deberes para con la administración, y, por consiguiente, al cumplir a

cabalidad con las exigencias tributarias, recibirá un trato equitativo. En el plano macro-social, este individuo necesita confiar en la coherencia del dispositivo fiscal, el uso que se le da al dinero, y, de modo general, la moralidad de las finanzas públicas. Este cliente en busca de ciudadanía constituirá el eje de nuestra estrategia-clientela a mediano plazo.

El innovador

La mutabilidad representa uno de los grandes principios del servicio público: los servicios brindados al público deben adaptarse siempre a sus necesidades, lo que implica que los mismos deben evolucionar a medida que van cambiando las expectativas. A este respecto, el impacto de las tecnologías nuevas surte efectos tan fuertes en el sector público como el sector privado. La creciente informatización de las actividades genera cambios en los métodos de trabajo y las modalidades de organización y gestión.

En la transformación de nuestros sistemas de producción intervienen dos niveles:

- Los expertos y organizadores que hacen pasar el cambio por arriba;
- Cada uno de los agentes de la DGI que hacen pasar el cambio por abajo;
- **De la innovación desde arriba: la revolución copernicana**

Ninguna administración tributaria pretende ser una « start-up », aún cuando las más recientes, tales como las de España o Chile, se hayan basado desde el inicio en un sistema integrado de información. « Pero todo queda resumido en esta frase de nuestro contrato: « La DGI realiza esencialmente actividades de procesamiento de información y servicios con alto valor agregado, dentro de un entorno tecnológico y económico en plena transformación ».

Las administraciones tributarias se informatizaron desde hace tiempo. Pero, la mayoría de las veces, las herramientas informáticas son producto de aplicaciones verticales construidas, impuesto por impuesto, y sedimentaciones de software inducidas por la informatización de los procesos de producción. En este aspecto, se necesitan grandes reformas para responder a las demandas de los usuarios y optimizar la labor de las administraciones tributarias.

En Francia, dicha reforma, diría incluso dicha revolución, tiene nombre: COPÉRNICO.

Este ambicioso proyecto se puso en marcha hace un año con tres innovaciones importantes:

- La meta es un sistema común de información DGI-DGCP, ya que las aplicaciones de ambas administraciones no comunicaban entre sí. Para los entendidos en sociología administrativa, esta labor en común constituye una pequeña revolución: gracias al empeño del equipo-proyecto, estamos demostrando desde un año que es posible.

- El sistema está centrado en el usuario y la « cuenta fiscal simplificada ». La informática « transversal » que hace posible la tecnología de Internet sustituirá la informática vertical existente – los estadounidenses la llaman « informática de cañones de chimeneas » - concebida en base a procesos de producción. La revolución copernicana se añade a la revolución de servicio: en el marco de COPÉRNICO, consultamos a los usuarios acerca de sus necesidades antes de adaptar nuestra oferta informática.
- De ahora en adelante, se trata de brindar nuevos servicios a distancia a los millones de « ciber-contribuyentes » potenciales. Se abrió el portal fiscal en el año 2001. El objetivo consiste en que, de aquí al 2003, los contribuyentes – tanto particulares como empresas – puedan teledeclarar, telepagar, e incluso hacer reclamos sobre los principales impuestos.

Esta « e-administración tributaria » se añade, como se ve también en el extranjero, a los canales ya existentes: ventanilla, correo en papel y, cada vez más, teléfono. Le corresponde al contribuyente escoger. Por supuesto, esta administración multimedia está cambiando más y más profundamente nuestros métodos de trabajo, basta señalar la Intranet que conectaba entre sí sólo a unos cientos de ejecutivos en el año 2000 y en el año 2002 lo hace con la totalidad de los 80 000 agentes.

- **a la innovación que viene desde abajo: la revolución termodinámica**

Todo agente debe ser instigado a innovar. Para ello, él debe sentirse como parte activa de los cambios estratégicos. Este cambio fundamental de los modos de organización se basa en la responsabilización y, a la vez, en la aplicación de la lógica del « ganador-ganador ».

La responsabilización se establece a través de la participación efectiva de los agentes en la base de nuestro sistema de gestión: el DPA (Diagnóstico-Plan de Acción), es decir, una implicación auténtica relacionada con la condición del lugar donde se brinda el servicio y la definición de recursos necesarios para alcanzar los objetivos.

La lógica del « ganador-ganador » se manifiesta bajo diversas modalidades.

Concretamente, este enfoque se hizo realidad en la DGI cuando se buscaron fórmulas de simplificación en el marco del proceso llamado « de la segunda pierna » cuyo propósito era apoyar el establecimiento del ARTT (reducción del tiempo de trabajo).

Para poder sacar provecho al máximo de la reducción del tiempo de trabajo, medida que se generalizó a partir del 1ro de enero de 2002, en un contexto de estabilización del nivel de empleo, los agentes de la DGI se movilizaron para analizar y desmenuzar sus procesos de trabajo. Se trató de mejorar organizaciones no óptimas o eliminar tareas inútiles. De esta manera, se elaboraron más de mil

propuestas. Dichas simplificaciones, retomadas en grupos de trabajo formados en función de cada oficio, se validan y se ponen a disposición de toda la red.

La lógica del « ganador-ganador » se encuadra también dentro de la adhesión y la apropiación de parte de nuestros agentes de las «revoluciones culturales» que se producen en nuestra institución como, por ejemplo, el establecimiento de la política de calidad de servicio. La búsqueda de soluciones personalizadas y adaptadas a la diversidad de las tareas y los públicos identificados, y la divulgación de estas iniciativas son algunos de los recursos que sirven para agilizar el cumplimiento de las misiones e incrementar la eficacia.

Sin lugar a duda, esta exhortación a la innovación ascendente se refuerza con el establecimiento de dispositivos de participación de los agentes en los incrementos de productividad que se generan, sea en forma individual o colectiva.

Incluir la participación en los beneficios dentro del “management” es garantizar a los agentes que la colectividad administrativa les reconozca la capacidad de hacer evolucionar la misma con miras a una mayor eficiencia y un mejor servicio público.

CONCLUSIÓN: FUNCIÓN DE GESTIÓN Y FUNCIÓN ESTRATÉGICA

Tanto dentro del Estado como la Empresa, la innovación surge aún más cuando existe responsabilización. La misma sólo puede instaurarse dentro del marco de una visión estratégica de la administración tributaria: hay que preguntarse para qué sirve la institución, lo que se espera de ella, lo que quiere ser dentro de cinco años, dentro de diez años.

Este enfoque no siempre tiene eco en las administraciones. No se trata necesariamente de indiferencia hacia la estrategia, sino de discordancia entre el momento de lo político y el momento de la estrategia, e incompatibilidad con nuestros marcos de referencia formateados de acuerdo a la anualidad de las leyes de presupuesto. Ahora bien, es sólo después de tres a cuatro años cuando se empieza a percibir los resultados de una estrategia.

En la administración tributaria, el desafío de la responsabilidad y la eficacia está lanzado. El Estado y los usuarios ya alcanzaron mejores resultados. El estilo de mando ha cambiado considerablemente. Pero todavía falta mucho puesto que el cambio es una carrera de fondo. Nada se logra en estas administraciones tan complejas sin tiempo, tenacidad y valentía.

Caso práctico:

TEMA 1.1 LA VISIÓN ESTRATÉGICA. MODERNAS TENDENCIAS EN ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Peter Daalmans

Asesor de Políticas
Administración de Impuestos y Aduanas
(Países Bajos)

SUMARIO: Resumen Ejecutivo.- 1. Se Implementará el Concepto de Equipos de Administración Total.- 2. Gerencia de Formación (Coaching).- I. Introducción.- II. Características de la “Siguiente” TCA.- III. Centros Regionales Tributarios y Centros de Aduanas.- IV. La Gerencia de la Administración Tributaria y de Aduanas.- V. Administración del Cambio.

RESUMEN EJECUTIVO

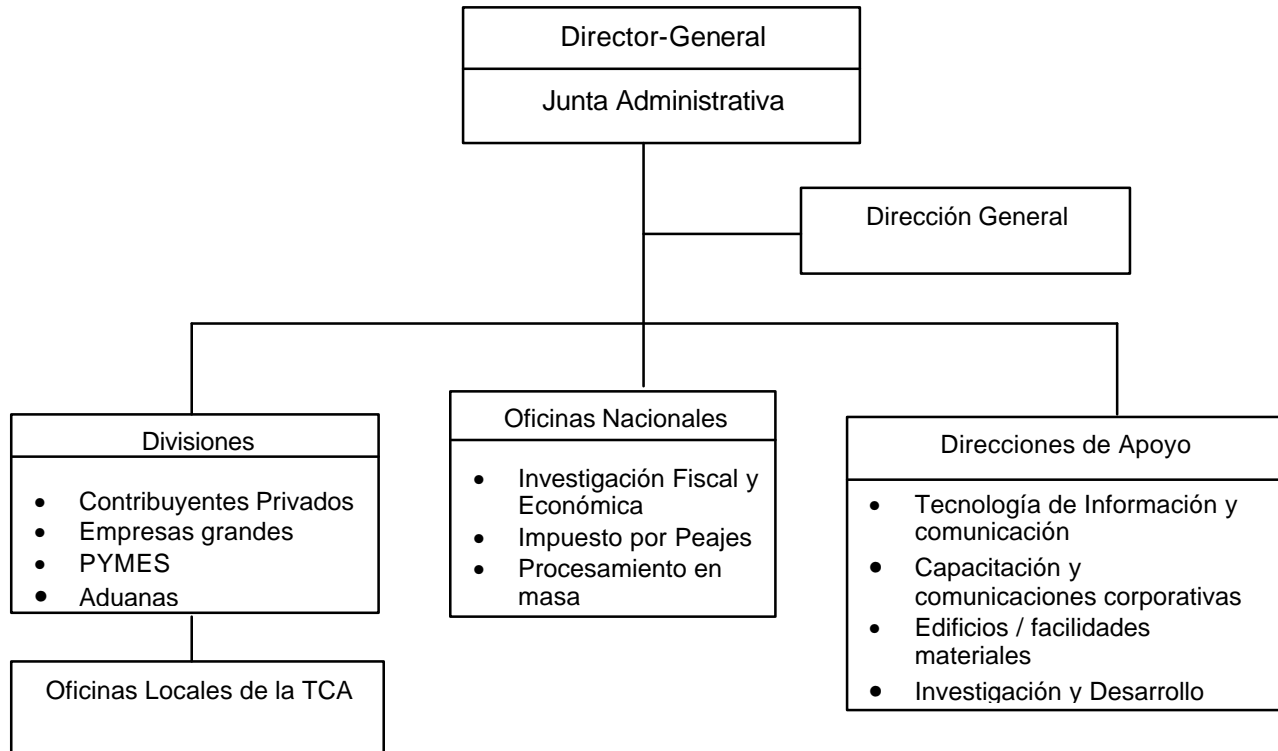
Durante los próximos años la Administración Tributaria y Aduanera de los Países Bajos (TCA, por sus siglas en inglés), cambiará su enfoque, su organización y su administración. En este aspecto predominan tres temas:

- la importancia de ser una organización flexible;
- que trabaja sobre la base de las habilidades de su personal en vez de las funciones;
- procesos de pensamientos en vez de estructuras.

La TCA experimentó una reestructuración radical a inicios de los años noventa. El propósito de esa reestructuración fue el tratamiento integrado de los clientes - contribuyentes. Desde entonces los contribuyentes son tratados de manera integral y pueden aplicar a un portal de comunicaciones único para todos sus asuntos tributarios. Además, se distinguieron cuatro importantes categorías de grupos objetivos:

- personas naturales,
- pequeñas y medianas empresas (PYMES, SME, por sus siglas en inglés),
- empresas grandes, y
- clientes aduaneros.

Esta categorización también se reflejó en el ámbito administrativo: cada grupo objetivo tiene su propia división o dirección de grupo objetivo. La estructura actual comprende cuatro de las direcciones de los grupos objetivos, cuatro direcciones de apoyo y 80 oficinas tributarias de grupos objetivos locales.



El TCA ha estado operando muy satisfactoriamente de acuerdo con esta estructura organizacional por más de diez años. El tratamiento integrado de los grupos de clientes ha probado ser un enfoque bien seleccionado que llevó al TCA a una posición altamente valiosa dentro de la actual sociedad de Los Países.

Sin embargo, hay necesidad de permanecer alerta ante desarrollos futuros – los que actualmente pueden notarse cuando se observa detenidamente – así como la necesidad constante de tener que mejorar la calidad operacional, en la lucha por la excelencia operacional. Esto es vital para una organización que cumple con la ley como lo es la administración tributaria, que debe mantenerse en comunicación con todo tipo de desarrollo en la sociedad, entre los cuales tenemos los desarrollos en las tecnologías de la información que inducen a los contribuyentes a realizar nuevas demandas sobre el servicio que proporciona la administración tributaria, mientras que a la vez se permiten nuevas posibilidades para la implementación en los procesos primarios.

Mientras que el enfoque orientado hacia el grupo objetivo de las operaciones de la TCA continuará siendo importante en los años venideros como un punto de inicio estratégico, esta orientación hacia el grupo objetivo, sin embargo, no se utilizará más como un marco organizacional para la gerencia: ya no será visible en

la estructura organizacional debido a que las direcciones de los grupos objetivos serán abolidas así como el grupo objetivo de oficinas tributarias. El modelo gerencial se basará más bien en procesos. El enfoque en los procesos, en los cuales estarán básicamente divididos, tales como: provisión de servicios, supervisión e investigación intensiva, procesos en masa, y procesos aduaneros, hará que sea posible tornarse cada vez más profesional, más allá de las fronteras de la presente distinción de acuerdo con los grupos objetivos. El motivo para esta distinción es que la proporción de servicios es un “negocio” completamente diferente de la supervisión intensiva. El personal que proporciona los servicios tiene que poseer diferentes habilidades que aquellas del personal que supervisa, estas habilidades son únicas a ellos. Esto también se aplica con relación a los procesos en masa, donde el uso de la tecnología de la información juega un importante papel que aquel de proporcionar servicios o supervisión. Otra gran ventaja de la abolición de las direcciones de grupos objetivos es que se pueden trazar líneas más estrechas entre los legisladores y aquellos que son responsables de la implementación de las políticas.

Finalmente, este enfoque en los procesos estará principalmente en el interés de los contribuyentes, porque por un lado, permite la mejora en la calidad del apoyo a la ley al proporcionar un servicio que es más accesible y hecho a medida, mientras que por otro lado, resultará en una supervisión mejor equilibrada y más proporcional a lo largo de los diferentes grupos objetivos.

La característica de la nueva organización es la estructura gerencial plana. A partir del 1° de enero de 2003 habrá un total de 13 Oficinas Regionales, 4 Oficinas Regionales de Aduanas y 1 Centro de Procesamiento Central en Masa. Estas oficinas tributarias regionales – están a cargo de todos los procesos primarios – serán apoyadas por cuatro centros de soporte. También habrá un Servicio de Contadores Internos y el Servicio de Información e Investigación Fiscal (que trata específicamente con fraudes grandes).

Así, la nueva estructura organizacional de la TCA tiene la siguiente apariencia:



Conjuntamente con este cambio en la estructura se encuentran dos cambios próximos relacionados con el proceso administrativo y el estilo gerencial:

1. SE IMPLEMENTARÁ EL CONCEPTO DE EQUIPOS DE ADMINISTRACIÓN TOTAL

La imagen del gerente integral como una “figura omnipotente” ha sido reemplazada. La Gerencia es la Administración Tributaria y la misma comprende muchos campos de actividad. La Gerencia no está limitada a asuntos como calidad física, orientación para el cliente externo o a la entrada de personal optimo, pero también está involucrada en la supervisión de cambios, que provienen de las diferentes leyes, un ambiente de cambio y aumento de la informática. La experiencia práctica ha demostrado que la combinación de todas las disciplinas y destrezas en una persona es una tarea altamente exigente. Además, se hace un uso insuficiente de las habilidades específicas del gerente individual. Por otro lado: en equipos se puede hacer un mejor uso de estas habilidades personales. El desempeño de un equipo gerencial está basado en la responsabilidad compartida para un resultado general en la organización y las responsabilidades individuales para las áreas específicas dentro de esa organización. Los miembros del equipo, cada uno con sus conocimientos y habilidades específicos, intereses y experiencia, contribuyen con el resultado final del equipo como un todo. Esto fortalece la calidad de la gerencia mientras que a la vez mejora el bienestar de los gerentes individuales. La idea de

los equipos gerenciales no solamente se introduce a nivel de los centros regionales tributarios; también se implementa en la cima de la organización. Un equipo gerencial de una Administración Tributaria – consistente de cinco miembros y presidida por el Director General – se establece para la administración diaria de la administración tributaria. Los miembros del equipo realizarán acuerdos sobre sus contratos con las oficinas y sus carteras, archivos, sujetos y papeles. La confianza mutua dentro de los todos los equipos gerenciales es crucial.

2. GERENCIA DE FORMACIÓN (COACHING)

Cada vez más gerencia significará: formación (*coaching*), supervisión y estímulo a la cooperación. Todo esto está dirigido hacia el uso óptimo del potencial disponible: el desarrollo y el mantenimiento de las pericias disponibles de los miembros del personal y la utilización flexible y eficiente de las mismas. Dentro de la organización de la Administración Tributaria, se asignan responsabilidades al personal y los equipos de trabajo donde sea posible. En los equipos de trabajo, los roles y las responsabilidades se dividen de acuerdo con las destrezas disponibles. Esto significa que la estructura organizacional formal pierde importancia: los miembros del personal a menudo tendrán que cambiar roles y lidiar con las diferentes tareas, donde sus conocimientos, experiencias individuales y sus habilidades son más importantes que las descripciones literales del puesto de trabajo. También significa que la relación tradicional entre el personal y los gerentes está destinada a cambiar.

I. INTRODUCCIÓN

1990-2000

Hace más de diez años la Administración Tributaria y de Aduanas (TCA, por sus siglas en inglés) de los Países Bajos revisó drásticamente los principios subyacentes de su enfoque y operaciones y reestructuró su organización consecuentemente. El objetivo del proceso de reestructuración en el periodo, 1990-1992, fue tratar con los contribuyentes de manera integral y tratarlos como *clientes*: una ventanilla única para todos los asuntos tributarios del individuo. La TCA, al enfocarse en los grupos objetivos tuvo éxito al mejorar la calidad de sus operaciones de aplicación de la ley y elevó su apreciación social.

Esta decisión estratégica y la concomitante reestructuración de la organización (el enfoque en los grupos objetivos y una ventanilla única para los clientes) en su momento ocasionaron una conmoción. Muchos miembros del personal experimentaron importantes cambios en su trabajo y lugar de trabajo. Esto también se debió al hecho que había pasado mucho tiempo antes de la reestructuración de la organización para mantenerse actualizada con los cambios en la sociedad.

La TCA continuó cambiando en los años que siguieron. Cada vez más los cambios son considerados como una ocurrencia normal y necesaria en vez de un

disturbio inconveniente. Toda organización tiene que ser flexible para poder adaptarse a los puntos de vista y circunstancias cambiantes. Sin embargo, aunque esto parezca obvio, no es una tarea sencilla. El cambio es más fácil cuando hay presión a favor del mismo: cuando “las cosas ya no funcionan”. El cambio es más difícil cuando hay menos presión externa discernible para adaptarse. Es más difícil justificar el cambio si una tendencia no llega a un alto claramente discernible. Las mejoras son menos espectaculares y los pasos diminutos son menos visibles que los movimientos importantes. Aún así, hay un enorme riesgo al retrasar la acción por mucho tiempo.

Es un hecho que el paisaje social se verá diferente en el futuro. Nadie sabe como diferirá, y este es el motivo por el cual tiene poco sentido comenzar desde una imagen futura detallada. Sin embargo, hay una cantidad de tendencias visibles, que la TCA cree que son importantes:

- computarización (por ordenador);
- internacionalización;
- cambios en la legislación tributaria y en las regulaciones;
- cambios demográficos;
- cambios en los deberes y la posición del gobierno y otras instituciones sociales;
- cambios en el Mercado laboral;
- patrones culturales cambiantes dentro de la sociedad holandesa.

La “siguiente” Administración Tributaria y de Aduanas

¿Cuáles serán los deberes más importantes de la TCA en el futuro? La TCA tiene que establecer un perfil como una agencia de aplicación de la ley, que:

- logra la uniformidad nacional en sus operaciones;
- proporciona servicios personalizados rápidamente;
- proporciona una estrecha supervisión de los asuntos que requieren esto, debido a los riesgos y los intereses involucrados;
- combate el fraude efectivamente al utilizar la información sabiamente;
- posee el profesionalismo y la pericia en todas las áreas (temas específicos de tributos, administración, apoyo al personal, tecnología de información y administración de procesos);
- logra estos objetivos al explotar plenamente la tecnología de la información.

Es esencial que la conceptualización esté basada en las expectativas del cliente y en el requerimiento que la aplicación de la ley es de una calidad superior. Los aspectos internos, como la estructura de la organización, están subordinados a esto. Las estructuras y los procedimientos son facilidades temporales y tienen que estar de acuerdo con los cambios requeridos en el enfoque y en las relaciones con los clientes. Este es el motivo por el cual el empresariado interno será más importante que la jerarquía oficial, en el futuro, la colaboración basada en proyectos será más importante que la delineación de la tarea, y la imaginación y es un reto más importante que la certidumbre y la previsibilidad. El único enfoque apropiado es cambiar el desarrollo orgánico: un enfoque operacional continuo evitando la tentación de hacer todo a la vez.

El 31 de octubre de 1997, comenzó un proceso de reestructuración titulado *La siguiente Administración Tributaria y Aduanera [Belastingdienst straks]*. ¿Qué deseaba expresar el adjetivo, *straks* (siguiente, pronto)? En gran medida procuró demostrar que iba a ser un proceso abierto de desarrollo para el cual no se podían establecer hitos rígidos en el tiempo. Hay tantos factores que tienen un impacto en la organización que ya no existen soluciones simples, que solamente el personal puede cambiar las organizaciones, y que los cambios no pueden obligarse al escribirlos en detalle.

“La siguiente TCA” significa:

- una organización de aprendizaje que no tiene que depender de programaciones estrictamente determinadas y visiones de objetivo;
- una organización en la cual el personal y los gerentes son lo suficientemente flexibles para aceptar los diferentes roles y relaciones profesionales;
- una organización en movimiento, sin divisiones y estructuras permanentes debido al cambio y la adaptación será la regla;
- una organización que nunca es completa – constantemente surgirán nuevas circunstancias y situaciones.

Los cambios que ocurrirán dentro del contexto de “*La Siguiete TCA*” en el ámbito del enfoque, la organización y la administración, se construirá sobre lo que ya se ha logrado en años recientes. La TCA deberá desarrollarse aún más para proporcionarle a sus clientes servicios más personalizados, para mejorar la calidad de sus operaciones de aplicación de ley, procesar datos más efectiva y precisamente, ayudar a aliviar la carga administrativa para las compañías y para convertirse en un empleador más atractivo y una autoridad pública más accesible. Estos cambios son motivados por los desarrollos externos y la necesidad de proporcionar mejores productos y servicios. Buscan lograr un enfoque diferente hacia el trabajo y la administración, en resumen, desarrollar una cultura corporativa diferente.

Proyectos de Desarrollo en 1998-2000

Como parte de *la siguiente TCA* en años pasados, muchas oficinas de la TCA han estado involucrados en el desarrollo proyectos especiales, los cuales se han extendido más allá de la estructura divisional existente. Estos proyectos fueron ejemplos de la adaptación de los procesos de operación para reflejar un enfoque operacional continuo. Sin embargo, fueron limitadas debido a que tenían que ocurrir dentro de la estructura organizacional y administrativa existente. Este es entendible desde el punto de vista de las diferencias culturales entre las diferentes divisiones. También es comprensible dado su deber para lograr los objetivos diarios.

Entre otras cosas, estos proyectos de desarrollo han conllevado al establecimiento formal de la combinación de nueve servicios al cliente. Esto también se encaja con el cambio orgánico. De tiempo en tiempo ocurren momentos de "cristalización": cuando uno permite formas exitosas de colaboración para solidificar y convertirse en una estructura formal dentro de la organización. Para que esto ocurra, no es necesario especificar todas las implicaciones en detalle. Mucho tendrá que adquirir una forma más firme en la práctica, por medio de la experiencia.

Al final del año 2000 había llegado el momento para introducir más cambios en la estructura organizacional y administrativa. Las mejoras que busca lograr la TCA en el campo del servicio y la supervisión, exigen un control ejecutivo de mayor alcance y decisivo de lo que era posible dentro de la estructura de colaboración.

II. CARACTERÍSTICAS DE LA "SIGUIENTE" TCA

Enfoque en los Procesos

Los productos y los servicios son generados por medio de una combinación de procesos: primarios, de apoyo y procesos de facilitación. Los procesos primarios comprenden la provisión de un servicio, estrecha supervisión, investigaciones, aduanas y procesamiento en masa. El resultado de estos procesos es el suministro de productos y servicios a nuestros clientes. Un elemento de la ley de aplicación de la ley y el equilibrios de los riesgo siempre es perceptible en estos procesos. Los procesos de apoyo y de facilitación aseguran que el personal sea capaz de realizar sus deberes apropiadamente. Cubren el despliegue de personal la distribución de los recursos financieros, el control, la adaptación, tecnología de información y así sucesivamente.

Algo típico de *la siguiente TCA* es el enfoque en los procesos. Los elementos más importantes del modelo de proceso son los servicios con un umbral bajo, la supervisión equilibrada de los grupos objetivos, y el eficiente procesamiento de datos en masa.

El enfoque en los procesos requiere la conducción y desarrollo de procesos basados en la administración en cadena. Esto último cubre varios aspectos: política, diseño, producción y control. Debe haber un contacto directo regular entre aquellos que están a cargo de la producción y aquellos que cargan la responsabilidad para la

política de la TCA como un todo. Particularmente, la calidad del diseño de las operaciones es esencial si la organización va a continuar desempeñándose apropiadamente. Debido a la importancia vital de la administración de la innovación y la implementación de las políticas, se formó una dirección de investigación y desarrollo el 1° de enero de 2000.

Obviamente, los conceptos abstractos, tales como las operaciones comerciales y los modelos de procesos solamente asumirán una forma concreta y significado si la TCA apela a las personas como una organización en la cual se puede trabajar y al personal profesional y competente se les da la oportunidad de moldear su trabajo. El desempeño exitoso de la organización depende de esto. La colaboración en estructuras operacionales flexibles, orientadas hacia los objetivos, aprendizaje continuo y administración del conocimiento en todas sus facetas son por lo tanto las características primarias de *La siguiente TCA*.

Estandarización

La aplicación de la ley ocurre por medio del tratamiento estandarizado de los síntomas del riesgo, independientemente si ya sea o no este último es de naturaleza material o se relaciona con los tecnicismos de tributación o aduanas. Esto se refleja en los perfiles de riesgo, reglas de selección, módulos de tratamiento y así sucesivamente. Esta es la manera en la cual se inyecta sucesivamente sustancia en los logros generales del TCA: “tratar a nuestros clientes de acuerdo con los estándares aplicables”. Todavía hay espacio para mejorar a nivel de la estandarización (el establecimiento de los objetivos apropiados). Y hay una necesidad para desarrollar estándares mejores y más estrictos. Sin embargo, el establecimiento de estándares es un lado de la moneda. El controlar los resultados que son logrados (¿Hemos hecho lo correcto?) representa, el otro lado que es igualmente importante. El control es indispensable, la verificación periódica de decisiones previamente realizadas.

Lo que tienen la estandarización y el control en común, es que constantemente se alimentan y tienen que ser alimentados de señales que emanan de la sociedad y los expertos adentro de la TCA. Sin embargo, la TCA no es una organización cuyo enfoque hacia el trabajo puede determinarse en cada detalle de antemano. Una sagaz implementación de la administración del riesgo requiere que la TCA se conduzca como una organización versátil basada en el conocimiento. Es esencial que el personal competente sea capaz de responder y tenga espacio para maniobrar.

Enfoque hacia los clientes y hacia los objetivos

La TCA juega un papel indispensable en la sociedad. Asegura que se obtengan los fondos para financiar numerosas facilidades públicas. Además, la División de Aduanas tiene el deber de proteger a la sociedad contra bienes indeseables. La TCA desea ser una organización enfocada hacia el cliente y hacia los objetivos y por lo tanto le gustaría lograr cumplimiento de parte de las personas naturales y las personas jurídicas con la asistencia de sus productos y servicios.

Para poder desempeñar su papel, la TCA recibe cada año una suma de aproximadamente EUR 2.4 mil millones del Ministerio de Finanzas. Esta cantidad es obtenida de los contribuyentes, personas naturales y personas jurídicas. Los mismos tienen derecho a esperar que la TCA utilice esta cantidad de manera rentable para propósitos loables. En otras palabras, la sociedad requiere el logro de resultados a costo más bajo posible.

Tradicionalmente la TCA ha buscado utilizar el presupuesto que se asigna efectiva y eficientemente. El ciclo de planificación y control (desde el plan de negocios a los informes anuales y gerenciales) establece la base para esto. Sin embargo, la sociedad representada a través del Parlamento es cada vez más exigente en obtener una perspectiva sobre la manera en la cual el gobierno desempeña sus tareas y regula el gasto asociado con esto. Tanto en el presupuesto y en el informe financiero debe haber una relación claramente definida entre la política propuesta, los resultados que son finalmente logrados, y los costos incurridos. Por lo tanto uno tiene que especificar que resultados cuantificables son concebidos, como deben lograrse y a que costo, y al final del día uno tiene que contabilizar esto y si fuese necesario, explicar que planes no fueron y cuales fueron parcialmente implementados. Por este motivo el proyecto Administración Orientada Hacia Los Objetivos [*Resultaatgericht sturen* – RGS] (GOM, por sus siglas en inglés) se inició hace unos años también. El trabajo se está realizando sobre el desarrollo de un modelo administrativo orientado hacia los objetivos como parte del GOM. El objetivo es introducir este modelo para inicios de 2003.

Cuando se trata del presupuesto y el gasto, la mayoría de las organizaciones públicas todavía operan sobre una base de efectivo (base de capitales). Si uno busca asegurar la asignación apropiada de costos para compromisos propuestos o completados, este sistema no siempre es transparente. Por este motivo la TCA se desplazará otro sistema presupuestario [*baten-lasten stelsel* – BLS] en 2003. Este sistema impone requerimientos más estrictos con relación a la asignación de costos y la medición y evaluación del desempeño. Requiere claridad con relación a la identidad del cliente y del contratista, tanto interna como externamente. Y establece un criterio para la estructura de nuestra administración financiera y nuestra obligación de rendir cuentas.

El prospecto de equipos auto-regulados

No habrá ninguna transformación fundamental para el proceso administrativo y el estilo gerencial como resultado de los cambios pendientes. Sin embargo, el énfasis estará en el cambio los siguientes aspectos:

- un enfoque más explícito de la gerencia en los procesos (administración en cadena);
- la aplicación del concepto de administración integral;
- la implementación de la visión de equipos auto-regulados;

- la promoción de flexibilidad, un enfoque orientado hacia los objetivos, y el desarrollo de competencias personales dentro de la organización.

Dentro del contexto de *la siguiente TCA* ya no será posible reducir la administración a arreglos formales, horarios laborales, responsabilidades y poderes y autoridad basada en un esquema jerárquico. Naturalmente, el proceso de administración tiene que ser formalmente anclado pero la fundación más importante consiste en tener confianza en la capacidad del personal para auto-regulación crítica. El enfoque principal de la gerencia no debe estar en las estructuras, intervención y corrección, pero en la motivación y en el aliento por auto-desarrollo entre las personas de la organización en el servicio de los objetivos de la TCA'.

El desarrollo personal va mano a mano con la presunción de una mayor responsabilidad personal. Esto fortalece el compromiso del personal con la organización y la estructura de su trabajo dentro de un equipo. Esta participación será decisiva para lograr los resultados que busca la TCA y reforzará la motivación del personal hacia el trabajo. En la práctica, muchos miembros del personal a menudo aparentan ser sumamente capaces de regular sus asuntos por cuenta propia y con los demás. Por lo tanto, el desarrollo potencial deberá estar basado en equipo auto-regulados. La auto-regulación no significa que no se requiere el liderazgo dentro de la organización. Sin embargo, las tareas gerenciales se enfocarán cada vez más en especificar los objetivos de la organización y los resultados requeridos, asegurándose que se encuentran disponibles las facilidades adecuadas y el personal guía.

La introducción gradual de la auto-regulación requiere un enfoque nuevo y más variado para la guía y la evaluación del personal. El optar por la auto-regulación implica que partes del personal actual y su implementación tendrán que ser analizados.

Equipos Gerenciales

En la TCA la gerencia cubre muchas áreas de enfoque: el control de la calidad relacionada con los impuestos, las relaciones con los clientes externos, logística, el despliegue óptimo de la tecnología de la información y la capacitación del personal y del cuerpo administrativo. La TCA debe operar como una empresa que progresa, pero también debe funcionar como una organización que está a travessando cambios. Además, los estándares operacionales adheridos dentro de la TCA son influenciados por la integridad, los valores básicos y la responsabilidad individual de cada miembro del personal por sus propias acciones. En este sentido, la gerencia determina la dirección y proporciona supervisión.

Esto tiene implicaciones para los gerentes. La imagen de un gerente como alguien que puede hacer de todo es obsoleta. La práctica ha demostrado que la combinación de todas las disciplinas y las destrezas (relacionadas con tanto los procesos primarios y los procesos de apoyo) en una sola persona es una tarea imponente. Las competencias que son específicas a un gerente en particular, son inadecuadamente utilizadas como resultado de esto.

Dentro de un equipo es mejor utilizar las diferencias competencias personales que se encuentran disponibles. El desempeño de un equipo gerencial está basado en la división de la responsabilidad para los resultados generales que buscar lograr una organización. Dentro de este contexto los individuos son responsables de las áreas subsidiarias. De esta manera uno obtiene una administración integral dentro de un equipo en vez de un solo gerente “integral”.

Los miembros del equipo gerencial juegan su propio rol particular en ella. Uno podría distinguir entre los siguientes roles:

- el coordinador (el presidente);
- el evaluador;
- el organizador;
- el coordinador técnico;
- el coordinador del personal;
- el productor.

El desempeño acordado de los papeles gerenciales solamente funciona apropiadamente si la gerencia es complementaria y de igual estatus. Es importante asegurar que la contribución de cada persona sea transparente, de modo que los miembros del equipo gerencial puedan acercarse y confiar los unos en los otros. Se debe dedicar atención a la posibilidad de traducir este punto de vista en una estructura de remuneración. En este caso no es el papel en sí, que es decisivo en la determinación de la remuneración apropiada, pero la manera en la que se cumple.

¿Cómo se asignan los deberes y la responsabilidades dentro de los equipos gerenciales? Cada equipo gerencial tiene el deber de establecerse tareas y desempeñarlas, desplegar recursos, ejercer control y contemplar la innovación. La manera en la un equipo realiza esto, depende de sus miembros. No hay una solución estándar para esto, aunque el presidente es él que formalmente tiene la responsabilidad de los logros del equipo. Tal enfoque requiere que se realicen los arreglos adecuados sobre quien asumirá la responsabilidad, para qué y quien tomará un área de enfoque específico (una cartera de procesos), que archivos, artículos y roles. Estos arreglos tienen que registrarse y comunicarse a aquellas personas interesadas. Los gerentes de los equipos y el persona tiene que poder asumir que cualquier declaración realizada por un miembro del equipo gerencial refleja los puntos de vista de todo el equipo.

El Equipo como la Base de Operaciones

La TCA continuará como una “organización plana”: Líneas delgadas separarán el equipo gerencial de los líderes del equipo y del personal. Es importante que las “dimensiones humanas” del lugar del trabajo sean retenidas y permanezcan

reconocibles. Por lo tanto, los equipos continuarán constituyendo el componente esencial y actuarán como la base de operaciones para todo el personal.

Los líderes de los equipos mantendrán un contacto diario con el personal. Su influencia sobre y la importancia para el nivel de desempeño de la TCA no debe subestimarse. Tendrán que estar equipados para esta tarea y para recibir suficiente apoyo para proporcionarles liderazgo con relación a tanto la sustancia y su personal.

La formación de los equipos está primordialmente diseñada para generar un valor agregado para los clientes de la TCA y las operaciones generales de la TCA y no para cumplir con ciertos estándares con relación al tamaño, composición y funciones. El tamaño óptimo del equipo depende de su naturaleza. En vez de ser uniforme, los equipos serán formados de acuerdo con su contribución a las operaciones generales. Esto podría producir varios tipos: específico al sector, especialista, equipos de proyectos temporales y así sucesivamente. Esto también dependerá del tipo de proceso involucrado. Se podrá requerir mayor uniformidad y estratificación para el suministro de servicios o procesos en masa. Las características de un proceso, los contribuyentes involucrados, el mercado laboral regional, los conocimientos disponibles y la experiencia y demás factores similares, jugarán un importante papel.

La idea de tener equipos gerenciales en vez de gerentes también recibirá la expresión a nivel del equipo. La consistencia significa que la responsabilidad de las diferentes áreas administrativas enfocadas, tendrán que dividirse entre los diferentes líderes de equipo. El número involucrado y el método utilizado para determinar su área de enfoque, podrá variar. Sin embargo, un solo líder de equipo podría ser más apropiado en el caso de ciertos equipos. Uno tendría que examinar lo que es apropiado para el equipo en cuestión.

III. CENTROS REGIONALES TRIBUTARIOS Y CENTROS DE ADUANAS

Las Economías de Escala

Una aplicación equilibrada de la ley y el suministro de un buen servicio constituye la razón de ser de la TCA. Para lograr esto, el trabajo tendrá que realizarse más como una "profesión", al unir todos los conocimientos y competencias requeridas. Será posible hacer esto más efectivamente si podemos si podemos contar con recursos humanos multidisciplinares.

Los centros más grandes ofrecen más oportunidades al personal para especializarse en el desempeño de su trabajo relacionado con los tributos. También hacen que sea posible tener una mejor comprensión de cualquier flujo de trabajo de naturaleza estrecha y frágil. Reducen la vulnerabilidad general del centro. Además, las tareas de generación de ingresos y el servicio de gestión pueden realizarse en una sola entidad organizacional, por lo tanto, se garantiza la coordinación apropiada.

Dentro de la actual estructura organizacional, hay muchos puntos en los cuales se transfiere la responsabilidad gerencial, que están acompañados de la inevitable interferencia con la comunicación interna. Esto es un obstáculo para la política de uniformidad y su implementación. Una pequeña cantidad de centros de pago de impuestos y una TCA aún más plana resultará en líneas directas de administración y simplificará la coordinación del control interno.

Los centros más grandes son importantes debido a los siguientes motivos:

- para los clientes de la TCA debido a que los servicios serán mejores y más profesionales, el razonamiento es que la TCA deberá presentar una sola imagen a sus clientes al ofrecer acceso a través de un centro;
- para los propósitos de supervisión porque seremos capaces de estar disponibles para una “masa” mayor (los especialistas de imposición y control y una amplia gama de clientes de alto riesgo quienes requerirán supervisión);
- para la administración debido a su simplicidad administrativa y la habilidad para responder a ciertas circunstancias en una situación en particular;
- para nuestro personal porque pueden ofrecer sus conocimientos especializados y profesionales, lo cual aumentará su motivación.

Características de los Centros Regionales

La siguiente TCA, por lo tanto, tendrá una cantidad de centros regionales tributarios grandes. Estos centros no tendrán una amplia gama de deberes. Por ejemplo, algunos de ellos formarán un centro de llamadas o un equipo de procesamiento de correo electrónico, mientras que otros ofrecerán servicios extensos por el mostrador para ofrecer contacto personal con los clientes de la TCA. Todo lo que importa es como evolucionan los requerimientos.

Estos centros tendrán una fuerza laboral de entre 1.000 y 1.700 personas. Los siguientes criterios han desempeñado un papel para determinar este tamaño:

- características y vínculos regionales;
- la “masa” requerida para que la administración dote a la organización con una estructura flexible;
- la cantidad de personal requerida para estructurar profesionalmente el servicio primario y el proceso de supervisión, y los servicios de apoyo;
- la habilidad de mantener líneas cortas y directas hacia la gerencia para acercar aun más a la administración y las operaciones;
- el logro de una estructura factible para la coordinación y sincronización de los diversos centros tributarios.

Un centro no estará sujeto a una sola ubicación. Puede abarcar una cantidad de sucursales. Estas sucursales estarán situadas en los mismos lugares donde actualmente están basadas nuestras diversas oficinas locales. No es práctico buscar una concentración física en grandes edificios en alguna parte en las diversas regiones. Gracias al creciente potencial ofrecido por la tecnología, el personal puede continuar trabajando en las ubicaciones actuales.

Aduanas

La combinación de atención al cliente, el procesamiento de declaraciones y el control físico son típicos de la supervisión llevada a cabo por la División de Aduanas. La relación entre estas justifica la elección a favor de establecer un pequeño número de centros de aduanas separados. Debe continuar existiendo un Sector de Aduanas reconocible dentro de la TCA en su totalidad. Es lógico que el mismo busque la mayor colaboración posible con los centros tributarios cuando se refiere a tratar con los clientes. Se llevarán a cabo esfuerzos para lograr un contacto más estrecho e intercambiar información con los centros tributarios.

La reducción de la cantidad de regiones aduaneras de siete a los actuales cuatro centros aduaneros hará posible el establecer una organización que sea aun más flexible, y que pueda responder a los siempre cambiantes riesgos de siempre variantes grados. Adicionalmente, la concentración de pericias hará más fácil el responder apropiadamente a las cada vez más compleja legislación y regulaciones, y al creciente número de personas comprometidas. Además, la concentración rendirá beneficios al asegurar que cualquier flujo de trabajo enfocado con alto riesgo de fracasar continuará siendo estructurado con medios de calidad.

Principios generales

- **Abordaje extenso:** el adoptar un abordaje extenso hacia los clientes también debe continuar siendo un principio guía al estructurar procesos operativos para los nuevos centros. Esto será necesario para implementar una aplicación de las leyes pareja.
- **Enfoque en los grupos objetivo:** en el futuro los centros fiscales y los aduaneros enfocarán sus operaciones en grupos objetivo. Esto deberá ser expresado en el abordaje adoptado hacia el cuidado de los clientes y el suministro de servicios en los centros y la forma en que esto sea administrado.
- **Ventanilla única:** el pensar dentro del contexto del abordaje de la ventanilla única representa un criterio importante de la planificación. La forma en que todo esté organizado detrás de la puerta principal, será un asunto que deberán decidir los centros.
- **En estrecha cercanía con nuestros clientes:** desde la perspectiva del servicio es importante que el trabajo se lleve a cabo en estrecha cercanía con los clientes. Aduanas implementará el principio de “en estrecha cercanía con

nuestros clientes” mediante la computarización a gran escala del proceso de presentación de declaraciones y ampliando sus operaciones móviles.

- **Administración de riesgos:** los centros tributarios dará seguimiento a los negocios y a los individuos privados que son seleccionados en base a un análisis de riesgos. La administración de riesgos será implementada con la ayuda de equipos nacionales de expertos.
- **Equipos gerenciales:** la forma en que operará un equipo gerencial en la realidad del día a día, donde se ha de situar (dentro de un solo edificio o distribuido a lo largo de varios dentro de la región relevante), donde han de llevarse a cabo sus reuniones, donde será situado su personal de apoyo, y otros asuntos, estas son preguntas que necesitarán ser abordadas en una forma particularmente pragmática. Esto también se aplicará a asuntos relacionados con las relaciones internas entre oficinas de un centro en particular.

La meta no es que los miembros del equipo gerencial administren su “propia” oficina.

- **Líderes de equipo y equipos:** el liderazgo del equipo se basará en un modelo de administración conjunta. Los líderes individuales de equipos solo serán designados en circunstancias excepcionales.

Sucursales

En general las sucursales cubrirán todos los procesos que tendrán que ser llevados a cabo por la TCA. Esto quiere decir que el individuo privado y todos los grupos objetivo de negocios serán, en todo caso, tratados en las sucursales del centro tributario y estos últimos también contarán con procesos de servicios, de supervisión y administrativos. Los centros aduaneros operarán un servicio de supervisión “verde” a gran escala. También operarán desde una cantidad de sucursales en la forma en que actualmente lo hacen. Aquí, una sucursal debe ser considerada más como un área que abarca una cantidad de lugares de trabajo más pequeños o más grandes.

Con respecto a los centros tributarios, no se pretende que cambien la red existente de ubicaciones de oficinas. Tampoco sería esto factible debido a los tecnicismos de la ubicación. Sin embargo, es posible que la nueva estructura signifique que algunos miembros del personal tendrán que ser situados en otra parte.

No se designarán administradores de sucursal. Los antecedentes que llevan a esto es que tiene poco sentido acortar formalmente las líneas de administración solo para alargarlas en la práctica dentro de los diversos centros. Los líderes de equipo (operando como parte de un equipo) desempeñarán un rol más significativo en cada sucursal. En el futuro habrá personas que serán colectivamente responsables de los asuntos y operaciones diarios reales en estas oficinas. Será necesario que la pericia de la calidad apropiada en las cantidades suficientes se encuentre en cada oficina

para brindar apoyo administrativo y de otros tipos a los líderes de equipos en el desempeño de estos deberes.

Un centro no tendrá una oficina central específica. Todas las sucursales serán iguales, aun cuando solo sea para asegurar que no le demos a nadie la impresión que cierta oficina puede ser de un carácter solamente temporal. Naturalmente, deberán efectuarse las consultas apropiadas entre los equipos gerenciales y los líderes de equipos para llevar a cabo los arreglos prácticos para todo el personal y el contacto diario que será requerido.

No es aconsejable concentrar todo el personal de apoyo en una sola sucursal. Sin embargo, el apoyo de administración financiera se concentrará. Una forma de soporte de primera línea estará disponible para la dotación de personal y para los deberes administrativos generales, de apoyo y otros deberes a no ser que existan, sólidos argumentos para desviarse de esto.

Trato de corporaciones muy grandes

El principio de aplicación de la ley en forma pareja que cubre los diversos grupos objetivo reconocidos es equivalente a *la próxima TCA*. El nivel y grado de esta aplicación de la ley deben ser equilibrados contra los riesgos e intereses financieros asociados con estos grupos objetivo. En años recientes se han dado pasos significativos en el trato de corporaciones (muy) grandes y otras corporaciones. Este nivel logrado de calidad debe retenerse y expandido aun más. La adopción de un abordaje hecho a la medida a los clientes individuales, lo cual se ha hecho la norma en la división para las grandes corporaciones, debe aplicarse a todos los clientes de alto riesgo.

La división para grandes corporaciones desempeña un papel especial cuando se ve a la luz de estas metas. Después de todo, son clientes asociados con grandes intereses financieros y asuntos temas tributarios complejos (posiblemente también de naturaleza internacional). Es necesario que continúen recibiendo un trato enfocado debido a las relaciones que se han establecido con los clientes, aspectos técnicos (el despliegue combinado de especialistas avanzados), la necesidad de coordinar operaciones y por razones de dotación de personal. Es de vital importancia para la organización que la TCA retenga expertos y contadores tributarios.

Se necesitará establecer instalaciones especiales para el trato apropiado de las corporaciones muy grandes. El trato de este grupo objetivo se concentrará en los centros tributarios de Ámsterdam y Rijnmond (Rotterdam-Dordrecht). Se establecerán dos equipo separados en estos dos centros para estas operaciones, a la vez que se retendrán los grupos objetivo nacionales existentes en este campo al igual que los equipos vigentes. Se ampliarán los equipos gerenciales de estos dos centros para incluir un miembro adicional que tendrá a su cargo la administración en temas tributarios de este proceso específico de trato.

Se continuarán tratando a las otras corporaciones en las ubicaciones donde se hace actualmente. Sin embargo, el trato tributario se concentrará en un solo equipo

en estos centros. Un miembro específico del equipo gerencial dedicará atención especial a este equipo. Este también es el caso en el equipo gerencial central de la TCA.

El objetivo es comenzar a administrar operaciones de trato para todos los grandes clientes corporativos con base a un plan separado de acuerdo al cual se determinarán las consideraciones tributarias y relacionadas con el riesgo y serán traducidas en lineamientos prácticos. Finalmente, se llevarán a cabo una cantidad de arreglos con relación a la coordinación nacional de los tecnicismos involucrados.

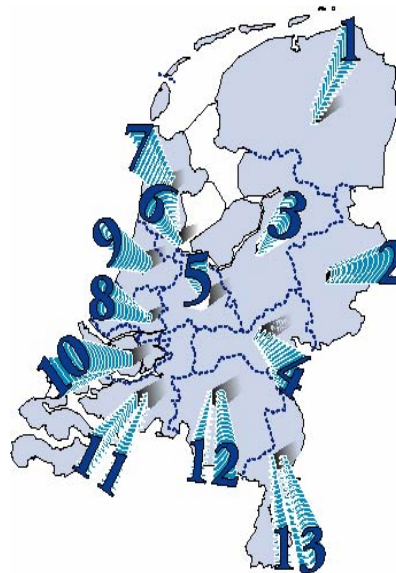
Las regiones

Se ha examinado una cantidad de propuestas y alternativas con relación al modelo regional para los centros. Estas propuestas y alternativas han sido evaluadas utilizando los siguientes criterios y principios:

- reconocible para los clientes de la TCA – la impresión y expectativas que tienen los clientes y la forma en que el sector público y de negocios visualizan regiones específicas;
- vínculos administrativos y geográficos existentes (las provincias, municipalidades y organizaciones similares);
- estructuras colaboradoras existentes entre las oficinas locales de la TCA;
- el tamaño que se visualiza (entre 1.000 y 1.700 miembros del personal);
- preferencia de la administración local.

Se establecerá un total de trece centros tributarios, a saber:

1. Noord;
2. Oost;
3. Randmeren;
4. Rivierenland;
5. Utrecht-Gooi;
6. Amsterdam;
7. Holland-Noord;
8. Haaglanden;
9. Holland-Midden;
10. Rijnmond;
11. Zuidwest;
12. Oost-Brabant;
13. Limburg.



Se visualizan cuatro centros aduaneros

1. Oeste,
2. Rotterdam,
3. Norte,
4. Sur.



Se han tomado en cuenta las siguientes consideraciones con relación a los centros aduaneros:

- la preferencia de los administradores regionales;
- las operaciones dentro del Randstad se concentrarán en un nivel deseable;
- está a la altura de los logros económicos de partes del país;
- el Aeropuerto Schiphol constituirá parte de una región mayor (Holanda), lo cual facilitará el apoyo mutuo en circunstancias especiales.

Centro de procesamiento en masa

Ya se estableció en el año 2002 un centro nacional en el cual ocurre el procesamiento en masa. Este centro también abarca varias sucursales. Primero que nada, sus operaciones consisten en el procesamiento en masa del correo lo cual está en correspondencia con la centralización de entrada de datos y el ingreso de estos datos en archivos electrónicos. Además, existe un procesamiento auxiliar que ocurre en el transcurso de este proceso. El grueso de esto tiene antecedentes que no están relacionados con la tributación, por ejemplo, el texto y cifras ilegibles en declaraciones de impuestos, pagos que no pueden rastrearse inmediatamente, al igual que documentos que no han sido procesados automáticamente. Finalmente, este centro también lleva a cabo la inspección tributaria preliminar.

El centro también es responsable de la coordinación de operaciones. Como parte de este papel, el centro presta estrecha atención a la información destinada a y a la coordinación con los otros centros y, en forma alterna, al equipo gerencial central de la TCA. El escoger las prioridades equivocadas al administrar operaciones puede hacer surgir respuestas sociales y políticas negativas.

El centro de procesamiento en masa también es responsable de todos los deberes de apoyo operativo.

Esto cubre no tan solo las actividades relacionadas con el suministro de información gerencial sino que también los deberes administrativos financieros y de dotación de personal.

En 1999 se decidió mantener a la oficina central de impuestos de caminos como una oficina nacional separada para todos los gravámenes de vehículos basados en partidas. Esta elección estratégica continuará aplicándose. Sin embargo, con una fuerza laboral de aproximadamente 480 miembros en el personal, el tamaño de esta oficina es tal que no sería lógico hacer que siga existiendo como una oficina separada dentro de la nueva estructura corporativa de la TCA. Por lo tanto, esta oficina fue incorporada al nuevo centro de procesamiento en masa. Sin embargo, en vista de la sensibilidad pública y política hacia los gravámenes relacionados con los vehículos, es esencial que se ponga a un miembro específico del equipo gerencial del centro a cargo de esta sección de la organización.

IV. LA GERENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y DE ADUANAS

Equipos gerenciales

El abordaje de equipo gerencial recibirá una expresión en todos los niveles de la organización, incluyendo el nivel más alto. La administración diaria de la TCA será la responsabilidad de un equipo gerencial central que consistirá de cinco miembros. Este equipo será presidido por el director-general.

El equipo gerencial central de la TCA será responsable de las áreas estratégicas de logros de la organización, los cuales son:

- la satisfacción de nuestros clientes y superiores (personas, compañías, funcionarios y organizaciones políticas, otros departamentos y servicios, grupos externos de interés y otros);
- administración de procesos y desarrollo a lo largo de la TCA;
- ser una organización que sea atractiva para su personal;
- generar una capacidad de innovación.

El equipo gerencial central completo de la TCA será responsable de:

- la extensa administración de los procesos de la organización;
- formular su curso y estrategia;
- determinar metas y las especificaciones para productos y servicios;
- sopesar las consideraciones generales al desplegar recursos de personal y financieros;

- evaluar el resultado del proceso de control.

Debido a que la gerencia se enfocará en los procesos, los miembros del equipo gerencial central de la TCA serán responsables de diferentes carteras de procesos. Adicionalmente a la cartera de corporaciones muy grandes, habrá unas para, entre otras, Aduanas (el miembro relevante del equipo gerencial también será responsable de la representación externa del Servicio Holandés de Aduanas [Dutch Customs Service]), supervisión, servicios, asuntos legales y operaciones de negocios. La responsabilidad de una cartera en particular no cubrirá tan solo el desarrollo y mejoramiento de procesos y la introducción de procesos nuevos, sino que también la operación misma en la práctica, por lo menos si las circunstancias hacen necesario que uno o más miembros del equipo gerencial central de la TCA se involucren en operaciones. Será apropiado refrenarse en este respecto.

Los miembros del equipo gerencial central de la TCA harán los arreglos de negocios entre ellos mismos para regular su contacto con los centros y sus carteras, expedientes, partidas relevantes y roles. Estos arreglos pueden cambiarse como y cuando sea requerido. Lo importante es que sea fácil reconocer dentro de la organización y por aquellos fuera de la misma, cuál miembro del equipo gerencial es la primera persona a ser abordada.

El equipo gerencial central de la TCA también será responsable de la designación de y de cualquier evaluación de los miembros de los equipos gerenciales de los centros regionales.

Consejo corporativo

Se establecerá un consejo corporativo para que actúe como una plataforma para el contacto administrativo más importante entre la gerencia en los centros operativos y los miembros del equipo gerencial central de la TCA. Este consejo se reunirá en forma regular. Sin embargo, será por lo menos tan importante que los miembros individuales no enfrenten dificultades encontrándose unos con otros entre reuniones.

El consejo corporativo será encabezado formalmente por el director general y, adicionalmente a los otros miembros del equipo gerencial central de la TCA, consistirá en los presidentes de los equipos gerenciales de los centros operativos y de los centros de soporte. Será el consejo corporativo el que administrará la TCA en su totalidad y quién determinará su curso. El consejo corporativo definitivamente será más que un lugar para el intercambio de ideas para el equipo gerencial central de la TCA o un ente asesor. Aun cuando el director general formalmente tiene el poder para determinar las políticas, el consejo corporativo será, de hecho, el responsable de esto.

El consejo corporativo determinará los asuntos de política y aprobará los planes de negocios, al igual que los planes financieros y el plan de investigación y desarrollo. Adicionalmente, el consejo corporativo decidirá los puntos principales de la política relacionada a dotación de personal y términos de empleo, y evaluará los

informes generales de desempeño y asuntos similares. Esto creará un enfoque para arreglos de negociaciones y de desempeño entre el equipo gerencial central de la TCA y las gerencias de los centros regionales, las cuales recibirán una expresión concreta en la forma de contratos de administración y asignaciones de presupuestos.

El consejo corporativo en su totalidad será un ente de dimensiones considerables. Es por esto que el equipo gerencial central de la TCA será el responsable de la administración diaria de la organización corporativa. La preparación de políticas y otros contactos ocurrirán en las reuniones tipo conferencia del consejo corporativo en su totalidad. Sin embargo, no se establecerán subcomités formales ni entes consultores funcionales como extensiones del consejo corporativo. El propósito es lograr un abordaje flexible con al ayuda de equipos especialistas y de cartera.

Abolición de la gerencia divisional

En los últimos diez años las divisiones para los principales grupos objetivo han desempeñado un rol esencial para transformar la TCA en un ente ejecutivo de negocios, flexible y transparente. El estructurar el aparato administrativo para que el mismo se enfoque en los grupos objetivo ha facilitado esto. Sin embargo, ahora que el enfoque se está dirigiendo a la administración por procesos, la actual estructura administrativa está empezando a revelar sus limitantes. Gradualmente ha surgido una situación que hace posible y aconsejable el eliminar gradualmente la actual estructura divisional. Se ha hecho aconsejable hacerlo debido a que el desarrollo de la TCA en su totalidad se beneficiará de un abordaje que trascienda a los grupos objetivo. Es posible ya que se ha invertido tanto en las destrezas gerenciales y en herramientas de control administrativo, que es tanto lógico como factible el delegar deberes y poderes a los centros operativos regionales. La ventaja de abolir la estructura divisional y la función del director de división es que creará líneas más cortas entre los que establecen las políticas y aquellos que son responsables de la implementación de políticas al nivel local.

El establecimiento de una dirección de desarrollo desde los inicios del año 2000 en sí representó un paso en la dirección de eliminar gradualmente las unidades de soporte del director de división. Buena parte del personal que estaba activo en estas unidades de soporte, ya han sido transferidos a esta nueva dirección. La abolición de las unidades de soporte tendrá implicaciones para las personas que actualmente están activas en las mismas. En vista de nuestro principio de que las personas deberían acompañar a su trabajo, esto significará una reubicación física o un cambio de lugar de trabajo. También puede esperarse que resulte en un cierto grado de redundancia: es probable que se requieran menos personas.

El reubicar las unidades de soporte debería producir servicios competentes y proactivos de asesoría dentro de los centros tributarios y aduaneros regionales. Se le asignarán un lugar en los diversos centros a los deberes de las unidades de soporte del director de división que están relacionados con las operaciones (la mayoría de ellos). Aquellos que guardan relación con la preparación de políticas

(particularmente al nivel estratégico) serán asignados a la dirección general de la TCA. La dirección general será la unidad de servicios de soporte para tanto el consejo corporativo como para el equipo gerencial central de la TCA. Los deberes de la dirección general incluirán los siguientes;

- asesorar al Ministro y al Secretario de Estado de Finanzas y a la gerencia superior de la TCA;
- preparar las políticas de la TCA;
- planificación y control corporativo;
- formular y supervisar proyectos estratégicos (para la dirección de investigación y desarrollo).

V. ADMINISTRACIÓN DEL CAMBIO

Lidiando con y apoyando el proceso de cambio

Durante el proceso de cambio no se hace una diferenciación estricta entre la administración “anterior” (que involucra a una cantidad de gerentes que están eliminando gradualmente las oficinas locales actuales) y la “nueva” (aquellos que estarán estableciendo los nuevos centros tributarios y aduaneros regionales). Los clientes y el personal tienen derecho a esperar que ambos se lleven a cabo con igual atención y cuidado: por lo tanto tendremos una preocupación continua acompañando el cambio. El establecimiento de los nuevos centros exigirá una cooperación efectiva con la gerencia actual.

Un método rígido y regulado centralmente para lidiar con el cambio no es el apropiado para un proceso orgánico de cambio. El establecimiento de los centros durante el año 2002 es primordialmente la tarea de los equipos de reestructuración. Estos equipos se transformarán en los equipos gerenciales de los centros regionales a inicios del 2003. La presente Junta Administrativa de la TCA se refrena, aun cuando coordina la forma en que se manejarán estos cambios, en otras palabras:

- especificar un marco donde sea necesario;
- dar seguimiento al proceso en su totalidad para que los objetivos de las operaciones actuales no corran riesgo alguno;
- brindar apoyo a los equipos de reestructuración donde se requiera;
- dar seguimiento a la acción de los equipos de reestructuración (no intervenir en su trabajo sino más bien mantener la dirección y el ritmo);
- evaluar los planes de reestructuración.

La fecha en que abrirán formalmente los centros, representa un hito importante. Está programado que esto se llevará a cabo el 1° de enero de 2003. Esta es la fecha en que iniciará sus operaciones la nueva organización, aun cuando todos notarán que de hecho existe una diferencia entre el inicio formal de la nueva organización y el cambiar y fortalecer de hecho las operaciones en el periodo que le seguirá. Esto tomará más tiempo y en realidad nunca terminará, ya que el cambio y la adaptación siguen siendo un proceso continuo.

El 1° de Julio de 2002 fue un hito reciente, fecha en que estuvieron listos los planes de reestructuración para los centros. Estos planes no fueron gruesos libros, sino más bien documentos concisos que brindaron un enfoque suficiente para un abordaje operativo continuo para el establecimiento de los centros regionales y una base adecuada para proceder. El cambio en sí a los nuevos centros será preparado el cuarto trimestre de 2002.

Participación del personal

El éxito del cambio dependerá en gran medida de la interrogante de si contará con el apoyo del personal. Para asegurar esto, es necesario que entiendan su propósito y que se sientan involucrados en el proceso. El que se involucren se logrará de mejor forma si el personal participa de hecho en el proceso de cambio. Esto es típico de una genuina organización de aprendizaje.

El cambio, es decir, la adaptación continua de la organización para cumplir con las demandas de los clientes, de las autoridades de supervisión y del personal, necesita ser un proceso colectivo y no algo que se le imponga a la gente o que se perciba como tal. Naturalmente, la gerencia tiene una responsabilidad especial cuando se trata del desarrollo y estructura de la organización pero esta responsabilidad abarca principalmente el brindar las condiciones para el cambio, y el de presentar el raciocinio del mismo y el resultado que se visualiza.

Se ha dedicado y se dedicará una gran cantidad de atención a las comunicaciones internas que guardan relación con este cambio. Todos los medios existentes de comunicaciones han sido y seguirán siendo utilizados en forma intensiva a lo largo del proceso. Se programarán, específicamente para los gerentes, consultas regulares con los miembros de los equipos de reestructuración con la participación de una cantidad variable de miembros.

Implicaciones en la dotación de personal

Los planes de reestructuración cubren las implicaciones del proceso de reestructuración en la dotación de personal. Las pautas de reestructuración han servido como la base para lidiar con estas implicaciones. Los siguientes principios han sido formulados con respecto a las implicaciones para el personal:

- donde sean posibles diversas estructuras, se escogerá aquella que tenga el menor impacto sobre el personal;

- en el evento que la reestructuración resulte en transferencias, se aplicará el criterio de distancia aceptable del lugar de trabajo, lo cual significa soluciones a la medida y no una reubicación obligatoria;
- pago completo de los costos de transporte que cubran el traslado entre el hogar y el trabajo, siempre y cuando se utilice de hecho el transporte público;
- no hay garantías con respecto a estabilidad laboral en el futuro, algo que en todo caso no puede aplicarse en vista de las declaraciones del Gabinete, y el estado actual del mercado laboral tampoco induce a proporcionar tal garantía.

Se ha designado un comité representativo para cada centro regional. El deber de estos comités es el preparar todas las aplicaciones para presentar los consejos y aprobaciones a los Consejos de Obras (Works Councils). En este sentido, estos comités han participado en el proceso de tormenta de ideas (“brainstorming”) y comunicaciones de los equipos de desarrollo y podrían hacer uso del soporte que se les ofrece. Naturalmente, los poderes de los Consejos de Obras (“Works Councils”) han sido y seguirán siendo respetados en todo momento.

Caso práctico:

TEMA 1.1 LA VISIÓN ESTRATÉGICA. MODERNAS TENDENCIAS EN ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

David Arthur Mader
Vicecomisionado Adjunto
Servicio de Rentas Internas
(Estados Unidos de América)

SUMARIO: I. Introducción.- II. Conformación del escenario.- III. Planificación del futuro.- IV. Implementación del Plan.- V. Visión y medidas de desempeño.- VI. Mantenimiento del curso.- VII. Evaluación de los resultados.

RESUMEN EJECUTIVO

La Ley de Reestructuración y Reforma de 1998 (RRA '98) dio al Servicio de Rentas Internas (Internal Revenue Service-IRS) un claro mandato – realizar un mejor trabajo para satisfacer las necesidades de los contribuyentes y recaudar las rentas. El IRS expresó esta directiva en una nueva Declaración de Misión del IRS: “Proporcionar a los contribuyentes de América un servicio de óptima calidad ayudándolos a comprender y cumplir sus obligaciones tributarias y, aplicando la ley tributaria con integridad y justicia para todos.” La declaración de misión describe con precisión el papel del IRS, así como las expectativas del público en cuanto a cómo el IRS debe cumplir sus funciones.

En los Estados Unidos, el Congreso aprueba las leyes tributarias y el Presidente las firma y solicita a los contribuyentes el cumplimiento de las mismas. Corresponde a los contribuyentes comprender y atender sus obligaciones tributarias, y esto es lo que hace la mayoría, ya que aproximadamente el 98 por ciento de los impuestos recaudados son pagados sin la intervención activa del IRS. Es responsabilidad del IRS asistir a la gran mayoría de los contribuyentes que desean cumplir con la ley tributaria, y asegurarse de no permitir que éstos soporten la carga de una minoría, que no está dispuesta a cumplir voluntariamente con sus obligaciones fiscales. El IRS debe desempeñar este papel logrando un estándar de óptima calidad, lo que significa que todos sus servicios deben ser apreciados por las personas que los reciben, como comparables en calidad al mejor servicio que puedan obtener en cualquier otra parte.

Es igualmente importante que el IRS defina las metas y objetivos específicos necesarios para alcanzar su misión. Ellos son: servicio de óptima calidad para cada contribuyente en cada interacción; servicio de óptima calidad para todos los contribuyentes a través de la aplicación justa y uniforme de la ley; y productividad a través de un ambiente de trabajo de calidad. Si se progresa en estas tres metas, el IRS puede sentirse confiado de que la agencia está avanzando hacia el logro de su misión y llenando las expectativas del público.

Establecer una nueva misión para el IRS y comprender y articular las expectativas del público son pasos esenciales y significativos en la satisfacción de las expectativas. Sin embargo, lograr esta misión requiere un cambio fundamental en muchos aspectos de una institución cuyas áreas funcionales y geográficas han sido estructuradas a lo largo de los últimos cincuenta años. La transformación debe propiciar el éxito de la nueva misión, mientras se conservan los elementos esenciales que produjeron éxitos en el pasado. Asimismo, esta transformación debe tener lugar mientras el IRS continúa administrando un sistema tributario muy amplio, complejo y siempre cambiante, y recaudando casi ¡\$2 trillones de dólares!

A la fecha, el IRS ha reestructurado su organización, reduciendo las capas de dirección y logrando una mayor atención al cliente y mayor responsabilidad de dirección. Ha desarrollado e implementado un nuevo conjunto de medidas de desempeño equilibradas. La mayor tarea pendiente consiste en modernizar todos los procesos propios con las posibilidades tecnológicas. Los beneficios reales y tangibles de la modernización se materializarán a lo largo de lo que queda de esta década, en proyectos cuidadosamente planeados y ejecutados. Combinado con una dirección operacional efectiva y un claro plan estratégico y visión, estos esfuerzos de modernización continuarán sólidamente llevando al IRS hacia el total logro de sus metas.

I. INTRODUCCIÓN

El IRS fue establecido en su forma actual en 1952, a raíz de los escándalos de corrupción y de una Comisión Presidencial. El objetivo de la Comisión era crear una agencia que recaudaría impuestos federales de acuerdo a la ley sin influencias políticas o corruptas. La declaración de misión del IRS, escrita en los años 60 en vigor hasta 1998, reflejó la forma en que la agencia se veía a sí misma y cómo era vista por el público. Leía: “ El propósito del Servicio de Rentas Internas es recaudar la suma apropiada de rentas tributarias al menor costo, servir al público mejorando continuamente la calidad de nuestros productos y servicios; y desempeñarse con el más alto grado de confianza pública en nuestra integridad, eficiencia y justicia.”

A lo largo de los últimos 50 años, tuvo un éxito notable en lograr la misión establecida en 1952. Hoy, el IRS recauda aproximadamente \$2 trillones, más que el total PIB del Reino Unido y 26 veces las recaudaciones del IRS en 1952. Los casos de corrupción son pocos y son enérgicamente investigados y procesados, y la agencia se encuentra fuertemente aislada de la influencia política, ya que el Comisionado es el único político designado.

Al mismo tiempo, el volumen y complejidad de las operaciones del IRS se expandieron tremendamente. Desde 1952, el número de declaraciones presentadas se ha más que duplicado, y el número de páginas en el Código Tributario ha aumentado de 812 a aproximadamente 3 500. El ritmo de evolución en el sistema tributario y la economía también es significativo. Hoy el IRS trata directamente con más norteamericanos que cualquier otra institución, privada o pública.

En la más reciente temporada de presentación de declaraciones, el IRS procesó cerca de 130 millones de declaraciones individuales y realizó

aproximadamente 92 millones de devoluciones. Los representantes del IRS se encontraron con 7,4 millones de contribuyentes, contestaron 108 millones de llamadas telefónicas y respondieron 19,2 millones de cartas. La dimensión total de estos números es sólo un indicador de la complejidad y magnitud de la tarea de la agencia.

En recientes encuestas de opinión, el público norteamericano manifestó al IRS que espera más de la forma en la que ésta les sirve. El público mantiene hoy una expectativa legítima de que el IRS hará su trabajo en una forma no menos efectiva que la que realizan organizaciones del sector público y privado caracterizadas por brindar servicios de alta calificación. Cada contribuyente es también un cliente de muchos otros negocios e instituciones, muchos de los cuales proporcionan consistentemente un servicio de alta calidad a los clientes, y también dan excelentes resultados a accionistas y otras partes interesadas.

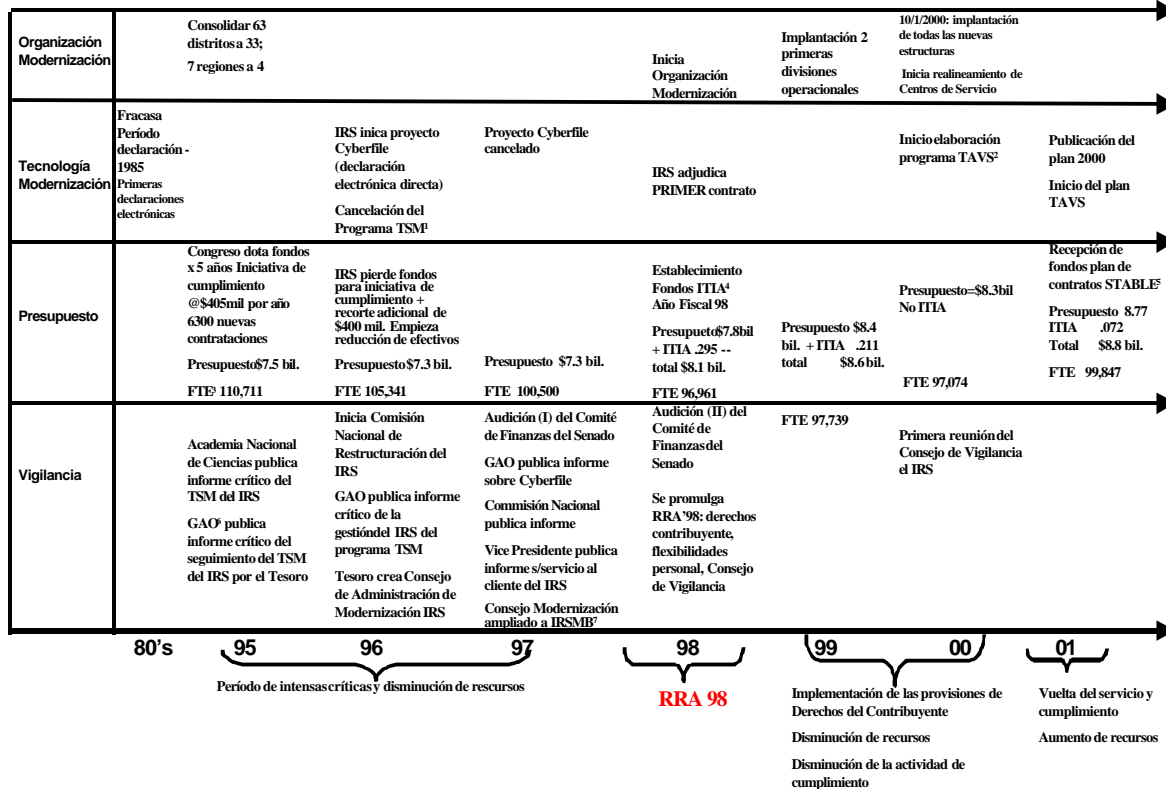
II. CONFORMACIÓN DEL ESCENARIO

La Ley de Reestructuración y Reforma de 1998 (RRA '98) incorporó muchas de las recomendaciones de la Comisión para la Reestructuración del IRS que la precedió. La directiva dada al Servicio de Rentas Internas era clara – realizar un mejor trabajo para satisfacer las necesidades de los contribuyentes y recaudar las rentas. Los mandatos del RRA'98 incluían seleccionar un nuevo Comisionado por un período de cinco años, y reemplazar la actual estructura del IRS. Tal como lo requería el RRA'98, esta directiva se expresa según las palabras de la nueva declaración de misión del IRS: “Proporcionar a los contribuyentes de América un servicio de óptima calidad ayudándolos a comprender y cumplir sus obligaciones tributarias y, aplicando la ley tributaria con integridad y justicia para todos.”

Cuadro 1 describe los eventos claves a lo largo de un número de años que dieron por resultado la transformación organizacional del IRS.

Cuadro 1: Eventos Clave

Eventos Claves en la Transformación Organizacional del IRS



¹ TSM Modernización de los Sistemas Tributarios

² TAVS Visión y Estrategia de la Administración Tributaria³ FTE Equivalente de tiempo completo

⁴ ITIA Cuenta para Inversiones en Tecnología de la Información

⁵ STABLE Contratación de personal para la Administración Tributaria de forma equilibrada y equitativa

⁶ GAO Oficina de contabilidad general

⁷ Consejo de Gestión del IRS

Esta nueva declaración de misión describe de forma precisa el papel del IRS, así como las expectativas del público en cuanto a cómo el IRS debe desempeñarlo. En los Estados Unidos, el Congreso pronuncia las leyes tributarias y el Presidente las firma y demanda a los contribuyentes el cumplimiento de las mismas. Corresponde a los contribuyentes comprender y atender sus obligaciones tributarias, y esto es lo que hace la mayoría, ya que aproximadamente el 98 por ciento de los impuestos recaudados son pagados sin la intervención activa del IRS. Es responsabilidad del IRS asistir a la gran mayoría de contribuyentes que desean cumplir con la ley tributaria, y asegurarse de no permitir a la minoría que no desea cumplir voluntariamente, cargar al resto de los contribuyentes. El IRS debe desempeñar este papel manteniendo un estándar de suprema calidad, lo que significa que todos sus servicios deben ser apreciados por las personas que los reciben como comparables en calidad a los mejores que puedan recibir en cualquier otra parte.

La nueva declaración de misión del IRS no niega la intención de la anterior, más bien se basa en ella y establece un estándar de desempeño más amplio y más alto. Lograr la “nueva” misión requiere un cambio fundamental en muchos aspectos de una institución que ha sido edificada a lo largo de muchos años. El cambio debe propiciar el éxito con la nueva misión, mientras se conservan los elementos que produjeron éxitos en el pasado. Es igualmente importante para el IRS definir metas y objetivos específicos necesarios para lograr esta nueva misión. Las metas y objetivos representan lo que procura alcanzar el IRS y la forma como evaluará el éxito, tanto cualitativa como cuantitativamente.

III. PLANIFICACIÓN DEL FUTURO

En enero de 1998, el IRS emprendió un ambicioso programa para modernizar todos los aspectos de la agencia. La meta era proporcionar a los contribuyentes el servicio que ellos esperan y merecen, y proporcionar a los empleados una agencia en la que se confía tanto interna y como externamente. Para lograr esta meta, el IRS empezó por hacer cambios fundamentales prácticamente en todos los frentes: redefinir las prácticas propias del Servicio, reconstruir la estructura de la organización, establecer roles de gestión con claras responsabilidades, emplear un conjunto equilibrado de medidas de desempeño y desarrollar tecnología para apoyar estos cambios. El IRS se refiere a todo este proceso de cambio como “modernización”.

Cuadro 2 resume el esfuerzo por modernizar el IRS con mayor detalle

Cuadro 2: Modernización de la Agencia Tributaria de Estados Unidos



El IRS ha formulado tres objetivos estratégicos. Estos objetivos específicos son 1) servicio de óptima calidad a cada contribuyente en cada interacción, 2) servicio de óptima calidad a todos los contribuyentes mediante la aplicación equitativa y uniforme de la ley, y 3) productividad mediante un ambiente de trabajo de calidad.

El primer objetivo estratégico es proporcionar un servicio de óptima calidad a cada contribuyente con quien el IRS trata, individualizadamente. Los contribuyentes de Norteamérica merecen un servicio de óptima calidad en todas y cada una de las transacciones, bien sea la solicitud de un formulario, la presentación de una declaración de renta, o el pago de impuestos adicionales. Los contribuyentes deben poder obtener información, así como los apropiados ajustes a sus cuentas de forma precisa, rápida y conveniente. Cuando el IRS debe intervenir en la forma de una auditoría o una acción de cobro, los contribuyentes deben ser informados prontamente y tratados profesionalmente y con total consideración de sus derechos.

El segundo objetivo estratégico es el servicio a todos los contribuyentes. El IRS debe aplicar la ley con integridad y equidad para todos, de manera de no permitir que los contribuyentes incumplidores supongan una carga sobre los cumplidores. Este aspecto del servicio del IRS se refiere a los contribuyentes en forma colectiva, y es importante tanto por la protección de las rentas que fluyen hacia el Tesoro como por un asunto de equidad fundamental. Nuestro sistema tributario depende de cada persona que cumple voluntariamente sus obligaciones tributarias en la confianza de que sus vecinos o competidores también lo hacen.

El tercer objetivo estratégico del IRS es incrementar la productividad mediante la dotación de un ambiente de trabajo de calidad para sus empleados. Las organizaciones de servicio han probado que el éxito en esta área requiere proporcionar a los empleados de todos los niveles, herramientas tecnológicas de alta calidad, un adecuado entrenamiento, una gestión efectiva y un compromiso activo con los objetivos de la organización.

Los siguientes **principios** relacionan los objetivos estratégicos con los cambios tangibles realizados y con las acciones llevadas a cabo para alcanzar los objetivos:

1. Comprender el punto de vista del cliente y usar este entendimiento para prevenir y resolver problemas y proporcionar un servicio de calidad.
2. Facultar a los gerentes para ser responsables, con el necesario conocimiento, juicio y autoridad ante la toma de una acción y la solución de problemas para alcanzar los objetivos del IRS.
3. Alinear medidas de desempeño a todos los niveles.
4. Promover la comunicación abierta y honesta.
5. Insistir en la total integridad.

El cumplimiento de la nueva misión y el logro de los objetivos estratégicos requieren de la modernización del IRS en todos los aspectos. Las siguientes **palancas de cambio** resumen las iniciativas adoptadas.

1. Reforma de los procedimientos administrativos – Se entiende por procesos administrativos la forma en la cual el IRS interactúa con los contribuyentes, por ejemplo, la forma de responder los teléfonos, la forma en la cual las recaudaciones de las facturas pendientes se lleva a cabo, y la manera en que se conducen las inspecciones. Mediante la reforma de estos procedimientos administrativos y de las estrategias en las formas de éxito en los sectores privado y público, el IRS puede lograr mayores avances hacia los tres objetivos estratégicos.

2. Organización en base a las necesidades del contribuyente – La estructura organizacional es el vehículo a través del cual se toman las decisiones y se suministran los servicios. El IRS se edificará en torno a las necesidades del contribuyente y permitirá al IRS reformar las prácticas de oficio para satisfacer estas necesidades de un segmento del mercado único.

3. Creación de roles de gestión con responsabilidades claramente definidas – Estrechamente relacionada con la modernización de la estructura organizacional está la definición de las habilidades y experiencias requeridas a los gerentes. La organización modernizada, modelada según las estructuras y prácticas bien establecidas en las mejores organizaciones del sector privado, crea roles que facultarán a los gerentes para tener la necesaria responsabilidad, conocimiento, juicio y autoridad para tomar acciones.

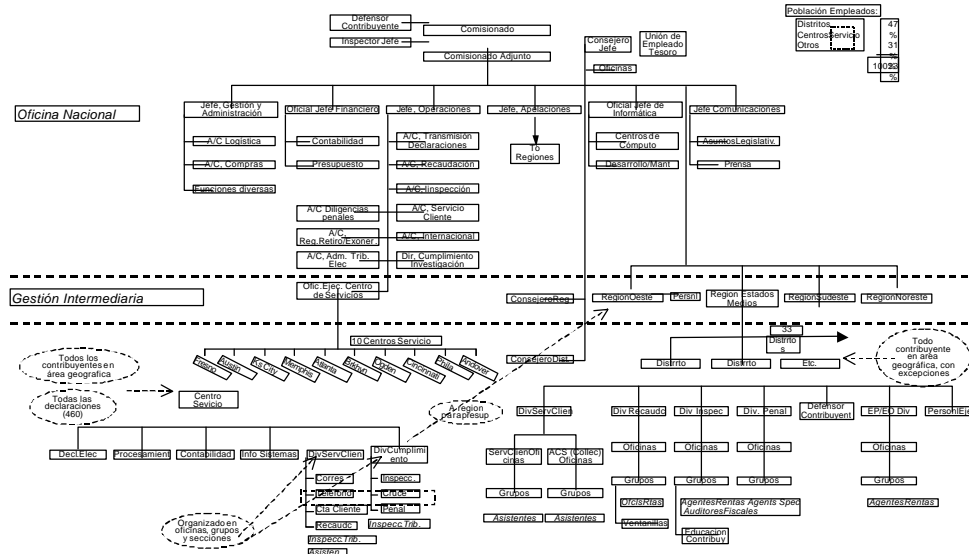
4. Elaboración de un sistema equilibrado de medición del desempeño – El IRS ha elaborado un conjunto de medidas equilibradas, basadas en las mejores prácticas en otras organizaciones que conllevarán tres áreas clave: satisfacción del cliente, satisfacción del empleado y resultados de la gestión.

5. Desarrollo de nueva tecnología – El IRS es una empresa de información intensiva y orientada al servicio, donde la tecnología de la información seguirá siendo un recurso clave en el que todo el desempeño organizacional depende. La modernización de la base tecnológica, incluyendo el corazón de los sistemas de datos que guardan los registros en cuentas de los contribuyentes, requerirá casi toda una década.

Una de las primeras acciones de la amplia transformación de la agencia fue modernizar la estructura de la organización y crear roles de gestión con claras responsabilidades. La estructura organizacional existente ya no permitía al IRS alcanzar sus objetivos de mejorar el servicio a los contribuyentes. La pesada estructura, coordinada por una inadecuada base tecnológica, representó los principales obstáculos para modernizar las prácticas y estrategias del IRS y para hacer dramáticas mejoras en el servicio y la productividad. El modernizado IRS está organizado en torno a las necesidades de grupos específicos de contribuyentes. Esta estructura es similar a una ampliamente usada de forma exitosa en el sector privado.

Cuadro 3: Antigua Estructura Organizacional del IRS

Antigua Estructura Organizacional del IRS



Cuadro 3 ilustra la antigua y complicada estructura organizacional.

Trabajando con consultores expertos en gestión de Booz-Allen y Hamilton, el IRS adoptó un método escalonado para el diseño e implementación de esta nueva estructura organizacional. Este método dotó al IRS de piedras angulares específicas y puntos de decisión, que guiaron el proceso hacia la nueva organización.

Fase I. El IRS pidió a los consultores Booz-Allen y Hamilton validar el concepto de alto nivel de organización en torno a las necesidades del contribuyente. Desde abril hasta agosto de 1998, los consultores entrevistaron cientos de empleados y depositarios de intereses del IRS, visitaron las oficinas del IRS alrededor de la nación, recolectaron información que identificaba grupos específicos de contribuyentes y emplearon un método basado en hipótesis para probar el concepto de organización en torno a segmentos de contribuyentes.

Fase IIA. En septiembre de 1998, aproximadamente 150 empleados del IRS se reunieron con el equipo de consultores con el propósito de diseñar la estructura del IRS modernizado en un plazo de seis meses. Miles de ejecutivos, gerentes y empleados del IRS se ofrecieron como voluntarios para trabajar a tiempo completo en una localidad externa para definir la estructura organizacional basada en las necesidades de grupos específicos de contribuyentes. Se organizaron catorce equipos en torno a unidades organizacionales específicas, tanto especialidad como apoyo, y continuaron el método de hipótesis dirigida mediante la definición de una propuesta y luego uniendo y analizando hechos para probar o descartar la propuesta.

Estos equipos no trabajaron aisladamente. Al contrario, se reunieron con miles de empleados y depositarios de intereses, recibieron apoyo de la firma de consultores de Booz-Allen y Hamilton con mejores prácticas tanto del sector privado como público, y fueron guiados por un Comité de Dirección Ejecutivo compuesto por el equipo de dirección general del IRS, oficiales del Departamento del Tesoro y el Presidente Nacional de la Unión de Empleados del Tesoro Nacional.

Fase IIB. Esta fase continuó el trabajo de la Fase IIA, creando un cuadro aún más específico del futuro IRS al dar un mayor detalle sobre la estructura organizacional.

Fase III. Creó un plan de implementación para cada una de las unidades de la organización, basado en el tamaño, complejidad y nivel de cambio requerido de la organización específica. El plan de implementación y su subsiguiente ejecución incluyó el establecimiento físico de nuevas oficinas, mudando empleados y gerentes a la nueva organización y asignando circuitos de producción.

IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN

En cada fase, los equipos usaron un método basado en la de formulación de hipótesis. Ellos planteaban una idea, o hipótesis, sobre cómo debería estructurarse la organización, luego reunían y analizaban los hechos e información para probar o descartar la hipótesis. Durante este proceso, los equipos se reunieron ampliamente tanto con las partes interesadas internas como las externas para reunir información y probar sugerencias desafiando constantemente la hipótesis.

El resultado de este esfuerzo intensivo es un IRS modernizado edificado en torno a unidades organizacionales específicas y centradas en el cliente con total responsabilidad y compromiso. Cuatro **divisiones operativas** son responsables del servicio a grupos específicos de contribuyentes. Cuatro **organizaciones funcionales** son responsables de asuntos y casos específicos. Dos organizaciones de apoyo, son responsables de proporcionar servicios comunes en toda la agencia. Finalmente, una **Sede Nacional** mucho más pequeña, proporciona estrategia de alta calidad y medio político en la nueva organización.

Divisiones Operacionales

La División de Operación de **Salarios e Inversiones** (W&I, “Wage and Investment”) atiende aproximadamente 90 millones de declarantes con ingresos en concepto de salario e inversiones solamente, de los cuales casi todos son reportados por terceros. La mayoría de estos contribuyentes interactúan con el IRS una vez al año para presentar una declaración, y muchos reciben reembolsos. Esta división de operación posee una estructura centrada en atender las necesidades de la pre-declaración, declaración, y post-declaración de estos individuos.

La División de Operación de **Pequeñas Empresas y Trabajadores Independientes** (SB/SE, “Small Business and Self-Employed”) atiende 40 millones de contribuyentes que comprende personas físicas total o parcialmente independientes y pequeños negocios. Estos contribuyentes tratan de forma más frecuente con el IRS en asuntos más complejos y pagan al IRS el 40% del total de las recaudaciones anuales. Esta división de operación también posee una estructura basada en atender las necesidades de la pre-declaración, declaración, y post-declaración de estos contribuyentes.

La División de Operación de **Grandes y Medianas Empresas** (Large and Mid-Size Business, LMSB) incluye 180.000 de los grandes contribuyentes, con activos que superan los \$5 millones. En tanto que los temas de recaudación son raros, surgen con mucha frecuencia diversos temas complejos como interpretación de la ley tributaria, contabilidad y regulación, muchos con dimensiones internacionales. Esta división de operación se organizará en segmentos de industria para atender mejor las necesidades de grupos de contribuyentes únicos.

La División de Operación de **Organizaciones Exentas y Entidades Gubernamentales** (Tax Exempt and Government Entities, TE/GE) incluye planes de pensión, organizaciones exentas y entidades gubernamentales, representando un sector amplio de la economía de \$7 trillones en activos, con necesidades únicas. Mientras estos 3 millones de declarantes generalmente no pagan Impuesto sobre la Renta, pagan aproximadamente \$220 mil millones en concepto de impuesto de empleo y retención de renta en la fuente. Esta división de operación está organizada en torno a distintos grupos de contribuyentes a los que sirve – organizaciones exentas, planes de pensión y entidades gubernamentales, incluyendo nuestras tribus nativas americanas – con elementos de base comunes.

Organizaciones Funcionales

Existen cinco organizaciones funcionales – Asesoría Legal, Apelaciones, Defensa del Contribuyente, Investigación Criminal y Comunicaciones y Enlace – que son organizaciones a nivel nacional que manejan asuntos y casos específicos.

La **Asesoría Legal** provee la correcta interpretación legal de las leyes fiscales internas, consistente y uniformemente para todos los contribuyentes y todas las divisiones de operación.

Apelaciones es un canal independiente para contribuyentes que presenten disputas sobre una acción coercitiva específica.

El **Defensor del Contribuyente** establece un canal independiente para contribuyentes que tienen problemas con un caso específico y también identifica problemas sistémicos con la administración de las leyes tributarias.

Investigación Criminal provee a la Agencia de acciones para asegurar el cumplimiento con las leyes.

Comunicaciones y Enlaces mejora las relaciones con las ramas legislativa y ejecutiva del gobierno, estado, negocios o profesionales.

Organizaciones de Apoyo

Dos organizaciones de servicio interno – Modernización y Servicios de Información Tecnológica y Servicios Compartidos a nivel de Agencia – proveen servicios comunes a clientes internos. Garantizan la provisión de servicios profesionales y consistentes para toda la agencia.

Servicio de Modernización y Tecnología de la Información asegura que todos los sistemas de información están estandarizados y responden a las demandas de la era de la información, y garantiza las operaciones del día a día de una organización que emplea información/datos de forma intensiva.

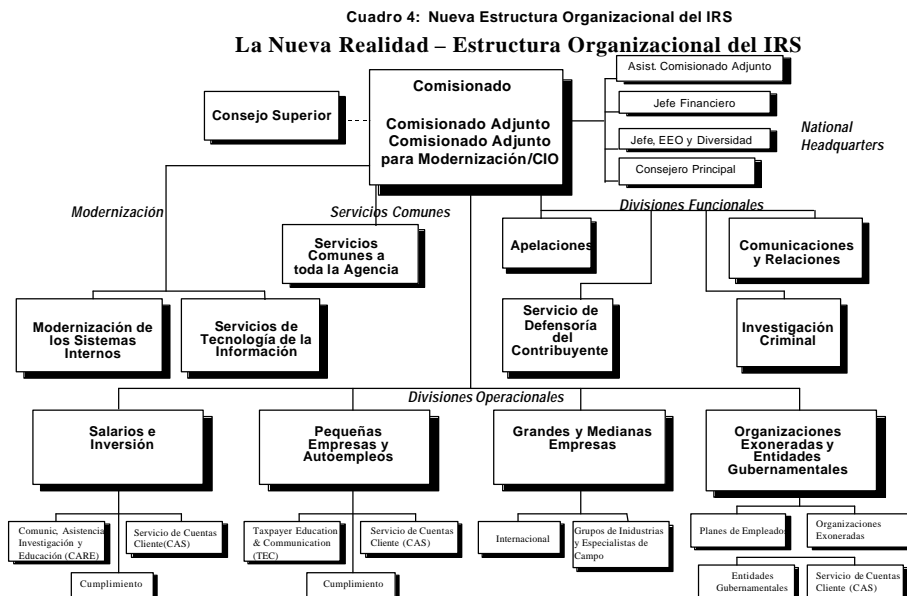
Servicios Comunes a nivel de Agencia provee servicios comunes tales como instalaciones, adquisiciones y procesamiento de personal.

Sede Nacional

Las funciones que se llevan a cabo en la Sede Nacional están ligadas a cinco misiones críticas: liderazgo estratégico, identidad organizacional, capacidades, control y capital. Su objetivo principal son las actividades que añaden valor donde las divisiones de operación y otras unidades no pueden.

Una **Sede Nacional** mucho más pequeña establece una política amplia, planes de revisión y metas de las unidades operacionales, y desarrolla mayores iniciativas de mejora.

El IRS modernizado se inauguró oficialmente el 1º de octubre de 2000. Se pone al frente de cada una de las divisiones de operación y unidades de negocio, y tiene una clara y cabal responsabilidad y autoridad para servir a su segmento de contribuyentes.



El cuadro 4 detalla la estructura organizacional del IRS

V. VISIÓN Y MEDIDAS DE DESEMPEÑO

El programa de modernización del IRS es uno de los más grandes y complejos esfuerzos de modernización de los sistemas de negocio jamás emprendidos en el sector público o privado. Más que una simple actualización de una tecnología anticuada, este programa de modernización cambia por completo la forma en que el IRS interactúa y conduce sus asuntos con los contribuyentes y partes interesadas. El mayor reto consiste en implementar este cambio masivo mientras mantiene en funcionamiento el sistema de administración tributario más grande en el mundo, recaudando cerca de \$2 trillones por año de 130 individuos y seis millones de negocios.

La clave para el éxito de la modernización de los sistemas internos del IRS es la Visión y Estrategia de Administración Tributaria/Gestión Interna (*Tax Administration/Internal Management Vision and Strategy*, TAVS/IMVS). Esta proporciona una vista clara e integrada de cómo la agencia debería trabajar en el futuro. Desde el punto de vista de los contribuyentes, éstos cosecharán los beneficios de la modernización de los sistemas internos en un número de áreas claves como rapidez, acceso y precisión.

La completa implementación de este proyecto permitirá a la gran mayoría de los contribuyentes declarar y pagar electrónicamente, sin importar el tipo de formulario o impuesto. También podrán revisar sus cuentas tributarias en línea de una manera segura. Los contribuyentes que presentan correctamente la declaración electrónicamente y que tienen devoluciones, pueden esperar recibir los reembolsos en sus cuentas bancarias en un plazo de dos o tres días. También se espera incrementar el nivel de servicio telefónico en un 90%. El IRS ampliará los servicios basados en la Web para incluir el intercambio de información y resolución de litigios sobre cuentas fiscales; las consultas de resolución de cuentas por primera vez deberían incrementarse en un 80%.

El efecto de la modernización de los sistemas internos en el IRS será profundo. El cruce de datos provenientes de terceros se hará disponible para uso de toda la organización de forma más rápida. Reunir para nuestros empleados toda la información disponible sobre un caso de un contribuyente evitará la necesidad de duplicar las solicitudes de información a los contribuyentes. El período de recaudación para cuentas pendientes de pago se reducirá a una media de seis meses. Los sistemas mejorados permitirán al IRS identificar más rápidamente cuáles cuentas de contribuyentes necesitan la atención de recaudadores a través del teléfono o en persona. La modernización de los sistemas internos también proporcionará información completa y precisa a los recaudadores incluso antes de que los empleados traten con el contribuyente, y las herramientas informáticas los asistirán en el cierre de los casos, incrementando tanto la eficiencia como la efectividad de nuestros programas.

Una parte integral de todo el programa de modernización del IRS consiste en el establecimiento de medidas de desempeño equilibradas para apoyar y reforzar la misión y metas estratégicas. Todas las agencias federales deben contar con apropiadas medidas de desempeño cuantitativas. Éstas son requeridas por el Acta

de Desempeño y Resultados Gubernamentales (*Government Performance and Results Act, GPRA*) y son esenciales para las operaciones propias de cualquier gran organización.

Un aspecto crítico del establecimiento del sistema de medidas balanceado del IRS consistió en el establecimiento de medidas basadas en lo que nosotros necesitamos y queremos medir para alcanzar nuestras metas estratégicas y misión, más que simplemente en lo que es fácilmente medido. Este sistema de medidas balanceado define cantidades que son importantes para cada una de las metas estratégicas, y que indican, en suma, el progreso en las tres metas. Las medidas también tuvieron que ajustarse a las leyes de protección del contribuyente decretadas en el RRA de 1998.

Asimismo es crítico para el sistema de mediciones el seguimiento de los principios guías a los que deben alinearse las medidas en todos los niveles, desde el funcionario de mayor jerarquía al empleado de mostrador. Este principio no significa que todos los niveles y todos los componentes de la organización responden precisamente a las mismas medidas. Más bien, significa que las medidas o evaluaciones pretenden estimular el tipo de comportamiento y resultados que contribuirán a lograr las metas estratégicas de la organización, y por el contrario, no estimular el comportamiento inapropiado.

El programa de medición balanceado del IRS desarrolla e institucionaliza un sistema de medida que abarca todas las unidades y programas mayores del IRS y se alinea con las tres metas estratégicas. El programa tiene dos componentes igualmente importantes – medidas operacionales de desarrollo, las cuales miden el desempeño de programas o actividades específicas del IRS y medidas estratégicas de desarrollo, las cuales miden el desempeño del IRS en el servicio a los segmentos de mayores contribuyentes, así como el desempeño de la agencia como un todo.

Para finales del año pasado, se llevó adelante el sistema de medidas balanceadas conforme al plan estratégico del IRS para la mayoría de la nueva organización. Para este año, el IRS expandió el número de medidas críticas. Estas medidas fueron llevadas a los niveles más bajos de la organización, tales como territorio, o nivel equivalente, con el propósito de establecer metas de desempeño por oficinas de campo.

El desarrollo del sistema de medición balanceado, y más aún, el aprendizaje de las nuevas formas de trabajar, tomarán años. Centrando la atención en lo que es más importante para alcanzar las metas estratégicas, el IRS permanecerá en el camino correcto y continuará hacia el progreso.

VI. MANTENIMIENTO DEL CURSO

Con el fin de asegurar el que la organización pueda alcanzar la nueva misión y objetivos, el Comisionado del IRS y el Equipo Directivo Superior establecieron un nuevo proceso de Planificación Estratégica, Presupuesto y Gestión de Desempeño (*Strategic Planning, Budgeting and Performance Management, SPBPM*) a comienzos de 2000. Como parte integral de la reorganización, se determinó que la agencia requería un nuevo proceso del negocio para liderar e implementar su nueva

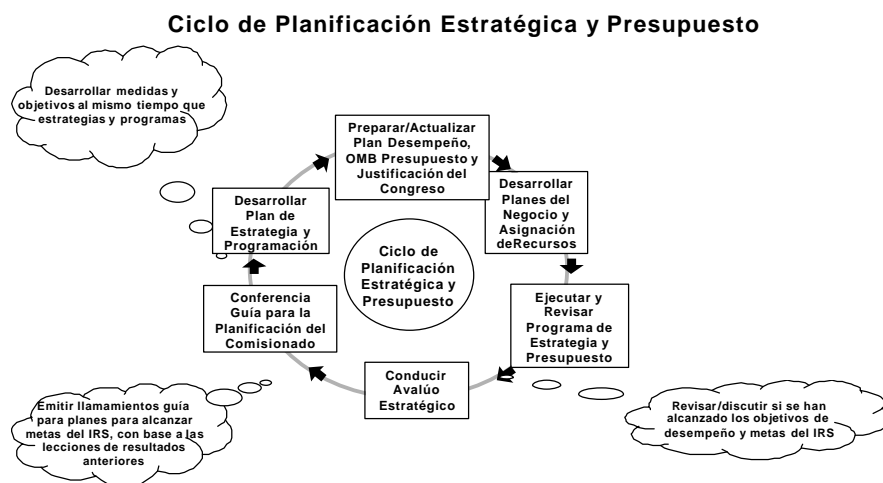
misión, objetivos, y planes de estrategia y de programación. Este nuevo proceso cambia significativamente la anterior planificación estratégica y prácticas de gestión del desempeño. La diferencia fundamental es que el Equipo Directivo Superior está dirigiendo y gestionando el proceso personalmente y será responsable conjuntamente por el desempeño y los resultados del negocio del IRS modernizado.

Con el proceso de Planificación Estratégica, Presupuesto y Gestión de Desempeño, el IRS estableció planes de estrategia y programación para cada unidad de servicio compartido y funcional del negocio. Los planes de programación combinados con el Marco de Planificación Estratégica, conducen el desarrollo y articulación de las principales estrategias y de esas estrategias y planes surgen los medios para llevar a cabo los planes.

Finalmente, los esfuerzos del Equipo Directivo Superior del IRS dieron como resultado el primer Plan Estratégico comprehensivo del IRS centrado en el mejoramiento de la administración tributaria y del servicio para los contribuyentes de América. El Plan Estratégico representa la misión del IRS, las metas para mejorar tanto el servicio a los contribuyentes como la productividad, y los planes para implementar los modernos procesos administrativos y tecnología facilitadora. El IRS estará continuamente evolucionando y modernizándose durante los próximos diez años. A través de la Planificación Estratégica y Marco Presupuestal, el IRS utilizará un proceso para la efectiva gestión y toma de decisiones a todos los niveles de gestión dentro del IRS.

Cuadro 5 ilustra el nuevo Ciclo de Planificación Estratégica y Presupuestal.

Cuadro 5: Nuevo Proceso de Planificación Estratégica, Presupuesto y Desempeño



El Ciclo de Planificación Estratégica y Presupuestal del IRS desarrolla planes de programación y finanzas, junto con mediciones equilibradas y objetivos de desempeño organizacional, y realiza revisiones con base en ellos. También permite al IRS observar simultáneamente tres años fiscales.

Lograr exitosamente estas mejoras fundamentales tomará años y existe el riesgo de que el progreso no sucederá según lo planeado o esperado, y que el retroceso puede ocurrir. Por tanto, es crítico para el IRS identificar continuamente los riesgos y gestionarlos identificándolos y comparándolo y comunicando honestamente lo que el IRS está haciendo y por qué. A través del nuevo proceso de Planificación Estratégica, Presupuesto y Gestión del Desempeño, el IRS puede informar al público y sus interesados sobre su progreso hacia la modernización del sistema tributario de América.

VII. EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS

El Plan de Desempeño Anual del IRS presenta los programas y servicios de alto nivel articulados en métricas de desempeño que la agencia lleva a cabo para cumplir su misión, objetivos y estrategias delineadas en su plan estratégico. El plan de Desempeño Anual es el nexo entre el Plan Estratégico y las actividades del programa en el presupuesto.

El IRS proporciona tres servicios primarios: servicios de predeclaración, servicios de declaración y servicios de post-declaración. Estos servicios son aplicables a todos los contribuyentes incluyendo los asalariados, pequeños negocios, trabajadores independientes, grandes y medianas empresas, organizaciones exoneradas de impuestos y entidades gubernamentales. Con el fin de abordar de una forma coherente la planificación y logro de los objetivos estratégicos de la agencia, el IRS organiza sus estrategias y planes de programas, presupuestos, planes financieros e informes de cumplimiento, y sistemas contables en torno a estos tres servicios y sus programas subyacentes.

Con el completo proceso de Planificación Estratégica, Presupuesto y Gestión de Desempeño, el IRS desarrolla y ejecuta los Planes de Estrategia y Programación que mejor responden a las tendencias evolutivas, asuntos y problemas que impactan a sus contribuyentes. Evaluar e informar del progreso a los depositarios de intereses externos es un factor importante para demostrar el incremento de la responsabilidad, productividad y efectividad como resultado de la nueva y más centrada estructura de organización y beneficios de las inversiones en tecnología y otros proyectos de mejora de los procesos del negocio.

Hoy, con su Plan Estratégico firmemente instalado, el IRS cree poder lograr las metas, mandatos y principalmente, la intención de la Ley de Reestructuración y Reforma (RRA) de 1998 en cuanto a cómo el IRS debe ejecutar su misión, solamente con modestos incrementos en recursos. Toda la renta que fluye hacia el IRS de los millones de contribuyentes y negocios es honestamente explicada y provista al Tesoro. Sin importar sus limitaciones y desafíos, el IRS ejecuta su tarea básica de responder propiamente por \$8,3 miles de millones en su presupuesto anual, aproximadamente para \$2 trillones en rentas recaudadas, y cerca de \$190 miles de millones entregados a los contribuyentes en concepto de reembolsos. Este éxito puede ser grandemente atribuido al arduo trabajo y dedicación del personal del IRS, las significativas reformas realizadas, y el enfoque de gestión hacia el futuro.

Caso práctico:

TEMA 1.2: **EL IMPULSO AL TRABAJO Y LA CREATIVIDAD**

Flemming Paludan

Director General Adjunto
Administración Central de Aduanas e Impuestos
(Dinamarca)

SUMARIO: Breve presentación de toldskat.- El Rol del Ministerio de Finanzas y su Organismo en el Campo de los Recursos Humanos.- Encuesta de Motivación del Personal.- Políticas y Procedimientos del Personal de la Organización y el Desarrollo de Aptitudes en Toldskat.- Políticas y Procedimientos del Personal en Toldskat.- La Estrategia de Competencia.

El tema principal de la conferencia del CIAT en París, del 28 al 31 de octubre de 2002, es la función gerencial en la administración tributaria. Sin duda, en el mundo moderno la función gerencial en lo que se refiere a los funcionarios de la administración tributaria, es de gran importancia para su funcionamiento.

Este artículo desarrolla el tema sobre el impulso al trabajo y la creatividad – uno de los subtemas de esta conferencia – en la Administración Tributaria Estatal danesa, ToldSkat.

En la primer parte del artículo se hace una breve presentación de ToldSkat. El propósito es dar un panorama general del contexto de este trabajo.

En segundo lugar, se describe el rol del Ministro danés de Finanzas y su organismo en el área de recursos humanos, ya que cumplen un rol muy importante en el crecimiento de esa área.

Un ejemplo de esta importancia está dado analizando una encuesta de motivación hecha en el año 2001 por el Departamento de Recursos Humanos. La encuesta da una muy importante y precisa idea de qué es lo que motiva a los funcionarios públicos.

En tercer lugar, el artículo describe el trabajo hecho junto con recursos humanos sobre el impulso al trabajo y la creatividad en ToldSkat. Las políticas y procedimientos de los funcionarios en la organización y la estrategia de competencia son desarrollados enfocándose en elementos que impulsen el trabajo y la creatividad.

BREVE PRESENTACIÓN DE TOLDSKAT

En una discusión de qué significa “impulso al trabajo y la creatividad” en Dinamarca, es muy importante establecer el punto de partida de esta discusión, ya que el mismo es muy distinto en cada país.

Aún cuando seres humanos de distintos países comparten los mismos sueños para sus vidas en general, y su vida laboral en particular, en algunos aspectos, la realidad es que los desafíos de las organizaciones tributarias en distintos países son realmente muy diferentes entre sí. Esto es considerando las condiciones de trabajo, remuneraciones, valores y actitudes entre los funcionarios y entre los clientes, ciudadanos y compañías – sólo por mencionar algunas cosas.

Por lo tanto, es necesario brindar una breve descripción de algunas condiciones básicas de ToldSkat para destacar el punto de partida de la discusión. Las condiciones pueden ser divididas en cuatro grupos principales:

- Datos y cifras acerca de ToldSkat.
- La estructura de la administración tributaria.
- Las condiciones laborales.
- Las condiciones culturales.

Primero, Datos y cifras acerca de ToldSkat:

- 1) Desde 1975, Dinamarca ha tenido un Ministerio de Tributación.
- 2) En 1990, ToldSkat se constituye a partir de una fusión entre la administración tributaria estatal y la administración de aduanas.
- 3) ToldSkat está formado por la aduana central y la administración tributaria y ocho unidades regionales.
- 4) ToldSkat debe tratar con diversos tipos de contribuyentes, incluidos 4,3 miles de personas físicas, 90.000 compañías, 400.000 contribuyentes de VAT, 1,8 mil de propiedades, 55.000 importadores / exportadores.

En el segundo grupo se pueden mencionar dos puntos:

- 1) En Dinamarca, la administración tributaria está dividida entre el Estado y las Municipalidades – hay aproximadamente 10.000 funcionarios públicos – 5.000 del Estado y 5.000 de las Municipalidades.
- 2) También hay un sector tributario privado como en otros países – los contadores y consultores.

Esto quiere decir que existe un mercado laboral tributario donde las personas pueden trasladarse de un sector a otro – de hecho esto se hace.

El tercer grupo puede dividirse en tres puntos:

- 1) En el sector público el salario de los empleados en Dinamarca es muy bueno en comparación con la mayoría de los países. Un salario promedio es de

aproximadamente 300.000 d.kr., alrededor de 40.000 dólares estadounidenses. La diferencia entre los sueldos más altos y los más bajos es muy pequeña en comparación con la mayoría de los países.

Por supuesto que hay que considerar que los impuestos y aranceles daneses son bastante altos (40-45% del salario promedio), pero también debe recordarse que los servicios del sector público, como hospitales, colegios, jardines maternos, etc., se ofrecen sin costo o son muy baratos.

Uno de los beneficios de un salario razonable es que disminuye o desaparece la corrupción. También cabe destacar que si la corrupción aparece en la organización la persona es inmediatamente despedida y denunciada a la policía.

- 2) La mayoría de los empleados coinciden en que las instalaciones donde trabajan son muy buenas: edificios, equipamiento técnico, sistemas informáticos y demás.
- 3) La cantidad de horas trabajadas es razonable, 37 horas a la semana, con horarios flexibles. Además, los empleados tienen cinco semanas de vacaciones por año – seis semanas en los próximos años.

Esto significa que una posición en la organización aduanera o tributaria es un buen trabajo, ya que posibilita que las personas lleven una vida normal.

En el cuarto grupo – las condiciones culturales – se pueden mencionar tres puntos:

- 1) Hay poca distancia de poder entre los gerentes y empleados – con frecuencia se entabla una relación de respeto entre las partes en vez de una relación basada en la autoridad.
- 2) La mayoría de los empleados están bien educados – lo que significa que puede recaer mucha responsabilidad sobre ellos.
- 3) Generalmente los gerentes y empleados del Estado comparten las mismas visiones y valores sobre la vida laboral.

Esta visión puede describirse brevemente de esta forma:

“La idea del crecimiento de los puestos de trabajo y el crecimiento de los empleados se basa en una confianza fundamental que se desarrolla entre el gerente y el empleado y de esta forma, con un esfuerzo en conjunto, desarrollar los puestos de trabajo y las instituciones, permitiendo aún así una vida familiar y poder tener hobbies”.

Como consecuencia de esto el gobierno solicita flexibilidad, responsabilidad y profesionalismo de cada gerente y funcionario público.

A cambio, el objetivo es ofrecer a los gerentes y funcionarios la oportunidad de crecimiento profesional y personal dando como resultado la seguridad laboral.

Finalmente, a estas alturas de la exposición debe mencionarse el desafío que Dinamarca tiene en común con varios países de Europa occidental. El desafío consiste de cambios demográficos con menos gente joven y un número mayor de personas de mediana y mayor edad. Esto significa que de hecho hay una competencia de la fuerza laboral en el mercado laboral tributario. Una competencia tanto entre los sectores públicos y privado y entre las organizaciones individuales dentro de los mismos.

En esa competencia el sector público no tiene la posibilidad de pagar el sueldo más alto a las personas bien educadas. Debido a esto el sector público debe utilizar otros medios.

EL ROL DEL MINISTERIO DE FINANZAS Y SU ORGANISMO EN EL CAMPO DE LOS RECURSOS HUMANOS

En Dinamarca, la competencia estratégica y las políticas y procedimientos de los empleados de una organización durante los últimos 5-10 años han sido factores clave en el trabajo estratégico de muchas organizaciones estatales – más aún en ToldSkat.

El Ministerio de Finanzas es el empleador general de por lo menos 150.000 funcionarios públicos y tiene la responsabilidad total de proveer el marco laboral para esta área. Como tal, el Ministerio cumple un rol muy importante en dos aspectos. En primer lugar, el Ministerio negocia con los sindicatos los términos y condiciones de pago y empleo, y en segundo lugar, es responsable del crecimiento del marco laboral general de las políticas y procedimientos de los empleados y de los empleados en sí. De esta forma el Ministerio motiva a las organizaciones estatales publicando libros sobre políticas de remuneración y personal y organizando seminarios, conferencias, etc. El mismo Ministerio de Finanzas se inspira mucho tomando como ejemplo otros países por su colaboración con PUMA, OCDE y con consultorías privadas. En este sentido es muy importante compartir conocimientos e ideas en este campo.

La redacción de una estrategia competitiva y de políticas y procedimientos de los empleados en una organización como ToldSkat se desarrolla dentro de una estructura establecida por el Ministerio de Finanzas. Pero este marco laboral no es limitado – deja lugar para las organizaciones individuales. Esto es entre otras cosas debido a que los lugares de trabajo del gobierno varían enormemente. Teniendo en cuenta el espacio físico, composición del personal, tareas, formularios de organización y control así como también la cultura.

ENCUESTA DE MOTIVACIÓN DEL PERSONAL

La encuesta de motivación de los empleados realizada por la Autoridad de Empleadores Estatales (ahora: Ente de Recursos Humanos) se efectuó en el año 2000. Las preguntas de la encuesta se referían a factores de motivación y a las expectativas de los funcionarios. Fueron encuestados 14.000 funcionarios de

instituciones gubernamentales, 1.250 empleados del sector privado y 1.000 jóvenes entre los 17 y los 27 años de edad.

Aunque la encuesta cubría muchas instituciones gubernamentales, hay razones para creer que los resultados da una buena idea sobre cómo está la situación en ToldSkat. Encuestas internas adicionales han demostrado lo mismo.

De acuerdo a los resultados de la encuesta los principales factores motivadores entre todos los tipos de empleados son:

- Satisfacción laboral; 75% de los empleados manifestaron que la satisfacción laboral es uno de los factores de motivación más importantes.
- Tener la posibilidad de planificar su propio trabajo y los tiempos para realizarlo. En especial, poder decidir en qué momento programar las vacaciones o licencias (38%).
- El salario y, en especial, la posibilidad de conectar el salario con la capacitación y aptitudes de los empleados (35%).
- Ambiente laboral (30%).

Como puede verse, la satisfacción laboral es el factor de motivación más importante. Refiriéndose a esto, también se preguntó, qué debe incluir un puesto de trabajo ideal. El 63% contestó que deberían poder tomar decisiones independientemente y hacerse responsables de las mismas. El 50% contestó que deberían trabajar en un área que les resulte interesante.

De esta manera, la encuesta nos da un indicio de las expectativas de la mayoría de las personas del mercado laboral danés – así como también de ToldSkat. Las expectativas de las personas deben ser consideradas muy cuidadosamente cuando se elaboran las políticas y procedimientos del personal de la organización y las estrategias de competencia.

POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS DEL PERSONAL DE LA ORGANIZACIÓN Y EL DESARROLLO DE APTITUDES EN TOLDSKAT

Desde que la organización se estableció en 1990, en ToldSkat se han enfocado en los dos factores clave mencionados anteriormente, políticas y procedimientos del personal de la organización y desarrollo de aptitudes, pero desde 1997, les han dado aún más importancia a estos factores clave.

En primer lugar, en 1994 el Ministerio de Finanzas estableció políticas y procedimientos generales de personal en el Estado. Uno de los elementos de estas políticas y procedimientos era que cada organización del Estado tenía que desarrollar sus propias políticas y procedimientos de personal tomando en cuenta las condiciones especiales de cada organización.

En segundo lugar, en 1997 el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Tribu-

tación evaluaron en conjunto el trabajo realizado por ToldSkat. En general la evaluación hecha a ToldSkat fue positiva, pero una de las conclusiones principales era que habría que hacer grandes esfuerzos en lo que se refería a los funcionarios de la organización, si se deseaba que continuara el crecimiento de la administración. Eso no significaba que los esfuerzos hechos hasta ese momento fueran insuficientes o en vano, pero en comparación con los desafíos de la administración no eran suficientes. En la calificación había una brecha.

Por esa razón, en los años venideros se le dio prioridad a esa área, y como resultado de un gran esfuerzo, esa brecha fue resuelta.

POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS DEL PERSONAL EN TOLDSKAT

Como se mencionó anteriormente el desarrollo de políticas y procedimientos del personal en una organización es uno de los factores clave cuando nos enfocamos en el desarrollo estratégico de los funcionarios de la organización.

Es así como en 1998 nuevas políticas y procedimientos de personal fueron desarrollados por los gerentes y funcionarios en conjunto. En un comienzo fue publicado por escrito, pero ahora también está disponible en la intranet de ToldSkat.

Estas políticas y procedimientos del personal están divididas en dos secciones. Una sección contiene los principios generales, actitudes y valores de los funcionarios y la segunda sección contiene información más detallada incluyendo reglas, acuerdos y posibilidades dentro de la organización.

La primera sección general se refiere a que el propósito de estas políticas y procedimientos del personal de la organización tienen como objeto que:

- ToldSkat pueda responder a las demandas de calidad, desarrollo y eficiencia del mundo contemporáneo.

Y esto sería posible si:

- El personal percibe a ToldSkat como un lugar de trabajo moderno, atractivo y flexible con puestos de trabajo interesantes y con una amplia gama de posibilidades para el desarrollo personal.

Las políticas y procedimientos del personal contienen cuatro temas que serán desarrollados en la segunda sección junto con las reglas, acuerdos y posibilidades de la organización. Los cuatro temas son los siguientes:

- Capacitación, crecimiento y educación.
- El funcionario completo.
- El lugar de trabajo.
- Administración.

Varios objetivos se han planteado para medir los resultados de las distintas iniciativas de los cuatro temas principales.

El primer tema, *capacitación, crecimiento y educación*, tiene como objetivo asegurar que en todo momento ToldSkat tenga las habilidades suficientes y adecuadas para resolver las tareas. Para poder seguir el crecimiento de las habilidades de todos los funcionarios de la organización se desarrolló un sistema para evaluar las aptitudes de cada uno. Como parte de la entrevista de desempeño anual el gerente y el funcionario discuten y evalúan las aptitudes profesionales y personales del funcionario.

Esta información es luego utilizada para los siguientes tres objetivos. En primer lugar, es utilizada como punto de partida de una discusión entre el gerente y el empleado sobre el crecimiento del empleado dentro de la organización. En segundo lugar, le sirve al gerente de un área para tener una idea de las aptitudes de su grupo. En tercer lugar, la información se recopila para que los empleados den un panorama general del crecimiento de aptitudes dentro de la organización.

Más aún, cuando un nuevo funcionario se capacita o un empleado se va de la organización sus aptitudes son evaluadas. De esta manera se tiene una idea real de las aptitudes dentro de la organización que se da una vez al año.

Por supuesto que nunca será posible tener una idea precisa y detallada de las aptitudes, pero tiene un gran valor como indicador. Por ejemplo, puede ser utilizado para capacitar empleados, y también para planear la educación de los mismos.

Como mencionamos anteriormente las entrevistas de desempeño anual son una herramienta primordial en el trabajo de desarrollo y capacitación de los empleados de la organización. Pero después de todo, lo que ocurre después de las entrevistas, cuando las decisiones después de las mismas son puestas en práctica, es mucho más importante.

En este sentido la estrategia de competencia es esencial. Pero antes de presentar esta estrategia, debe hacerse algunos comentarios sobre los otros elementos de las políticas y procedimientos de los empleados de la organización.

El segundo tema, el funcionario "completo", se enfoca en la flexibilidad dentro del lugar de trabajo. Al exigir a los funcionarios compromiso, flexibilidad, y responsabilidad conjunta de su propio crecimiento y el de su lugar de trabajo debe ser equiparado con condiciones de trabajo atractivas y un marco laboral flexible.

Este enfoque es el resultado de que para muchos empleados es importante que su vida laboral pueda desarrollarse junto con su vida personal. Es un elemento importante que dentro de las políticas y procedimientos de los empleados de la organización se contemplen las iniciativas de políticas teniendo en cuenta a la familia del empleado. Un elemento central en este punto sería el horario laboral y la posibilidad de que cada uno pueda planear sus propias vacaciones.

El tercer tema, el lugar de trabajo, tiene que ver con el trabajo diario. Algunos de los elementos pertinentes incluyen la organización del lugar de trabajo, equipamiento tecnológico y sistemas de pago. Como así también son importantes los elementos de naturaleza menos específica como la cooperación, la comunicación y la información.

En este punto solo se describirá a los sistemas de pago ya que en la mayoría de las organizaciones son de mucha importancia.

En ToldSkat, y en general en el Estado, en este momento se utilizan dos sistemas de pago – un “sistema viejo” y un “sistema nuevo”. El sistema viejo se basa en la antigüedad del funcionario, en cambio el sistema nuevo se basa por un lado en la antigüedad del funcionario y por otro en sus aptitudes y su rendimiento dentro de la organización.

Obviamente en el futuro el nuevo sistema será utilizado para todos los funcionarios de la organización y esto es de sumo interés.

Como mencionamos anteriormente, el pago básico es negociado entre el Ministerio de Finanzas y los sindicatos pertinentes, en cambio el pago de la superestructura es negociado en la organización estatal individual.

En ToldSkat hay distintos sistemas con relación al pago de la superestructura. Para los gerentes se evaluaron varios sistemas basados en su rendimiento. Es común en estos sistemas que el pago de la superestructura aumenta el pago básico en un 10% a un 20%. Es una importante experiencia que el sistema se diseñe de forma tal que todos los gerentes actúen en una misma dirección.

En el caso de los empleados de la organización el pago adicional se otorga basándose en una evaluación de aptitudes profesionales y personales. El pago frecuentemente no se da como un pago adicional permanente, sino que es reducido gradualmente pero aumentando al mismo tiempo el pago básico. La idea de esto es que los empleados sean constantemente estimulados a mejorar su rendimiento.

LA ESTRATEGIA DE COMPETENCIA

La estrategia de competencia en ToldSkat fue renovada en el año 2001. Se basa en la idea de que ToldSkat debe renovarse constantemente y ajustarse a las exigencias de los cambios tanto internos como externos.

Un elemento muy importante en la estrategia es reconocer la competencia entre ToldSkat y otras organizaciones, donde la habilidad para resolver las tareas de la mejor y más eficiente forma posible es decisiva en el momento de elegir dónde situar las tareas. Las aptitudes dentro de las organizaciones juegan un rol importante en la competencia.

Por esta razón es importante tener una estrategia de competencia relacionada con la estrategia global de la organización.

En general, la estrategia es orientada hacia el hecho de que muchos puestos dentro de la organización se están tornando más complejos y menos rutinarios. Además, el desarrollo tecnológico ha afectado todos los puestos.

Durante estos años la estrategia ha cambiado ya que se le ha dado mayor importancia a la parte administrativa de la recaudación de impuestos mientras que el control de impuestos permanece en el mismo alto nivel.

Este cambio de estrategia se debe en parte a un mayor enfoque político, un mejor servicio para los ciudadanos y las empresas más que en un mayor control sobre la recaudación de los impuestos. Esta visión de la administración tributaria se basa en la idea y la asunción que una gran mayoría de ciudadanos y empresas aceptan pagar impuestos y aranceles de acuerdo a la ley – aunque les parezca que son muy altos. La misma mayoría reclama una administración justa y efectiva.

Este cambio de estrategia también se basa en un mayor enfoque analítico en los procesos de recaudación tributaria. La inspiración de este enfoque viene del trabajo realizado con el “Modelo de excelencia en los negocios” (Business Excellence Model).

De cualquier forma, el control impositivo en ciertos niveles es absolutamente necesario.

El resultado del cambio mencionado en el enfoque estratégico es que las actividades relacionadas al desarrollo de aptitudes también cambia. Por ejemplo, las políticas de capacitación está cambiando y las actividades de aprendizaje se orientan a la parte administrativa de la recaudación impositiva. Ocurre lo mismo con la educación y crecimiento de expertos.

No es un cambio total de estrategia, sino que habría que verlo como una tendencia.

Finalmente, en una estrategia de competencia es importante ocuparse de la retención de funcionarios capacitados. El rendimiento de los empleados en ToldSkat es bastante bajo, un 4,5% en el año 2001, pero es más alto para gente joven bien educada, y las expectativas son, que el rendimiento aumentará en el futuro.

Por eso es importante desarrollar iniciativas atractivas para los empleados de la organización, especialmente para los más jóvenes. Obviamente las iniciativas más adecuadas son las relacionadas con la satisfacción laboral de la mencionada encuesta de motivación. ¿Cómo se trabaja con esto?

En primer lugar, es necesario establecer un diálogo entre los gerentes y los empleados. Tanto los diálogos diarios como las entrevistas de rendimiento anuales son importantes. En muchos casos este diálogo hace posible equiparar los reclamos y expectativas entre los gerentes y los empleados de la organización.

En este diálogo, la organización – en este caso los gerentes – debe tener algo para ofrecer. Esto nos encamina a los puntos dos y tres, qué se puede ofrecer,

cuándo los sueldos más altos no son una opción.

El segundo punto se refiere al desarrollo de aptitudes lo cual tiene una gran importancia. Las aptitudes no solo se adquieren a través de la educación formal. También se refiere a la habilidad de utilizar la capacitación obtenida durante la educación formal en una situación laboral. De esta manera el desarrollo de aptitudes está en parte relacionado con el trabajo práctico. Por supuesto, es muy importante para la organización que el conocimiento obtenido a través de la educación formal pueda ser utilizado en el trabajo diario.

Para el individuo, capacitarse, desarrollar otras habilidades, es de sumo interés. Por medio de una bien planeada capacitación el individuo puede fortalecer su valor dentro del mercado laboral y de esta forma obtener potencialmente un mejor empleo o un salario más alto.

Obtener una mejor posición puede ser dentro de la organización o en el sector privado. En este punto debe recordarse que tenemos un mercado privado separado que se ocupa de los impuestos, aduanas y aranceles. En el mundo real mucha gente cambia de trabajos entre los dos sectores. No solo del sector público al privado, sino también del privado al público.

Este fenómeno es muy importante en más de un aspecto. Por un lado otorga a individuos la posibilidad de un crecimiento continuo, y por el otro – y en un sentido amplio- esparce las aptitudes y los valores del sector público al privado. Además otorga a las autoridades tributarias importante información de cómo se trabaja en el sector privado.

Por estas razones es que en ToldSkat, parte de su estrategia es tener buenas relaciones con competidores y socios. Uno de los elementos en este punto es un acuerdo de rotación entre las organizaciones en el sector tributario público y en el privado.

El tercer punto trata con las políticas y procedimientos del empleado en la organización como se mencionara anteriormente. En esta área el sector público tiene una buena oportunidad para ofrecer condiciones laborales competitivas.

Se pueden enumerar varias posibilidades de incentivos. Algunas probablemente ya han sido mencionadas:

- Equipos tecnológicos de alto nivel;
- Oportunidad de planear el horario laboral;
- Buenas condiciones y métodos de trabajo;
- Jerarquías horizontales, con suficiente alcance para desplegar iniciativas y tomar decisiones sobre el propio trabajo de uno;
- Una cultura caracterizada por un liderazgo cooperativo, una comunicación abierta, cooperación y reconocimiento;

- Desarrollo personal;
- Políticas de la organización que contemple la vida familiar del empleado.

Es necesario enfatizar que el trabajo hecho con “el impulso al trabajo y la creatividad” es una parte integrada del trabajo de la visión estratégica para una administración tributaria moderna. El trabajo realizado con “el impulso al trabajo y la creatividad” es un factor clave en una visión estratégica.

Esto se debe a dos factores mencionados a priori. En primer lugar la administración tributaria está en una situación de competencia para contratar buenos empleados.

En parte por los cambios demográficos y en parte por el histórico bajo índice de desempleo.

En segundo lugar, porque muchos empleados son concientes de esta competencia. Esto significa que si no estamos dispuestos a vivir de acuerdo a sus expectativas – tendremos un gran problema.

Debido a estas razones es muy importante tener un plan estratégico ambicioso pero realista para impulsar el trabajo y la creatividad. Por esto no es coincidencia que los planes estratégicos en ToldSkat en este último período incluyan algunas consideraciones y objetivos sobre este tema.

CONCLUSIÓN

Como hemos visto más arriba: el elemento clave en el trabajo de impulsar el trabajo y la creatividad, en ToldSkat la idea es que el éxito de la organización va de la mano con la motivación de sus empleados. ¿Y por qué es esto?

La motivación es importante porque influye en muchos aspectos relacionados al empleado y su lugar de trabajo. La motivación es un elemento vital cuando se considera el desarrollo de una especialización, tareas y la calidad del trabajo. En este sentido, la motivación contribuye a un aprendizaje más efectivo y un rendimiento más eficiente y profesional.

Es por esto que es importante tratar a los empleados como individuos. En un mundo moderno es necesario ver el éxito y bienestar del individuo y el éxito de la organización como las dos caras de una misma moneda. El desafío para la organización es ser capaz de combinar los proyectos de vida de los individuos con los objetivos de la organización. Si usted no tiene éxito en este punto puede estar seguro que el grupo de empleados bien educados desaparecerá de la organización.

Caso práctico:

TEMA 1.2 **EL IMPULSO AL TRABAJO Y LA CREATIVIDAD**

Marta Beatriz Merino Lucero

Superintendente Nacional

Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
(Perú)

SUMARIO: Resumen Ejecutivo.- Introducción.- I. Antecedentes.- I.1. Contexto Socio-económico Peruano.- I.2. Logros y Retos de la Administración.- II. Casos Exitosos en el Impulso al Trabajo y la Creatividad.- II.1. Cultura Organizacional.- II. 2. Nuevas Tecnologías al Servicio del Contribuyente. - III. Conclusiones.

Resumen Ejecutivo

La historia reciente de la Administración Tributaria del Perú, su desarrollo y logros alcanzados, no podrían ser valorados en su exacta dimensión si no se analiza el particular contexto económico, social y político en el que ésta se ha desenvuelto. En tal sentido, tanto la violencia terrorista, la hiperinflación, la pobreza como la corrupción en las altas esferas del Gobierno son elementos que han condicionado el trabajo de la SUNAT.

La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) fue creada en junio de 1988 en reemplazo de la institución que hasta ese entonces se había encargado de la recaudación y fiscalización de los tributos internos. La Reforma Tributaria implementada a inicios de los noventa tuvo entre sus principales objetivos simplificar el sistema tributario, erradicar la corrupción que caracterizó al antiguo ente recaudador e incrementar la recaudación y fiscalización de los impuestos.

A lo largo de estos años, la SUNAT ha puesto especial interés en capacitar a su personal y brindarle el clima organizacional adecuado para estimular su creatividad, en el convencimiento de que ello ha de generar un efecto multiplicador en la eficiencia institucional, tanto en el plano de la recaudación y fiscalización como en el del servicio al contribuyente.

Este impulso al trabajo y la creatividad es precisamente el común denominador en los distintos casos que se exponen en este documento. Así, la experiencia aportada por profesionales de la tercera edad (principalmente, cesantes y jubilados del sector Educación) en el desarrollo del proyecto "Enseñándote a contribuir" se conjuga con el ímpetu y empeño de los profesionales jóvenes que se incorporan progresivamente al trabajo de la institución. Asimismo, la cultura organizacional se ve reforzada cuando la Superintendente de la SUNAT se reúne de manera informal y regular con grupos de trabajadores para conocer sus sugerencias y propuestas sobre la gestión institucional. O cuando se promueve la unidad familiar

e identificación con los valores de la Administración Tributaria a través de concursos que propician la creatividad de los hijos de los trabajadores.

Asimismo se expone el caso de proyectos informáticos diseñados y puestos en práctica por los mismos usuarios, con el objeto de mejorar las labores administrativas y de servicio al contribuyente. Por otro lado se subraya el empeño puesto por profesionales del área de sistemas, tanto para optimizar el cobro de deudas tributarias como para facilitar al contribuyente el ejercicio de su derecho presentar quejas y sugerencias respecto de acciones de la Administración Tributaria.

Además se debe mencionar que recientemente se produjo un hecho de singular importancia en la administración tributaria: a partir del 12 de julio del año en curso, conforme a una decisión del Gobierno, la SUNAT ha iniciado un proceso de fusión, mediante absorción, con ADUANAS, lo que implica que la institución asume hoy en día la misión de recaudar casi el 100% de los ingresos tributarios del país.

Este desarrollo, basado en el impulso al trabajo y la creatividad, difícilmente tiene una meta establecida. Las administraciones tributarias enfrentan el reto de perfeccionarse permanentemente y, por lo tanto, promover mayores esfuerzos de mejora e innovación. Este es también el reto de la SUNAT.

INTRODUCCIÓN

La calidad del capital humano es clave para el desarrollo de una administración tributaria ceñida a los valores de honestidad y eficiencia. Y este fue el principio básico de la Reforma Tributaria iniciada en 1991. Desde entonces, los principales objetivos de la SUNAT se han centrado en dotar a sus trabajadores del clima organizacional más adecuado para el desarrollo de su trabajo y creatividad.

La creatividad ha sido, precisamente, uno de los elementos que más ha influido en el desarrollo reciente de la Administración Tributaria, sobre todo en una realidad socio-económico tan compleja como la del Perú. La extensa y accidentada geografía del país, sus diversas culturas y las heridas abiertas generadas por la violencia social son aspectos que –al conjugarse con elevados niveles de pobreza e inestabilidad económica– construyen un escenario del cual emergen permanentes retos al trabajo y la creatividad del trabajador de la SUNAT. Es necesario enfrentar dichos retos si se quiere cumplir con el objetivo principal: recaudar los recursos necesarios que permitan al Estado cumplir con su rol de servicio a la sociedad.

Así, el impulso al trabajo y la creatividad es el tema que se intenta abordar en las páginas siguientes. En una primera parte se hace una presentación general del país, destacando sus características socio-económicas, así como en la Reforma Tributaria de inicios de los noventa. Ello permitirá ubicar al lector en la particular realidad en la que se desarrolla nuestro trabajo cotidiano.

En la segunda parte abordaremos dos grandes temas –cultura organizacional y nuevas tecnologías al servicio del contribuyente– que serán enfocados mediante la identificación de aquellos casos que podemos calificar de exitosos en lo tocante

al impulso al trabajo y la creatividad, y que podrían servir como experiencia a ser compartida por otras Administraciones Tributarias del mundo.

Se exponen, finalmente, nuestras principales conclusiones sobre los logros alcanzados por la SUNAT en el impulso al trabajo y creatividad.

I. ANTECEDENTES

I.1. Contexto Socio-económico

Para valorar en su exacta dimensión la historia reciente de la Administración Tributaria del Perú, así como su desarrollo y logros alcanzados, es necesario tomar en cuenta el particular contexto económico, social y político del país

El Perú ha sido golpeado por dos flagelos sociales, coincidentes en el tiempo, generadores de efectos nocivos en la vida económica y social que pocos países han experimentado. Por un lado, la violencia terrorista desencadenada a inicios de los ochentas, cuyas acciones más sangrientas se prolongaron hasta mediados de los noventas, con rezagos focalizados que el país no termina de erradicar hasta el presente. Por otro lado, un proceso de alza continua y sostenida de sus precios internos –que la literatura económica califica como hiperinflación–, cuyos efectos más desestabilizadores en nuestra estructura económica y social se dejaron sentir hacia inicios de los noventas.

Los peruanos no podemos olvidar, tampoco, la aplastante verdad que sólo recientemente se nos ha revelado. Estamos conociendo el terrible daño moral y social que produjo en el país una cúpula corrupta instalada en los más altos niveles del Gobierno a lo largo de la década de los noventas.

Si bien los referidos flagelos han sido controlados en su mayor parte, el daño ocasionado en la infraestructura productiva del país, en la calidad de sus recursos humanos, en los niveles de pobreza, en el desarrollo de sus gobiernos locales y regionales, en la conciencia cívica de la población, en la armonía y paz social, constituyen retos que deben superar el Estado peruano y la sociedad en su conjunto. Se trata de una tarea, urgente y difícil, en la que la Administración Tributaria debe asumir un importante rol ya que es la institución que provee, mediante una rigurosa recaudación, los recursos necesarios al Estado para que éste cumpla con sus funciones.

Algunas cifras nos ayudan a graficar la magnitud de esta tarea. El número de muertes a consecuencia de las acciones subversivas ascendió a 18.698 durante el período 1980-2000. Se estima que un 65% de esta impresionante cifra corresponde a muertes producidas en la sociedad civil, no involucradas en la lucha. Tan grave atentado contra los derechos humanos ha dejado una herida abierta en la sociedad peruana que aún no termina de cerrar.

Del total de la población peruana, estimada en casi 27 millones de personas, el 54,8% vive en condiciones de pobreza, en tanto que aproximadamente un 25% es

extremamente pobre (es decir, por debajo de los niveles mínimos de subsistencia). Asimismo, los niveles de desempleo y sub-empleo fácilmente bordean el 50% de la Población Económicamente Activa (PEA) del país. Estos son los límites sociales que la Administración Tributaria debe analizar y evaluar permanentemente en el desarrollo de acciones dirigidas a la ampliación de la base tributaria y/o incrementar la recaudación de los impuestos.

I.2. Logros y Retos de la Administración Tributaria

Hasta 1988, la Administración Tributaria encargada de la recaudación de los impuestos internos en el Perú fue un órgano de línea del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que funcionaba bajo el nombre de Dirección General de Contribuciones (DGC). Esta situación generaba restricciones administrativas y financieras en la gestión del ente recaudador, atentando contra el buen servicio a los contribuyentes y la calidad e integridad profesional de sus funcionarios. Como resultado de esta relación, la DGC era considerada por la opinión pública como una institución ineficiente y corrupta.

En junio de 1988 se creó la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), como una Institución Pública descentralizada del sector Economía y Finanzas, con autonomía funcional, económica, técnica, financiera y administrativa. Sin embargo, la deficiente situación antes descrita continuó hasta 1990. En marzo de 1991, un equipo de profesionales inició una profunda reforma del sistema tributario peruano con el apoyo de misiones técnicas del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Interamericano de Administraciones tributarias (CIAT). La reforma sancionó la racionalización y simplificación de los tributos, estableciendo, en el caso del Gobierno Central, la vigencia de sólo cinco impuestos, después de los 68 que existían antes de su implementación.

En cuanto a la Administración Tributaria, la reforma involucró un cambio radical en la política de recursos humanos. Asimismo, en abril de 1991 se dio inicio a un plan de racionalización del personal y se definió una nueva política salarial. La aplicación del plan significó la reducción del conglomerado laboral en un 75%, permaneciendo sólo 800 empleados, quienes fueron los directos responsables de la significativa modernización implementó la SUNAT en sus sistemas de recaudación, fiscalización y de servicio al contribuyente.

La reforma tributaria alcanzó un éxito significativo en lo relativo a la mejora de la capacidad de financiamiento del Estado. Entre 1989 y 1997, los ingresos corrientes del Gobierno Central aumentaron de 70% a 14,2% del PBI. No obstante, en el 2001, esta presión tributaria se situó en 12,1% del PBI, disminución que se ha debido –principalmente– a los problemas que han venido afectando a la economía peruana.

La modernización de la SUNAT ha implicado un cambio absoluto en los planes de acción de todos sus procesos, pero quizás mucho más en la forma de entender la fiscalización y la lucha contra la evasión. En tal sentido, en 1998, con el apoyo financiero del CIAT y el BID, así como del apoyo técnico de la Agencia

Tributaria Española, la SUNAT empezó el diseño de lo que hoy es su nuevo modelo de fiscalización en el ámbito nacional, al que hemos denominado Sistema Integrado de Fiscalización.

Una de las principales preocupaciones de la Administración Tributaria ha consistido en ampliar la base tributaria. Hacia diciembre del 2001, el número de contribuyentes que presentaban declaración mensual se había incrementado en 179%, con respecto a julio de 1993, fecha de implementación del Sistema del Registro Único de Contribuyentes (RUC), aumentando de 228 mil a 634 mil. En este mismo período, el número de contribuyentes que efectúa pagos se incrementó de 143 mil a 408 mil, registrándose un incremento de 185%.

Por otro lado, la SUNAT ha mostrado un particular interés en facilitar el cumplimiento tributario. Actualmente se brinda atención descentralizada a los contribuyentes a través de una (1) oficina para Principales Contribuyentes Nacionales, diez (10) Intendencias Regionales, ocho (8) Oficinas Zonales, veintitrés (23) Oficinas Remotas¹ y diecinueve (19) Centros de Servicios al Contribuyente. Así, el ámbito de acción de la Administración Tributaria se extiende a lo largo y ancho de la superficie de 1'285, 215 km² que posee el Perú, equivalente a poco más de dos veces la superficie de Francia.

Además, debemos mencionar un hecho de trascendental importancia en la vida tributaria del Perú y que debe ser considerado como un logro de la Administración Tributaria peruana. Se trata de la decisión del Gobierno de fusionar (por absorción), a partir del 12 de julio del año en curso, a la SUNAT con la institución que se venía encargando de la recaudación y fiscalización de los aranceles e impuestos a la importación (ADUANAS). De esta manera, la SUNAT ha pasado a recaudar, prácticamente, el cien por ciento de los ingresos tributarios que sustentan el presupuesto del Gobierno Central.

Evidentemente, la fusión dispuesta por el Gobierno constituye un gran reto para todos los integrantes de nuestra institución, en la que trataremos de estar a la altura de las circunstancias, convencidos de lo acertado de los objetivos que orientan dicha medida: aumentar la productividad y efectividad de los recursos del Estado, evitar la duplicidad de funciones, facilitar el cumplimiento tributario y –sobre todo- incrementar la recaudación, sin dejar de lado la facilitación del comercio exterior.

¹ Oficinas donde se reciben pagos y se realizan trámites.

II. CASOS EXITOSOS EN EL IMPULSO AL TRABAJO Y LA CREATIVIDAD

Los recursos humanos constituyen un eslabón fundamental en el éxito de toda organización moderna, sobre todo en entidades públicas como las Administraciones Tributarias, cuyos logros dependen –en buena medida– de la forma como nos interrelacionamos con los contribuyentes.

En tal sentido, la SUNAT se ha propuesto, con mucho empeño, capacitar a su personal y brindarle el clima organizacional adecuado para estimular su creatividad, en el convencimiento de que ello ha de generar un efecto multiplicador en la eficiencia institucional, tanto en el plano de la recaudación y fiscalización como en el del servicio a los contribuyentes.

La SUNAT se ha puesto como meta, para el 2004, doblar la proporción de funcionarios con estudios de especialización y postgrado en áreas de tributación, economía, tecnologías de información y gerencia. Es decir, buscamos desarrollar en cada uno de los funcionarios de la SUNAT el potencial profesional y humano que guarda en su interior.

Asimismo, todos los trabajadores de la Administración Tributaria conocen el plan estratégico de su institución y entienden hacia dónde se encamina ésta. Asimismo, perciben cómo se involucra su trabajo diario con el funcionamiento de esa maquinaria moderna en que se ha convertido esta institución. Por ello, la comunicación interna es otro de los principios que la Administración Tributaria estimula, y se constituye en instrumento vital para una estrategia de modernización cimentada en el impulso al trabajo y la creatividad de todos sus miembros.

Estamos seguros de que avanzamos en la dirección correcta, sobre todo cuando, en el trabajo cotidiano, observamos el esfuerzo creativo que los trabajadores de la SUNAT realizan para vencer los obstáculos que se presentan en un medio tan difícil como el del Perú actual.

En el ámbito de la plana ejecutiva se ha estimulado la creatividad mediante reuniones multidisciplinarias en las que se presentan propuestas sobre determinados temas tributarios como, por ejemplo, el Impuesto a la Renta.

Para detallar estas nociones, en las siguientes páginas compartiremos algunas de nuestras experiencias vinculadas a la gestión de los recursos humanos y el desarrollo de su creatividad.

II.1. Cultura Organizacional

La SUNAT tiene la certeza de que, en gran medida, el éxito en el cumplimiento de sus objetivos depende de la calidad de su potencial humano, considerando por ello que una gestión adecuada de éste debe basarse en una justa valoración y reconocimiento del aporte que brinda a la institución.

En tal sentido, las acciones que desarrolla a través de la gestión de los recursos humanos tienen que ver con el reforzamiento de valores institucionales

como la ética, el trabajo en equipo, la actitud de servicio, la comunicación y la creatividad.

Dentro de esta cultura organizacional se desarrollan, con éxito, entre otras, las siguientes prácticas:

La Revalorización del Adulto Mayor

Uno de los objetivos fundamentales de nuestra institución es revalorizar el concepto de conciencia tributaria, basado en un sistema tributario justo y equitativo, pero a la vez eficiente en los servicios que brinda a los contribuyentes.

Este es el contexto en el que nació el Programa “Enseñándote a Contribuir”, el cual ha permitido –hasta la fecha– la contratación de 244 profesionales jubilados y cesantes, principalmente docentes, para realizar labores de orientación al contribuyente y difusión de los distintos servicios de la SUNAT por medio de visitas a medianos y pequeños contribuyentes. Con ello logramos rescatar la valiosa experiencia y entrega del adulto mayor –sector, por lo general, postergado en el país–, cuya edad avanzada es un gran impedimento para acceder al mercado de trabajo.

El Programa se ha realizado con singular éxito tanto en Lima, la capital, como en las distintas ciudades del interior del país, habiéndose llegado a realizar, a la fecha, más de 36.000 visitas. Los contribuyentes, y la opinión pública en general, saludaron esta iniciativa de la SUNAT de acercarse a la sociedad para brindarle información básica con un nuevo rostro, el de los profesionales de la tercera edad.



Este programa no solamente ha contado con la aceptación de los contribuyentes, sino también con la de los mismos jubilados y cesantes, quienes tienen que someterse a un proceso de selección debido a la gran acogida que obtuvieron las convocatorias promovidas hasta ahora.

El personal contratado para tal efecto se caracteriza por su actitud proactiva, apoyo, disciplina, dedicación, compañerismo y, principalmente, por su empeño e identificación con los objetivos del Programa, factores que nos han permitido alcanzar las metas trazadas. Es más: el empeño mostrado durante el desarrollo de la campaña de difusión ha propiciado que el número de visitas programadas inicialmente para cada participante haya sido rebasado largamente y que se ampliaran nuestras expectativas de llegar a un mayor número de contribuyentes en la realización de la segunda etapa del programa.

Esta iniciativa tuvo como antecedente un trabajo previo de apoyo a la SUNAT por parte de los jubilados, en acciones de verificación de entrega de comprobante

de pago, labor realizada normalmente por profesionales jóvenes, obteniéndose resultados que superaron los obtenidos por estos últimos, habiéndose detectarse un alto índice de evasión en los contribuyentes.

De esta manera, la Administración Tributaria viene contribuyendo a la revalorización del importante rol que el adulto mayor debe seguir cumpliendo en la sociedad. Con acciones como ésta se les brinda la oportunidad de ser y sentirse útiles como profesionales, valerse por sí mismos y, a su vez, contar temporalmente con una ayuda económica adicional a la escasa pensión de jubilación que reciben del Estado.

Por su parte, la SUNAT no descuida sus labores de fiscalización y, lo más importante, interioriza en sus jóvenes profesionales los valores de responsabilidad y vocación de servicio a los contribuyentes que despliegan los cesantes y jubilados que forman parte de este Programa.

Mejora del Clima Organizacional Mediante la Contratación de Jóvenes Universitarios

Desde su creación, la SUNAT se ha caracterizado por contar con recursos humanos procedentes de diversas especialidades profesionales, que han sido formados por la propia institución para ser “administradores tributarios”, mediante 40 cursos de Administración Tributaria dictados por el Instituto de Administración Tributaria (IAT), órgano de apoyo de la SUNAT. En ese sentido, están capacitados para desempeñar cualquiera de las funciones dentro de la administración.

Junto con la implementación de los Centros de Servicios al Contribuyente en el ámbito nacional, cuyo objetivo es descentralizar los distintos servicios de la SUNAT, también se decidió cambiar el perfil del personal de determinados puestos de trabajo a fin de no mellar su productividad y el buen clima organizacional.

Para tal efecto, periódicamente se contrata a jóvenes que se encuentran en los últimos ciclos de las universidades, cuya labor es brindar orientación básica y recibir los trámites que realizan los contribuyentes en las diferentes dependencias de la SUNAT. A la fecha, aproximadamente el 40% del personal que labora en los Centros de Servicios al Contribuyente está constituido por personal con este perfil.

Bajo esta modalidad, el joven universitario desempeña funciones específicas durante el periodo de su contrato, pasando por un previo proceso de selección que incluye evaluaciones técnicas, psicotécnicas, entrevistas y un curso de capacitación. Posteriormente, continúa en un período de entrenamiento en las oficinas de la SUNAT con la finalidad de que aplique los conocimientos impartidos en el curso de capacitación antes de iniciar sus funciones.

De esta forma, incluso si el personal así contratado aún no ha finalizado sus estudios universitarios, cuenta con una adecuada capacitación teórica y práctica, asegurando así un óptimo servicio a los contribuyentes. A su vez, esto permite al joven universitario adquirir experiencia en administración tributaria y de atención al público, además de ingresos económicos que le permiten concluir sus estudios. Asimismo, cabe mencionar que el haber formado parte de una institución reconocida

como una de las más eficientes del Perú lo coloca en una posición ventajosa al momento de insertarse en el mercado laboral.

La actitud de estos jóvenes, que ingresan con una alta motivación para el cumplimiento de sus funciones, incide positivamente en el personal antiguo, lo que – a su vez– repercute positivamente en el cumplimiento de las metas trazadas y en el clima organizacional de la institución. Con esta iniciativa se ha logrado mejorar los índices de productividad en las labores antes mencionadas, mejorando la calidad en el servicio que se brinda a los contribuyentes.

Almuerzos de trabajo con el personal de la institución

En el transcurso del año, cada semana, la Superintendente Nacional ha invitado a compartir un almuerzo a grupos de diez trabajadores de las diferentes unidades organizacionales que integran la SUNAT. La elección de estos trabajadores se realiza en forma aleatoria.

El objetivo de estos almuerzos de trabajo es brindar a los trabajadores la oportunidad de departir y discutir, con la Superintendente, ideas, sugerencias o proyectos, de manera informal y abierta. Asimismo, con la organización de estos almuerzos se busca generar confianza y transparencia entre los trabajadores

Este tipo de reuniones es prácticamente inexistente en las empresas públicas de nuestro país, donde predomina más bien la verticalidad de la comunicación entre sus unidades e integrantes. Esta actividad se realiza dentro de las instalaciones de la SUNAT, durante el horario de refrigerio establecido para el personal, y está siendo replicada por los directivos de la Institución en el ámbito nacional.

Cabe señalar que en cada almuerzo participa un coordinador, cuya labor consiste en brindar a los trabajadores un ambiente de confianza (para eliminar tensiones). Además, durante el desarrollo de la reunión, recopila las propuestas e inquietudes de los participantes para poder canalizarlas hacia las unidades organizacionales respectivas y supervisar luego su cumplimiento, informando sobre lo actuado a la Superintendente.

En este primer año, la Superintendente se ha reunido, aproximadamente, con 200 trabajadores, proyectándose que a fin del año en curso esta cifra se duplique, involucrando así al 20% de los trabajadores del área operativa de la SUNAT. Es de resaltar que los trabajadores que participan en estas reuniones proceden, de preferencia, de unidades operativas y sin cargo jerárquico.

Los hijos de los trabajadores se involucran con los principios y valores de la SUNAT

Cada fin de año, la Gerencia de Recursos Humanos invita a los hijos de los trabajadores de la SUNAT a participar en el Concurso de Pintura y Mensaje Navideño. Los tres primeros puestos, seleccionados por un jurado compuesto por trabajadores de las diferentes unidades organizacionales, reciben un premio cuyas características son sugeridas por los padres de los niños ganadores a fin de brindar

a éstos una grata sorpresa. El reconocimiento más importante radica en que el mensaje y pintura que ocupan el primer lugar son impresos en las tarjetas que la Administración distribuye entre sus trabajadores y otras Instituciones del país. Asimismo, los ganadores de este concurso son invitados a conocer el centro de labores de sus padres y compartir un momento gratificante para ambos.

Este evento se realiza desde el año 1995 y tiene una gran acogida en el personal de la Institución. Cabe señalar que la Navidad constituye un momento de especial significación para nuestro país, cuya población profesa, en su mayoría, la religión católica. Por esta razón, esta actividad cobra mayor importancia pues nos permite enfatizar los valores cristianos, los cuales se reflejan en los mensajes navideños enviados al concurso.

En el último concurso, celebrado en diciembre del año 2001, participaron aproximadamente 200 niños. La pintura y el mensaje ganador son los que aparecen a continuación:



Si tienes odio ¡Ovridalo!

La Navidad es Amor.

Si tienes pobres a tu lado ¡Ayudales!

La Navidad es compartir.



La convocatoria al Concurso de Pintura y Mensaje Navideño se difunde en todo el ámbito nacional y se reciben trabajos originales motivados por la diversidad geográfica y cultural de nuestro país. Asimismo, debido a las características propias del concurso, motiva la participación de toda la familia y su identificación con la institución donde trabajan los padres, siendo ello uno de los principales objetivos que persigue la Administración Tributaria.

II.2. Nuevas Tecnologías al Servicio del Contribuyente

La Administración Tributaria está incrementando progresivamente el uso de modernas herramientas informáticas que le permiten operar con mejores niveles de eficiencia. Por ello, la informatización de nuestras actividades, procedimientos y servicios representa la nueva visión de la SUNAT.

El desarrollo informático ha fortalecido los sistemas de recaudación y fiscalización que utiliza la Administración, los que están respondiendo

adecuadamente a las necesidades cambiantes de nuestra realidad nacional. Asimismo, la aplicación creativa de las nuevas tecnologías al servicio del contribuyente se viene dando no sólo por parte de aquellas áreas funcionalmente involucradas en estos temas, sino también –lo que resulta más significativo– por parte de los mismos usuarios que buscan contrarrestar así los problemas a que se ven confrontados en su labor cotidiana. A continuación detallamos algunas experiencias que, en nuestra opinión, consideramos que es importante compartirlas con otras Administraciones Tributarias.

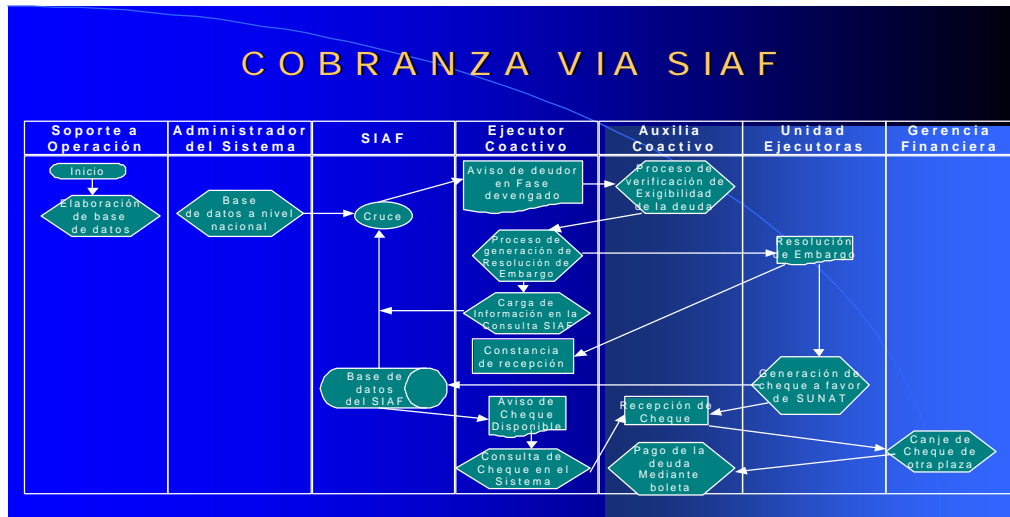
Creatividad para optimizar el cobro de la deuda tributaria

Las distintas medidas de cobranza que aplica la Administración Tributaria para asegurar la recuperación de la deuda exigible se ven dificultadas por las argucias que, en algunas oportunidades, utiliza el deudor tributario para evitar o demorar las acciones de cobranza. Ante ello nos vemos obligados a buscar mecanismos creativos y efectivos de cobro.

Amparados en el Código Tributario vigente, los ejecutores coactivos se encuentran facultados a trabar embargo en forma de retención a terceros para asegurar el cobro de la deuda pendiente de pago. Esta medida, que difícilmente puede ser obstruida en su aplicación, resulta muy efectiva ya que se recurre a las empresas que le compran al deudor para ordenarles que retengan el importe de las facturas pendiente de pago y sea entregado a la SUNAT hasta el límite equivalente a la deuda exigible.

Originalmente, la aplicación de retenciones sobre estos fondos requería establecer contactos con las Entidades Públicas, en particular. Así, dichas retenciones quedaban sujetas a la disponibilidad y oportunidad de pago que éstas definían, siendo perjudicial tanto para el contribuyente, que veía incrementar sus intereses moratorios pese a la afectación, como a la propia Administración, que no podía efectivizar sus medidas.

Así, de la necesidad de interactuar con los sistemas de control del Sector Público surgió la oportunidad de idear el diseño de un procedimiento idóneo que vincule el pago de proveedores con el procedimiento de cobranza coactiva. En ese sentido, aprovechando la existencia del Sistema de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP) se ha desarrollado un Sistema Informático para que las entidades del Estado (unidades Ejecutoras) retengan y deriven a la SUNAT el dinero que les correspondía pagar a sus proveedores, cuando éstos registren deuda exigible ante la Administración Tributaria.



Ahora, las áreas de Cobranza de la SUNAT cuentan en el ámbito nacional con una base importante de compradores (entidades del Estado) que operan a través del Sistema SIAF-SP y, de manera rápida y efectiva, vienen recuperando la deuda exigible de los contribuyentes omisos al pago. Este sistema permite la recuperación efectiva de las deudas pendientes de pago, así como la disminución del tiempo de pago a proveedores por parte de las unidades ejecutoras del Estado.

Defensoría en línea para los contribuyentes

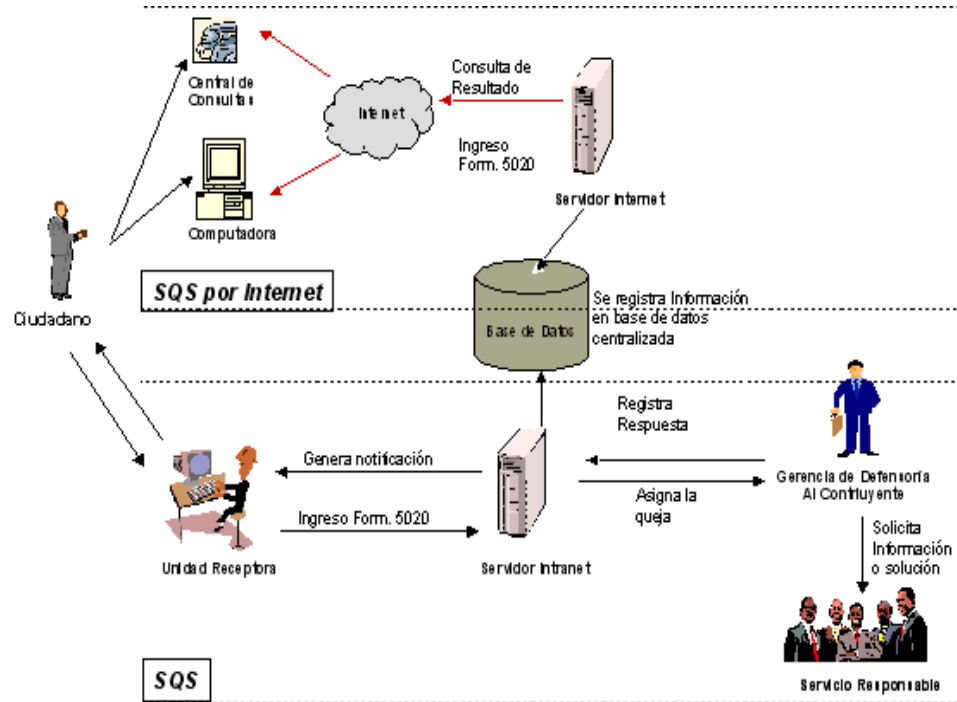
La Defensoría del Contribuyente busca atender las manifestaciones de descontento y canalizar las iniciativas de los contribuyentes y ciudadanos con relación al quehacer de la SUNAT. La incorporación en su estructura organizacional implicó, asimismo, la implementación de un mecanismo para que los contribuyentes pudieran presentar sus quejas y sugerencias.

Originalmente, este mecanismo se basaba en la presentación, por parte del contribuyente, de un Formulario de quejas y sugerencias, el cual podía ser remitido personalmente, vía fax o correo, para ser registrado por el personal de la SUNAT designado en las áreas de atención.

Sin embargo, ante la demanda (por parte de los contribuyentes y ciudadanos) de mayores facilidades para la presentación de sus quejas y sugerencias sin necesidad de desplazarse para la obtención del formulario, y con la intención de brindarles un servicio simple, confortable y eficiente, se ha incorporado el uso de la Internet para brindarle una vía no sólo para la presentación de quejas y sugerencias, sino también para la consulta del estado de sus quejas.

Para ello se diseñó, en colaboración con el área informática de la SUNAT, un Software de Captura y Consulta, mediante un aplicativo que además constituía el primer formulario electrónico de uso masivo incorporado en nuestro Portal y el primer sistema de presentación de quejas y sugerencias de la Defensoría del Contribuyente en el ámbito sudamericano.

Para darle mayor operatividad se ha procurado que el aplicativo desarrollado también pueda ser usado por el personal de la Central de Consultas para la captura de quejas y sugerencias e informes de consultas de queja, según el siguiente diagrama:



Adicionalmente, el aplicativo se ha ajustado a otros requerimientos para la presentación:

- Incorpora opción de formulario de queja o sugerencia según los requisitos legales para su presentación.
- Incluye validación de la identidad de la persona que presenta la queja con la información del Registro Nacional de Identidad y Estado Civil.
- Relaciona la información contenida en la base del padrón del RUC.
- Genera una Constancia de Información Registrada con una opción de impresión.

Por otro lado, para las consultas de las quejas:

- Incorpora variables según el estado del trámite y señala el nombre del funcionario a cargo de éste, así como datos para comunicarse con él.
- Permite la consulta del Oficio de respuesta, número y contenido.

- Restringe la disponibilidad de la respuesta por la condición de No Habido.

La utilización de recursos y servicios disponibles para lograr un producto innovador parte, en este caso, de la preocupación por establecer mecanismos de comunicación con el contribuyente cada vez más eficientes y, así, involucrarlo con el quehacer de la SUNAT.

El control administrativo de las notificaciones, un reto para desarrollar sistemas eficientes

La Intendencia Regional Lima, ubicada en la capital del país, es la dependencia que concentra el mayor número de contribuyentes en el ámbito nacional, con una participación de más del 55% del total registrado en la SUNAT. Consecuentemente, dicha Intendencia tiene a su cargo una proporción similar de las notificaciones de los actos administrativos que expide la institución, cuya calidad y oportunidad garantizan el derecho de los contribuyentes de conocer su contenido y facilitar su integración con la Administración.

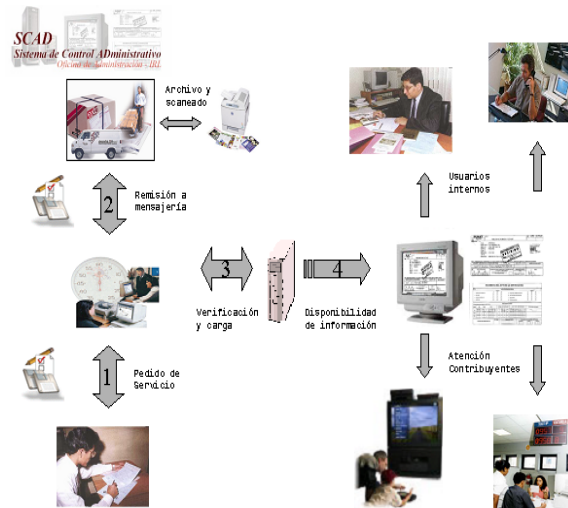
La utilización de servicios de mensajería resulta, entonces, fundamental. Sin embargo, lograr un adecuado control de las notificaciones y de las condiciones exigidas a dicho servicio se convierte en un reto, en el que deben considerarse las necesidades de las áreas emisoras, el control administrativo y los requerimientos de los contribuyentes.

Anteriormente, en dicha oficina operaban doce áreas emisoras encargadas individualmente de remitir y verificar la conformidad de sus notificaciones y un promedio de notificaciones mensuales que superaba la cifra de 75.000, lo cual planteaba los siguientes problemas al personal de la Intendencia Regional Lima:

- La falta de control de los documentos a notificar con relación a plazos, ubicación de los documentos y resultado de la notificación.
- La falta de control de los servicios de mensajería, que se reflejaba en un incremento del número de contribuyentes cuyo domicilio no había sido hallado (habido).
- Las dificultades para atender la solicitud de copia de las Constancias de Notificación, tanto para los contribuyentes como para las áreas operativas.
- El control y cálculo manual para la determinación de las penalidades aplicables a las mensajerías por retrasos y pérdidas de documentos.

Ante la imposibilidad concreta de contar con un sistema de soporte diseñado por el área de informática de la SUNAT, debido a la priorización de proyectos de ésta tendientes a incrementar la recaudación, los esfuerzos se centraron en atacar los problemas desde una nueva premisa común: las tareas administrativas corresponden al área administrativa.

El mismo personal de la referida Intendencia inició, entonces, una revisión y unificación de los procedimientos utilizados para el control de las notificaciones de tal forma que la convalidación de las notificaciones realizadas por los servicios de mensajería correspondiese únicamente al área de administración, la que además debía determinar las penalidades correspondientes a los servicios de mensajerías por pérdidas o retrasos.



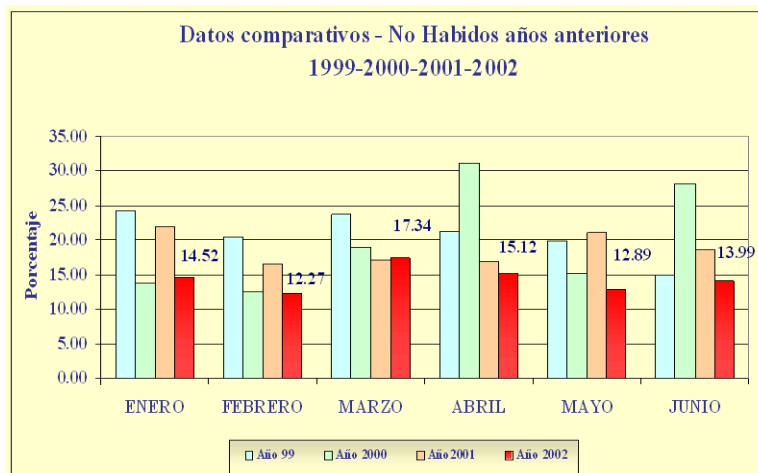
A partir de ello se ha construido un sistema con definiciones propias que permite al área administrativa no sólo controlar los pedidos de notificación de las áreas emisoras, sino también exigir a los servicios de mensajería el uso de un formato que contiene información sobre los resultados de la notificación y el scaneado de cada constancia. Este sistema se denomina Sistema de Control Administrativo (SCAD).

Las áreas emisoras, desde entonces, utilizan un disquete con una estructura definida, en donde se consigna un "Pedido de servicio" incluyendo todos los documentos a notificar, los que se acompañan en físico y son entregados al área de administración, la que a su vez se encarga de remitirles las constancias de notificación convalidadas, registradas en el sistema y digitalizadas.

Los resultados no han podido ser más satisfactorios:

- Las labores administrativas se han minimizado en las áreas emisoras.
- Se ha logrado el control del 100% de los documentos por notificar y notificados.
- La proporción de casos de domicilios no hallados (no habidos) ha disminuido visiblemente.
- Se pueden visualizar e imprimir las Constancias de Notificación digitalizadas, a través del sistema, para atender todos los requerimientos sin necesidad de desplazamientos a la oficina de administración o de inversión de tiempo en búsquedas.
- Se ha programado el cálculo de penalidades correspondientes a los servicios de mensajerías por pérdidas o retrasos.

La visión de un trabajo en conjunto, el reconocimiento de necesidades comunes y las premisas claras fueron, en este caso, factores claves para la formulación de una solución creativa, llevada hasta su implementación con el impulso de un personal comprometido con la mejora de su labor y el servicio al contribuyente.



Sistema de devoluciones en la Amazonía

El territorio del Perú se caracteriza por su diversidad geográfica y climática, destacándose la Amazonía, que cubre más del 50% de nuestra extensión territorial. En ella, las comunicaciones y el acceso acarrear innumerables problemas ya que no se cuenta con una infraestructura adecuada.

A través de diversas medidas, el Gobierno ha buscado promover la inversión y el desarrollo en esta parte del país, alejada y de difícil acceso. Una de dichas medidas ha consistido en otorgarle un tratamiento tributario especial, el que se ha venido prorrogando de año en año.

Uno de los beneficios tributarios otorgados es el del Reintegro Tributario, que consiste en la exoneración del IVA en la Amazonía, unida a la devolución del IVA que se pagó cuando los bienes vendidos fueron inicialmente adquiridos fuera de la zona beneficiada. La aplicación de esta medida ha generado –en forma permanente– diversos problemas. Por ejemplo, se tiene que verificar el ingreso de la mercadería a la Amazonía, lo cual se hace muy difícil toda vez que las comunicaciones son principalmente aéreas y existen zonas donde sólo se puede llegar surcando los ríos en pequeñas embarcaciones de madera.

La Intendencia Regional ubicada en la ciudad amazónica de Loreto realiza el 61% de la cantidad total de las devoluciones en el ámbito nacional y el carecer de un soporte informático para ello determinaba que este procedimiento demorase más de lo debido.

En reuniones de equipo, el personal de dicha Intendencia buscó crear una solución rápida y eficaz a este problema. Después de discutir diversas soluciones y ponerlas a prueba, finalmente se optó por el desarrollo de un sistema basado en el software Access. Dicho sistema consiste en tres módulos que permiten registrar la

inspección de la mercadería que arriba a la región, automatizar el trabajo del auditor e integrar los datos al sistema central de la SUNAT, logrando que el tiempo para efectuar las devoluciones se reduzca, en promedio, de un mes a tres o cuatro días.

Los resultados alcanzados han sido muy satisfactorios pues se ha podido optimizar el tiempo en la atención al contribuyente y destinar recursos a otras áreas, como recaudación y cobranza.

III. CONCLUSIONES

A lo largo de estos años, la SUNAT se ha ido convirtiendo en una institución modelo del sector público, con una gestión que ha contado con la aprobación de los distintos sectores de la sociedad. Como lo indican las encuestas llevadas a cabo por prestigiosas encuestadoras de opinión, la SUNAT es la institución pública más eficiente, transparente y honesta del Perú.

Se ha logrado incrementar la recaudación, ampliar la base tributaria, reducir los niveles de evasión y generar importantes niveles de conciencia tributaria. La base de todo ello ha sido el elemento humano. Para lograr óptimos resultados se han aplicado procedimientos y sistemas eficientes, se ha hecho uso de tecnología de alto nivel y se ha racionalizado tanto la estructura organizativa como la asignación de recursos cuando ha sido necesario.

Es cierto que como organización hemos tratado de dotar al personal de los elementos más adecuados para el desarrollo de su trabajo. Sin embargo, estamos convencidos de que sin la creatividad que los trabajadores de la SUNAT han puesto en el cumplimiento de sus funciones, es poco lo que se hubiese alcanzado dentro de las restricciones propias a una economía en desarrollo como la del Perú.

Este impulso al trabajo y la creatividad constituye precisamente el común denominador en los distintos casos que hemos considerado pasibles de ser expuestos en este documento. La experiencia, dedicación y esmero aportados por los profesionales de la tercera edad en el desarrollo de las tareas asignadas, se ha conjugado bastante bien con el ímpetu y empeño demostrados por los jóvenes universitarios, dando como resultado un clima de sana competencia para el conjunto de la institución. Asimismo, la cultura organizacional se ve reforzada cuando la Superintendente Nacional de esta institución se reúne de manera regular con grupos de trabajadores para conocer sus preocupaciones laborales, así como sus sugerencias y propuestas sobre la gestión institucional. También se torna evidente cuando se promueve la unidad familiar e identificación con los valores institucionales mediante concursos que propician la creatividad de los hijos de los trabajadores.

Asimismo, cómo no sentirnos orgullosos de proyectos informáticos desarrollados con la participación creativa de los mismos usuarios, buscando así mejorar las labores administrativas y de servicio al contribuyente. Cómo no destacar el aporte del personal que trabaja en la Amazonía, que ha enfrentado de manera creativa las restricciones de infraestructura propias de una zona tan alejada de la capital. Se debe mencionar, además, el empeño puesto por profesionales del área de sistemas, tanto para optimizar el cobro de deudas tributarias como para

facilitar al contribuyente el ejercicio de su derecho a proponer quejas y sugerencias relacionadas con las decisiones o acciones de la Administración Tributaria.

Consideramos, sin embargo, que este desarrollo –basado en el impulso al trabajo y la creatividad– difícilmente tiene una meta establecida. Las administraciones tributarias se enfrentan al reto de perfeccionarse permanentemente y, por consiguiente, continuar impulsando y desarrollando los esfuerzos en la mejora y la innovación. Este es también el reto de la SUNAT.

Caso práctico:

TEMA 1.3 LA GERENCIA DEL CAMBIO

Elsa Romo-Leroux de Mena
Directora General
Servicio de Rentas Internas
(Ecuador)

SUMARIO: I. Presentación.- II. Introducción.- III. Gerencia del cambio aplicada a la Administración Tributaria Ecuatoriana.- 1. Visión y Misión Institucional.- 2. Objetivos Estratégicos.- 3. Sistema de Valores.- 4. Principios del Modelo Organizacional.- 5. Efectos de la gerencia del cambio en la Administración Tributaria Ecuatoriana.- 6. Conclusión.

I. PRESENTACIÓN

Es muy posible que el CIAT con el talento y habilidad que le caracteriza para manejar situaciones que nos beneficien a todos, escogió a Ecuador para contar sus experiencias en organizar una administración tributaria a partir de escasas posibilidades de apoyo político, escombros en la parte logística y una masa laboral desmotivada, estigmatizada por la corrupción, avergonzada de su lugar de trabajo y deseosa de obtener su indemnización para salir de ella. El entorno del país era menos favorable aún, un déficit del 6% del PIB, una caja fiscal en cero y el precio del petróleo en USD7,00, era el panorama que amenazaba una espiral inflacionaria de grandes proporciones, con una lacerante incidencia en la paz social.

En estas circunstancias el reto consistió en manejar un esquema de transición que permitiera dejar las menores heridas abiertas en el personal antiguo, una liquidación con dignidad, y hacer acopio de gran fortaleza para empezar de nuevo, para transmitir a la sociedad una esperanza, asumiendo el desafío de alcanzar los ingresos necesarios para el financiamiento del Gasto Público y el bien social.

Debía quedar claro que estábamos dejando atrás esquemas administrativos basados en compromisos y alineaciones políticas, debía marcarse una gran línea divisoria, e institucionalizar principios y declarar valores que irían dando forma a una nueva gestión. Era el final de 1998, estábamos conscientes que habíamos llegado tarde en el concierto de las naciones civilizadas para formar la Administración Tributaria, pero habíamos llegado con dos grandes oportunidades: gente preparada y tecnología, que fueron los ejes de la estrategia. No cabe duda que había de por medio además mucho entusiasmo y una gran voluntad de salir adelante.

Nuestro plan consistió en mantener los sistemas en operación, atacar nichos de evasión muy evidentes para sostener la recaudación y al mismo tiempo estudiar el diseño del negocio para darle flexibilidad a la administración y eficacia en términos de resultados. De ahí que una reingeniería de procesos se llevara a cabo

en todos los ámbitos, lo que nos permitió eliminar una serie de pasos innecesarios en la tramitología, diseñar sistemas amistosos, más directos y de fácil consulta, y atender en mejor forma al contribuyente. El tiempo sin embargo estaba en contra de nuestra gestión, así que nos concentramos en la conceptualización de cada sistema, contratando su desarrollo con técnicos externos, con lo cual la organización se vuelve más ligera y evita una dependencia “del creativo”, al mantener ese talento dentro de la institución.

Muchos experimentados analistas creyeron que nuestras posibilidades de éxito eran nulas, al ver que cada vez nos alejábamos más de una administración tributaria tradicional en muchos aspectos, pero como siempre en estos casos, hay alguien que mantiene la fe en la gestión que estábamos realizando. Debo mencionar al Banco Interamericano de Desarrollo como importante apoyo, al sostener el financiamiento y una inteligente, pero discreta supervisión del proyecto de modernización de la Administración Tributaria en el Ecuador. Algunos profesionales de nuestro equipo éramos conocidos por saber resolver problemas en situaciones difíciles. Efectivamente esa era nuestra experiencia, y eso mantenía la confianza del BID.

Una organización basada en información necesita mucho menos niveles administrativos que el viejo modelo de mando y control que las organizaciones tradicionales, de ahí que para mantener la flexibilidad requerida en un proceso de cambio se optara por una estructura por proyectos con capacidad gerencial suficiente para tomar las decisiones necesarias. En el campo administrativo el contratar por fuera las actividades que no ofrecen oportunidades de ascenso a posiciones administrativas y profesionales relativamente altas de la gestión institucional, fue parte de la estrategia.

Una verdadera revolución en la administración pública constituyó el régimen de personal, que abolió la “estabilidad per se”, e instituyó la libre remoción cuando los objetivos institucionales estaban en riesgo. Esto no quiere decir que no se reconozca la necesidad de una carrera tributaria dentro de la organización, sino que está garantizada en base al mérito y a los resultados. Se suprimió al mismo tiempo todas las prebendas usualmente requeridas en el Sector Público: clubes sociales, vehículos, guarderías, subsidio por el número de hijos, por años de servicio, etc., elementos todos que no aportan a la productividad y equidad del salario. Queríamos evitar que la institución se transforme en una entidad dedicada a la satisfacción inmediata de personas, cuyo único interés en la administración es la satisfacción personal de corto plazo. Queríamos una institución de servicio, **con visión de ciudadano**, en lugar de la tradicional, acostumbrada a tomar posición de los bienes públicos.

Estos aspectos han sido notorios para la sociedad ecuatoriana y han suscitado el respeto al SRI y a sus funcionarios.

II. INTRODUCCIÓN

Cambio e incertidumbre, perfectamente podrían ser considerados como las características más sentidas de la sociedad contemporánea. A esto, seguramente

se deba que la sociedad actual, haya merecido la denominación de “sociedad del riesgo”, por estar signada por la posibilidad de sufrir daños repentinos que afectan a buena parte de la humanidad, muchos de ellos provenientes de la explotación indiscriminada o mal uso de la tecnología.

El cambio, su creciente y desmesurada aceleración, en definitiva el “ultracambio”, han determinado que en la sociedad de hoy, únicamente puedan proyectarse aquellas organizaciones que son concebidas y administradas como sistemas abiertos, lo cual supone necesariamente la aplicación de formas gerenciales con capacidad productora, para enfrentar la complejidad, en un entorno altamente cambiante caracterizado por la transitoriedad, la competitividad, la globalización y la crisis.

La gerencia del cambio constituye uno de los aspectos más relevantes del proceso de globalización de la gestión pública y privada, toda vez que tanto el gerente como la organización comienzan a enfrentar complejas situaciones de cambio en que no deben ser atendidas de manera dispersa.

Sin embargo, acometer un proceso de gerencia del cambio no es tan fácil como pudiera pensarse en un primer momento debido a la gran cantidad de elementos que involucra, además de que para ello hay que estar completamente seguros de que la organización pueda absorber los cambios y, muy particularmente, que sus recursos humanos comprendan su importancia y se comprometan de hecho en su desempeño, teniendo presente que el cambio es un proceso continuo que debe ser administrado como tal y no como algo transitorio.

Su propósito fundamental, es lograr la integración entre visión, estrategias y acción, bajo la premisa de que personas comunes y corrientes comprometidas con el cambio, son capaces de lograr resultados extraordinarios.

Su enfoque se orienta a traducir la visión en acción, a través de métodos que desdobl原因 la complejidad para producir resultados concretos, ciertos y medibles.

En un ambiente caracterizado por cambios rápidos, profundos, generalmente irreversibles y volátiles, el principal enemigo es la inercia. Usar las mismas prácticas organizativas es condenarse a la obsolescencia.

III. GERENCIA DEL CAMBIO APLICADA A LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA ECUATORIANA

Ninguna o muy poca importancia tuvo la Administración Tributaria ecuatoriana hasta el año 1998, en el cual legalmente se le asigna autonomía y se configura el Servicio de Rentas Internas.

Por el contrario, la percepción generalizada fue la de una organización absolutamente burocratizada, desprovista de un objetivo claro y de los recursos mínimos indispensables para cualquier tipo de gestión, que operó además en un ambiente de corrupción, que aprovechó e impulsó a la vez el contribuyente.

Sobre la base del marco legal que extingue el antiguo ente encargado de la Administración Tributaria y los sustituye por uno nuevo como punto de partida para la modernización del sistema tributario, fue necesario definir un conjunto de objetivos, políticas, estrategias, etc., que fundamenten un modelo de gerencia capaz de producir una cultura organizacional que contrarreste en todos sus aspectos, con aquella a la que sustituía; entre los que se destacan los siguientes:

1. Visión y misión institucional

El modelo partió en la perspectiva de lograr una organización con sólido prestigio y credibilidad y con probada capacidad para lograr que los ingresos tributarios se conviertan en la principal fuente de financiamiento del Estado, mediante la optimización de la recaudación de los tributos internos, sustentada en un servicio de alta calidad al contribuyente con una aplicación objetiva e imparcial de la normatividad tributaria.

Es un estilo que considera el valor de la confianza, en el más amplio sentido, como un valor primario, fundamentado en el respeto al contribuyente, como generador de respeto institucional.

2. Objetivos estratégicos

- Lograr el crecimiento sostenido, en valores reales, de la recaudación de tributos.
- Reducir significativamente los índices de evasión y elusión tributaria creando un ambiente de riesgo al incumplimiento de las obligaciones.
- Aplicar con equidad las leyes tributarias y propender a una reforma integral de la normativa jurídica, ajustada a la modernidad, para la eficaz administración de los tributos.
- Promover el desarrollo personal y profesional del recurso humano para incrementar su productividad y eficiencia.

3. Sistema de valores

Honestidad

La corrupción por causas de dominio general, penosamente ha llegado a ocupar el centro de toda agenda y se ha convertido en el principal obstáculo para la gobernabilidad. Indeterminadas son las reuniones, foros, conferencias, estudios, organismos, comisiones, normas, en un intento desesperado por disminuir los elevados niveles de corrupción que caracterizan la época actual en toda sociedad. Sin embargo, no cabe duda que es el ejemplo en la administración de las organizaciones, la fórmula probada para insuflar honestidad en el cumplimiento de

las funciones y en el manejo de los recursos. Bajo este criterio, es la honestidad el valor sustancial de la gerencia del cambio.

Transparencia

En una organización pública como es la Administración Tributaria, con nexos íntimos con los contribuyentes y en general con la sociedad, la transparencia tiene que ser concebida como valor y responsabilidad cuyo cumplimiento debe ajustarse a procedimientos y controles que garanticen integridad y a procesos de rendición de cuentas. “Transparencia pública es un medio para asegurar la gobernabilidad y el buen gobierno, manteniendo una relación correcta y sana de preeminencia, de rendición de cuentas, de los mandatarios o funcionarios hacia los mandantes o ciudadanos. La transparencia pública, adicionalmente es más que un medio, es una forma general o método de manejar la cosa pública, es una forma de desarrollo en un ambiente de confianza y franqueza ciudadana”.

En el ámbito de estas connotaciones, el modelo gerencial de la Administración Tributaria Ecuatoriana asume la transparencia como uno de sus valores esenciales.

Vocación de servicio

Educar a la ciudadanía y brindarle cada vez un servicio más calificado, constituyen dos estrategias de indudable impacto para pasar de la concepción que subyace en la sociedad de que la tributación constituye una carga que erosiona los ingresos privados que no se revierte en productos tangibles, al concepto real de instrumento que estimula el desarrollo con beneficios directos sobre la colectividad.

Los funcionarios de la Administración Tributaria son servidores públicos, sus responsabilidades deben manifestarse en una actitud de facilitadores de los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones formales.

4. Principios del modelo organizacional

Centralización normativa y descentralización operativa

Bajo este esquema, la administración central define y establece lineamientos estratégicos, políticas, normas, procedimientos y la conceptualización de los proyectos de soporte operativo.

Por su parte la administración regional y provincial, con cobertura nacional, se encarga de la operación desconcentrada pero con un sentido uniforme y retroalimenta los procesos con fines de evaluación y ajuste.

La medición de desempeño se realiza mediante la aplicación de indicadores de gestión, con relación al cumplimiento de las metas programadas, en el marco de un plan anual estratégico de gestión.

Flexibilidad estructural

La rigidez estructural es incompatible con el vértigo de los cambios que se operan en el entorno de las organizaciones. La única forma, de entregar respuestas a las nuevas realidades, y aún más de anticiparse en la percepción de las necesidades, es considerando la temporalidad como un factor esencial para el cambio. El mundo moderno requiere de organizaciones flexibles, “breves” en cuanto a su duración, transitorias, tipo modular o funcional, capaces de articular tareas por proyectos. La Administración Tributaria Ecuatoriana fundamenta su modelo organizacional en una orientación por proyectos, además como una forma de “explotar”, en el mejor sentido del término, el capital humano del que dispone.

Eficiencia

El modelo conceptualiza a la eficiencia como la producción de resultados deseados, con un mínimo de gasto de energía y recursos, reflejada en el costo de oportunidad en términos de servicio a la sociedad. La organización asigna la primera prioridad al servicio al contribuyente; es en esta perspectiva que se optimizan los procesos y se usan lo más eficientemente posible las capacidades y los recursos.

Polifuncionalidad

Este es un rasgo esencial de la gerencia del cambio. Las personas dentro de la organización deben estar capacitadas y actitudinalmente preparadas para accionar, funcionalmente, en cualquier espacio de la organización, para lo cual se requiere potencializar el talento humano seleccionado mediante un riguroso sistema que ponga el acento en la percepción de una inteligencia susceptible de ser desarrollada y en los valores individuales.

El reclutamiento se realiza en las universidades y en los grupos de jóvenes profesionales.

Profesionalización

Una gerencia de cambio en la administración tributaria sería impensable sino se cimienta en un capital humano con las condiciones, capacidades y valores suficientes para desempeñar funciones de alta sensibilidad. Las organizaciones tributarias deben actuar inexorablemente al margen de la influencia política y con autonomía para estructurar equipos de trabajo acordes con las complejas responsabilidades que les asigna la Ley en el marco de las expectativas de una sociedad en la cual se mantiene una actitud hostil hacia el pago de impuestos. Así entonces, la profesionalización se convierte en una condición sine qua non.

Competencia laboral

Por norma, el personal de la Administración Tributaria Ecuatoriana es de libre nombramiento y remoción, la estabilidad en la Institución se deriva de la capacidad y no se basa en la experiencia, considerada en el sentido de acumulación de tiempo. Es el conocimiento del giro del negocio y su operación en un ambiente de cambio el factor primordial para la promoción y desarrollo. Es un modelo distinto, no burocrático, de carrera administrativa.

Tercerización de servicios

La diversidad y complejidad de las organizaciones sumadas al desarrollo tecnológico, facilitan la optimización en el uso de los recursos. La tercerización ha sido incorporada al modelo de gestión de la Administración Tributaria Ecuatoriana, con excelentes resultados, tanto para la administración de los recursos humanos como para obtener servicios y desarrollos tecnológicos.

Imagen institucional

La precariedad en las instalaciones físicas y en consecuencia en la prestación de los servicios, no es compatible con el concepto de “servicio público”, menos aún, con los niveles de exigencia y de autoridad que implica el ejercicio de la administración tributaria. También se proyecta una imagen institucional, cuando se demuestra esfuerzo por ofrecer un trato digno y brindar un servicio que respete al contribuyente.

Uso de tecnología informática

El cambio importante en la administración tributaria, está dado por la simplificación de trámites, por el grado de certidumbre en el suministro de información por parte del contribuyente, la fluidez en sus relaciones con la administración y la percepción de riesgo.

En general, las tecnologías de información se han introducido con gran intensidad en las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos. La administración tributaria, no puede estar al margen del avance tecnológico, si busca mejorar sus relaciones con el contribuyente, al facilitarle acceso a la información y a sus servicios y en general el conocimiento de la organización, sus funciones y competencias, agilidad en el trámite para el cumplimiento de sus deberes, en la notificación y reducir los tiempos de respuesta, en definitiva mejorar la calidad del servicio. Dicho de otro modo, la meta es: una administración con mayor rendimiento, que trabaje mejor y cueste menos.

El modelo de la Administración Tributaria Ecuatoriana, fijó como uno de sus objetivos en materia de tecnología de información: proveer a los usuarios internos y externos, de las herramientas y servicios informáticos y de tecnología necesarios para el cumplimiento de sus respectivos roles.

5. EFECTOS DE LA GERENCIA DEL CAMBIO EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA ECUATORIANA

El Servicio de Rentas Internas del Ecuador se ha convertido en una Entidad atípica, no convencional dentro del sector público. Ha creado una cultura organizacional propia, con características de excelencia en cuanto a honestidad y responsabilidad, y ha logrado equilibrar la visión empresarial con el servicio a la sociedad, la arquitectura e infraestructura tecnológica de la que dispone, es la más avanzada del país. La misma, según el BID, “ha costado significativamente menos que en otras instituciones de características similares y del sector financiero – privado”. Se ha producido un salto desde una “tecnología base cero” a una tecnología de punta.

Esta legitimación social podría constituirse en el futuro en el factor estratégico que impida revertir los importantes logros alcanzados.

La firme disposición por modernizar la administración tributaria, ha impedido que los esfuerzos, en determinados momentos, se vean menguados pese a los embates a los que se encuentra sometida la organización, precisa y paradójicamente por su inserción institucional en la sociedad.

El incremento de las recaudaciones se ha convertido en una constante. La participación por concepto de la tributación interna en el financiamiento del presupuesto público supera el 50%.

6. CONCLUSIÓN

La experiencia de cambio organizacional operado en la Administración Tributaria Ecuatoriana en los últimos cuatro años, no obstante un entorno de inestabilidad política, económica y social y la ausencia de apoyos manifiestos, demuestra que cuando existe voluntad y claridad de objetivos, con firmeza y mística de servicio, es posible modificar o crear culturas administrativas con valores no burocráticos y con resultados que superan fácilmente las expectativas iniciales.

Caso práctico:

TEMA 1.3 LA GERENCIA DEL CAMBIO

Simon Norris
Director
Rentas Internas
(Reino Unido)

SUMARIO: Resumen Ejecutivo.- La Gerencia del Cambio.- 1. El Contexto.- 2. El Primer Programa de Cambio de Rentas Internas.- 3. La Autoliquidación.- 4. Nuestro Actual Programa de Cambio.- 5. Nueva Estructura de Planificación.- 6. ¿Qué es el Marco?.- 7. ¿Cómo Operaría el Marco?.- 8. Implementación del Marco.- 9. Empezando el Cambio Cultural.

RESUMEN EJECUTIVO

- ◆ Este trabajo trata sobre la forma como en el Reino Unido hemos gestionado el mayor programa de Cambio a lo largo de los últimos diez años, especializándonos mientras integramos nuestra política de planificación centralizada.
- ◆ Nuestro actual programa de Cambio abarca una mayor reforma a nuestras prácticas internas centrales, la introducción del “E”, el uso de las técnicas comerciales de Administración de las Relaciones con el Cliente y la reingeniería de procesos a menores costos para nosotros y nuestros clientes. Ello tendrá inferencia en nuestros locales, número de personal, y las habilidades que necesitaremos.
- ◆ Inicialmente sólo reaccionamos ante esta agenda del cambio y las funciones de planificación central continuaron siendo las actividades de planificación y seguimiento rudimentarias las cuales habían sido apropiadas para una organización que se había concentrado en impuestos directos por 150 años.
- ◆ Reconocimos la necesidad de tener una visión de a dónde queríamos llegar – “ser, y ser vistos como, un servicio capaz y bien regulado” – y un plan trianual que detallase toda nuestra actividad de cambio propuesta. Los proyectos fueron agrupados en Programas, sin embargo, la lógica de ese cambio no se ha implementado completamente.
- ◆ Reconocimos que se necesitaba algo más. La organización en proceso de cambio corría el peligro de considerarse como integrada por un número de partes separadas. De manera que desarrollamos un “Propósito Central”, una declaración de misión la cual reuniría al personal y fortalecería la cultura del cambio.

- ◆ Además, estamos en el proceso de cambio de nuestras Medidas de Desempeño – pasando de una variedad de medidas basadas en resultados no integrados a un Cuadro de Mandos Balanceado. Se trata de un enfoque descendente basado en las declaraciones estratégicas de la Administración, y por tanto capaz de medir el progreso hacia nuestra Dirección de Actividades.
- ◆ También estamos trabajando sobre un Modelo de Actividades – una descripción más tangible de cómo debe ser nuestra Dirección de Actividades. Esto debe capacitarnos para preparar un mapa de ruta a mediano plazo y así establecer prioridades.
- ◆ Estas herramientas de planificación se agrupan en un ciclo de planificación integrado el cual está basado en nuestra planificación financiera. El objetivo de esto será una negociación entre el Consejo Departamental por un lado, y los diferentes servicios operacionales y responsables de nuestros Programas de Cambio, por el otro lado. En respuesta a la provisión de fondos, ellos se comprometerán para proporcionar beneficios específicos los cuales responderán a las áreas prioritarias del Cuadro de Mando Balanceado y así progresar hacia la Dirección de Actividades.
- ◆ La última sección de este documento trata sobre cómo hemos abordado el cambio cultural a través de cuatro vías:
 - Comunicación tanto de la visión como de la misión y motivación de nuestros 500 altos ejecutivos quienes se encargarán de difundir los mensajes;
 - Descripción de las actitudes las cuales serán clave para un Servicio de Rentas Internas reformado y para cambiar la percepción del cliente. En ellas se basará nuestra publicidad, capacitación y las competencias claves para contrataciones;
 - Introducción de una “Agenda Transformacional” la cual se centre en algunos programas específicos de trabajo y los haga visibles de manera que las personas sean conscientes de que el Cambio se está dando; y
 - Uso del Cuadro de Mandos Balanceado para abordar la Gestión del Desempeño de manera que todos en la organización tengan una visión clara de los objetivos de alto nivel los cuales son clave para el éxito del Cambio.

LA GERENCIA DEL CAMBIO

Este documento expone la experiencia del Servicio de Rentas Internas del Reino Unido en cuanto a la gestión del Cambio, el cual representa la reforma más importante que hayamos emprendido; e intenta mostrar cómo hemos reformado nuestra política en los diez últimos años. El documento describe en detalle los mecanismos de planificación central que pretendemos poner en práctica para gestionar el Cambio.

1. El Contexto

1.1 Durante casi toda su existencia, Rentas Internas se ha centrado en recaudar Impuestos Directos. El Impuesto sobre la Renta ha sido cargado continuamente desde 1842. Muchos dirían que el cambio ha sido una constante. La tasa se ha incrementado progresivamente a lo largo de los años – antes de la Primera Guerra Mundial era sólo del 6%. En su punto máximo en los años 70, las mayores tasas de Impuestos sobre la Renta alcanzaron el 73% sobre las rentas devengadas y 98% sobre las rentas no ganadas. En medio de los tiempos, se introdujo el “Pague según Gane” (PAYE- “Pay as you Earn”) para facilitar los pagos y ampliar la base de contribuyentes. Y desde entonces, ha habido una constante introducción (y a veces sustracción) de nuevos impuestos, tales como el Impuesto Corporativo, el Impuesto sobre las Ganancia de Capital, Impuesto sobre el Desarrollo de las Tierras, Impuesto sobre el Combustible, Impuesto sobre la Herencia, etc. Sin embargo, estos no fueron cambios a lo que hacíamos – sólo a la forma como lo hacíamos y la extensión de la base impositiva. Se impusieron enormes retos pero no se plantearon preguntas fundamentales como cuál era la razón de ser de Ingresos Internos.

1.2 El reto de los años 80 para nosotros y gran parte del sector público mundial fue la introducción de las computadoras y la tendencia para reducir cifras. Pero nuestra actividad permaneció igual, y pusimos en marcha la reestructuración sin reducción de personal, principalmente recortando funciones y gastos superfluos, reingeniería de procesos y redistribución de personal. Las computadoras reemplazaron en gran medida los procesos manuales con cálculos automáticos y manejo de formularios.

2. El Primer Programa de Cambio de Rentas Internas

2.1 A comienzos de los años 90 nos dimos cuenta de que era necesario algo más. Necesitábamos alcanzar una mayor eficiencia e inculcar esta cultura en nuestra administración. Además, necesitábamos proporcionar un mejor servicio al cliente- considerando unas mayores expectativas públicas y gubernamentales. Por primera vez hicimos una mayor inversión en consultorías del sector privado para estudiar nuestra actividad y la forma en que estaba estructurada. ¿Cómo podíamos optimizar le gestión? ¿Cómo

podíamos cambiar nuestra cultura – dicho de otra forma, nuestros hábitos y formas de trabajar?

2.2 En marzo de 1992, emprendimos un Programa de Cambio centrado en una mejor provisión de

- Servicio al cliente
- Eficiencia de costo
- Cumplimiento, y
- Cuidado del personal.

Una parte importante de esto fue la creación de un Grupo de Gerencia del Cambio quien definiría y conduciría los cambios estratégicos necesarios en cada área.

2.3 Sin embargo, con la distancia resulta difícil apreciar que este primer Programa de Cambio aportara algo significativamente diferente a las iniciativas anteriores. Había algo de reorganización estructural y el servicio al cliente pasó a ser claramente un aspecto mucho más central. Pero la organización no parecía ser diferente después de todo. Identificaría dos razones para ello:

- Primero, el hecho de que el Servicio de Rentas había pasado a ser fuertemente descentralizado con nuestros servicios de entrega establecidos como agencias casi independientes, que no siempre adoptaban la estrategia central, y en ocasiones, se oponían activamente a ella.
- En segundo lugar, en 1992 el gobierno acordó realizar un cambio mayor al sistema tributario – el paso a la autoliquidación, un cambio que el Reino Unido emprendió mucho más tarde que muchos otros países. La magnitud de lo que tenía que hacerse distrajo la atención de otras reformas. La autoliquidación se convirtió efectivamente en el Programa de Cambio.

3. La Autoliquidación

3.1 La introducción de la Autoliquidación fue un cambio significativo para el Servicio de Rentas, el cual nos llevó a entrar en un nuevo terreno. El nuevo sistema computacional no tenía comparación con ningún otro anteriormente introducido . Durante la implementación cambiamos de un servicio de información tecnológica a través de un departamento interno a un servicio a través de un socio estratégico del sector privado. La campaña de publicidad fue mayor que cualquier otra que hubiésemos hecho antes. Tenía que hacerse un enorme esfuerzo de capacitación – para nosotros, agentes

tributarios, y el público. Consecuentemente, la legislación, formularios y procesos, todos tuvieron que ser adaptados.

3.2 Aunque la Autoliquidación se convirtió efectivamente en el Programa de Cambio, nos dio útiles lecciones en gestión de cambio mayor: centrarse en la provisión de servicios con responsabilidades claramente definidas, tener un mayor control en la forma en que manejamos los proyectos y desarrollar procesos de aprobación para gestionar los impactos financieros. El primero es particularmente importante. Inicialmente, el programa de autoliquidación fue ejecutado sobre una base matricial sin líder jerárquico, pero con un “primero entre iguales”, para coordinar la actividad entre las diferentes subdivisiones. Esto pudo haber llevado al desastre sino se hubiera anticipado los problemas y de no haber dotado a una persona de clara autoridad para conducir el programa.

3.3 La Autoliquidación nos permitió alcanzar un nivel homogéneo de servicio al cliente. Ello constituyó un logro significativo y dio al departamento la reputación de eficacia en materia de servicios, pero se trataba de algo mucho menos complejo a lo que estamos tratando de hacer ahora. Si bien era un programa muy difícil y que requería enormes recursos, fue efectivamente un solo gran proyecto – la forma como hicimos algunas cosas y la manera de interactuar con los contribuyentes era después de todo, diferente, pero la imagen y percepción del Servicio de Rentas Internas permaneció igual en gran medida.

4. Nuestro Actual Programa de Cambio

4.1 Ese no iba a ser el caso por mucho tiempo! El advenimiento de la nueva Administración Laboral en 1997 prefiguró cambios en el eje central de nuestras actividades. Desde entonces, y con los años, se han dado adiciones sustanciales a nuestro quehacer – Contribuciones a la Seguridad Nacional, la recaudación de Préstamos Estudiantiles, control del Salario Mínimo y el pago de Créditos Tributarios. El último es en sí un gran cambio que nos transforma en un Departamento en el corazón de la agenda social gubernamental. Ya no somos simplemente los liquidadores y recaudadores de impuestos directos: ahora también hacemos pagos a las personas sobre la base de su elegibilidad.

4.2 El Cambio está listo para continuar de forma rápida a partir de abril del próximo año con la puesta en práctica de un nuevo grupo de Créditos Tributarios y que el pago del Beneficio de la Niñez universal circule a través del Servicio de Rentas. Esto hará nuestra base de clientes mucho más grande que la de cualquier otro organismo, público o privado, en el Reino Unido. Desde la renombrada gran compañía multinacional a una singular casa matriz que lucha por mantenerse en las áreas más desventajosas del país, todos serán nuestros clientes. Tal diversidad de clientes significa igualmente una amplia gama de necesidades y aspiraciones. Como servicio público debemos hacer lo que podamos para satisfacer esas necesidades,

para cada grupo con el que tratemos. Esto es lo que alimenta la total idea de gerencia de la relación con el cliente – ya bastante difundida en el sector privado y que ahora está siendo adoptada por el Servicio de Rentas.

4.3 Debemos pasar de una simple provisión de servicio al cliente a centrar nuestro servicio en el cliente. Hay una enorme diferencia. El servicio al cliente consistía en ayudar a las personas a encontrar su camino entre la amalgama de procesos que habíamos diseñado principalmente para nuestra conveniencia. La centralización en el cliente consiste en comprender a las personas con las que tratamos y rediseñar los procesos de manera que éstos se adapten a su modo de vida y a la forma en que realizan sus actividades. La recompensa que puede aportar no sólo son mejores servicios sino costos reducidos en tanto se eliminan los errores los cuales de otra forma requieren gastos significativos de recursos para resolverlos.

4.3 Esto refleja los cambios que hemos visto en la última década con relación a lo que las personas esperan de los servicios públicos. En efecto, valorar el dinero sigue siendo una consideración importante, pero las personas también esperan que los servicios públicos alcancen la calidad del sector privado. Al mismo tiempo, el cambio tecnológico avanza rápidamente y afecta la mayor parte de la sociedad, aunque no toda – una consideración importante para una organización con una base de clientes fija.

4.5 Este es un cambio fundamental como ningún otro que hayamos visto anteriormente. Hemos traído personal extra para hacer el nuevo trabajo que el gobierno nos ha dado. Sin embargo, el advenimiento del “e” y más importante, la reingeniería de procesos y tendencia a la eliminación de errores (por los clientes y por el Servicio) reducirá el número de personal al menos como mucho. Nuestras habilidades necesitan cambiar en la medida en que separamos el trabajo de contacto rutinario del procesamiento de las oficinas internas y aviso detallado. Tendremos que valorar el manejo de información y las habilidades de comunicación tanto como tradicionalmente hemos valorado la adquisición de conocimientos. Confiaremos mucho más en la entrega de nuestros servicios por y a través de intermediarios – otras partes del gobierno y tanto de los sectores privado como voluntarios. Todo esto impactará en las localidades desde las cuales operamos. Si tenemos éxito se obtendrá una imagen y una percepción diferente del Servicio de Rentas Internas para fines de la década.

4.6 Debido a que este cambio fundamental se dio repentinamente – políticas gubernamentales radicalmente diferentes, la expansión del Internet, el rápido crecimiento de las “clientes exigentes” – por algún tiempo simplemente reaccionamos a ello. Ahora avanzamos hacia una gestión del cambio mucho más proactiva en un ambiente donde los costos son muy ajustados.

4.7 Es esencial que un cambio de esta magnitud sea planeado y desarrollado de forma central. Sin embargo, a diferencia de la Autoliquidación, no puede ser manejado como una sola iniciativa y crea inconvenientes, los cuales discutiré más adelante bajo el punto de

Administración del Programa. Los mensajes deben ser consistentes. Las personas de la organización sienten que ya han atravesado un cambio masivo. Sin embargo, principalmente han mantenido los trabajos familiares en las localidades familiares. Tenderán a preguntar ¿qué es diferente esta vez?

5. Nueva Estructura de Planificación

5.1 En un mundo ideal hubiéramos empezado por diseñar una estructura de planificación que se ajustara a la forma como queríamos llevar adelante el Programa de Cambio. Sin embargo, como se mencionó no fue sino gradualmente como nos dimos cuenta del gran alcance de lo que estábamos tratando de hacer. Más aún, al ser una organización que sólo trataba con impuestos directos y que lo había hecho por un siglo y medio a través de una estructura altamente descentralizada, nuestra planificación corporativa central era muy débil. Lo que hemos intentado hacer durante los tres últimos años es crear una planificación corporativa la cual pueda administrar un Programa de Cambio complejo así como las “Actividades Usuales” y establezca prioridades entre las dos. Busca evitar el error del Primer Programa de Cambio el cual no vinculó todas las partes de la organización a la dirección central.

5.2 Nuestra Administración posee una tradición de planificación operacional, y desde hace mucho tiempo venía publicando el Informe Anual en el otoño y un Plan en la primavera, el cual establecía cómo pretendía cumplir su Acuerdo con el Sector Público (objetivos acordados bienalmente con los Ministros) También teníamos establecidos recursos de planificación de proyectos para desarrollar importantes iniciativas políticas (por ejemplo, e-Gobierno) y aumentos de capacidad (por ejemplo, el Programa de Infraestructura) basado en el modelo introducido cuando desarrollamos la autoliquidación.

5.3 En 2000, reforzamos nuestras capacidades de planificación a través del:

- Desarrollo de una Dirección de Actividades – la cual establece nuestro objetivo a largo plazo para “ser y ser vistos como una organización capaz y regulada”;
- Desarrollo de una Estrategia de Mediano Plazo – la cual provee por primera vez en el Servicio un repositorio donde se definen nuestros objetivos a largo plazo conjuntamente con las acciones a emprender durante los siguientes tres años; y
- Reuniendo nuestras iniciativas de cambio dentro de una estructura de programa para mejorar la gestión del proyecto.

5.4 Estas iniciativas fueron bien acogidas. En particular la Estrategia de Mediano Plazo (EMP) proporcionó una visión de toda actividad de cambio departamental y la Dirección de Actividades dio algunos puntos de referencia para la planificación estratégica. Sin embargo, como no teníamos una visión de cómo debería ser nuestra Dirección de Actividades y por tanto no existía ningún camino definido que mostrara cómo llegar allí, la EMP no nos permitía establecer prioridades entre proyectos. Con un financiamiento limitado, el establecimiento de prioridades tendía a basarse en decidir cuál de las diversas deas más recientes debería llevarse a cabo. Mientras debíamos estar mirando al Programa de Cambio en conjunto para juzgar cómo las nuevas ideas se ajustaban a lo que ya estábamos haciendo.

5.5 El mismo Programa de Cambio consistió inicialmente de unos cien proyectos individuales, que iban desde la introducción de los Nuevos Créditos Tributarios con un presupuesto de varios cientos de millones de libras por un periodo de tres años, a proyectos baratos de poca duración. Estos fueron agrupados en Programas para proporcionar unas estructuras de administración, responsabilidades y seguimiento más claras. Sin embargo, no había consistencia sobre lo que eran los Programas. Podían clasificarse al menos en tres tipos:

- Iniciativas de Cambio Genuino (como la introducción de E-Procedimientos),
- Cambios a la forma usual de ejecutar los procedimientos, los cuales podrían comportar elementos de cambio (tales como el desarrollo y renovación de la infraestructura de la tecnología de la información) y
- Programas menos tangibles como el “Programa de Recursos Humanos” el cual agrupó temas como procedimientos de publicación de nuevos empleos con temas más orientados al cambio.

5.6 Esto ha llevado a una falta de claridad sobre el por qué de los programas y su propósito. También ha significado que “ser un programa” se ha convertido en un fin en sí mismo, de manera que diez programas iniciales han crecido a casi veinte. Y aún pueden crecer más!

5.7 Necesitamos mirar este aspecto otra vez. El consejo de los expertos en gestión del cambio es que incluso las mayores organizaciones no deberían tener más de seis programas principales para ejecutar el cambio. Ello no es sino porque esos programas necesitan apoyo de alto nivel – probablemente un miembro del Consejo quien se valdrá de su influencia en la organización para manejar problemas y asegurar que el programa avance. Este es un área que siempre tenemos en consideración. Aunque los arreglos de planificación revisados que resumo más adelante ayudarán, éstos pueden no imponer suficiente rigor.

5.8 En 2001 identificamos otros tres componentes que necesitaríamos con el fin de gestionar nuestro Programa de Cambio exitosamente. Estos fueron:

- *Un Propósito Central:* Las personas de la Administración sentían que había cambiado con la introducción de diferentes áreas de trabajo. Necesitábamos que tanto personal como clientes nos vieran como una organización con una misión común con la cual todos se pudieran relacionar. Para el personal en particular, esto era importante si queríamos conseguir convencerlos del cambio. Se asignó a un Director de Mercadeo, proveniente del sector privado, (un líder en el Servicio Civil del Reino Unido), para presidir un estudio entre los clientes y el personal y producir un lema unificador:

El Servicio de Rentas Internas garantiza que todos comprendan y reciban aquello a lo cual tienen derecho y comprendan y paguen aquello que deben

De manera que todos contribuyan a las necesidades del Reino Unido

- *Un Cuadro de Mandos Balanceado:* Un conjunto de indicadores ordenados en forma descendente concernientes a todos los aspectos de cómo ejecutamos nuestra labor y pretendemos cambiarla, para reemplazar el parcialmente inconsistente, y frecuentemente obsoleto, grupo de metas basadas en resultados. Las medidas fueron seleccionadas por medio del análisis de todos nuestros documentos estratégicos e identificando unos 450 elementos motores. Los Talleres con gerentes de alto nivel los redujeron a veinticuatro claves (los cuales todavía pueden resultar ser demasiados).

Cada indicador viene soportado por un árbol conductor el cual muestra lo que tiene que hacerse para influir en él. Los indicadores mismos no son todos simplemente cuantificables, sino que son indicadores innovadores en términos de lo que será medido. Ejemplos de estos últimos son “Efectividad del liderazgo”, “Corporación del Liderazgo” y “Calidad de Asesoramiento Estratégico”. Simplemente la inclusión de tales medidas en el Cuadro de Mandos indica que el Consejo considera estas áreas como importantes. Efectivamente, su medición ayudará a conducir el cambio cultural. El Consejo utilizará el Cuadro de Mandos para apuntar a áreas sujeto de mejoras, conociendo el impacto que un cambio en un área tendrá sobre otras áreas.

- *Un Modelo de Actividades:* reconocimos que encontrábamos difícil establecer prioridades ya que la Dirección de Actividades era un asunto de un nivel demasiado alto. No proporcionaba una clara visión de cómo operarían las cosas en el futuro – se basaba principalmente en aspiraciones. Por tanto, necesitamos bajarlo a una posición más tangible de cómo operaremos y entonces buscar vacíos e interdependencias para decidir lo que necesitamos hacer primero. Si hubiésemos tenido una visión como ésta antes, nuestro progreso hasta la fecha hubiera sido otro – por ejemplo, hubiera mostrado que tuvimos que haber comenzado por hacer más fácilmente comprensible nuestra directriz interna antes de abrir Centros de Llamadas y E-Canales.

5.8 El reconocimiento de la necesidad de estas herramientas de planificación eventuales nos capacitaba para desarrollar un mejor marco de planificación de actividades para incentivar la ejecución de nuestro Programa de Cambio. El diseñar todos juntos nuestras componentes de planificación de actividades debería garantizar el que identificáramos y acordáramos nuestras prioridades y plan para su efectiva ejecución.

6. ¿Qué es el Marco?

6.1 La planificación de actividades es una herramienta esencial para la comunicación de los requerimientos de actividades, y la motivación de la Administración, para ejecutarlas. Para que sea una herramienta efectiva, los planes de actividades deben:

- Articular aquello que se pretende alcanzar y comunicarlo a la Administración.
- Establecer claras responsabilidades para la ejecución
- Ganar el respeto de la Administración – “ejecutaremos según el plan”, y
- Proporcionar las bases para la gestión del desempeño.

6.2 El establecimiento de prioridades se debe dar tanto de arriba hacia abajo como de abajo hacia arriba – con las aspiraciones del liderazgo para la Administración y la capacidad de la Administración para ejecutarlas conciliadas a través del proceso de negociación. El Consejo debe acordar con las diferentes partes de la Administración lo que van a ejecutar y, crucialmente, qué beneficios darán como contrapartida por una asignación de fondos.

6.3 El éxito de esa “negociación” requiere un proceso iterativo para conciliar aquello que se desea con aquello que se puede lograr con los fondos y recursos disponibles. Un buen proceso necesitará objetivos desafiantes, pero reconocerá la diferencia entre objetivos alcanzables e inalcanzables.

6.4 Para el Servicio de Rentas Internas del Reino Unido la “negociación” agrupa:

- Planificación y Estrategia Central (representando el Consejo y responsable de supervisar el Cambio),
- Política de Rentas (que se encarga de la implementación de las decisiones Ministeriales),
- Finanzas Centrales (que tiene el control de los fondos),

- Patrocinadores del Programa y
- Líderes de las diferentes Subdivisiones

en un acuerdo sobre *cómo ejecutar qué y por quién*. De allí, cada área de la Administración queda involucrada en el proceso a través de un compromiso activo en el establecimiento de objetivos estratégicos y negociación de cómo y cuándo ejecutarlos.

6.5 La efectividad de la ejecución depende fundamentalmente de que la Administración sea capaz de proveer adecuadamente los recursos necesarios para sus planes. Esto significa tener, por un lado, los fondos disponibles a través del proceso de Revisión de Gastos por el cual el Gobierno asigna el dinero; y por el otro lado, principalmente las personas y sistemas adecuados para hacer el trabajo.

6.6 Uno de los beneficios del nuevo marco de planificación de actividades es que seremos capaces de utilizarlo para definir claramente los objetivos de la Administración de manera que podamos sostener un debate más centrado sobre nuestras prioridades con terceras partes interesadas, inclusive a través de futuras Revisiones de Gastos. Otro aspecto es el de la planificación del perfil de las personas, de la tecnología de la información y comunicación, de manera que los planes de actividades dejan de ser “listas de deseos”. Sin embargo, lo que se requiere es una planificación sofisticada de efectivos. De forma interesante, actualmente contamos con un mejor manejo de los requerimientos de recursos de tecnología de la información que de las necesidades de recursos humanos para nuestras actividades. Este nuevo marco de planificación ofrece al personal la esperanza de que no se les asignará tareas de forma indefinida por ignorancia de su capacidad para soportarlas, sino que se podrán establecer prioridades de acuerdo con el recurso disponible. Esto se puede presentar como una ganancia positiva del Programa de Cambio.

6.7 Una vez superada la etapa de conciliación, los planes proporcionarán las bases para un marco de gestión del desempeño efectivo que alinearán y motivarán a la Administración conforme las prioridades y objetivos estratégicos.

6.8 La principal función de la planificación de actividades es la realización de beneficios. El marco proporciona un mecanismo por el cual la Administración puede realizar los beneficios a partir de la implementación de las iniciativas que emprenda. Los objetivos y metas de desempeño son *SMART* (*specific, measurable, achievable, realistic & time based*, es decir, específicos, mensurables, alcanzables, realistas y limitados en el tiempo), lo cual significa que están mejor capacitados para supervisar el logro de dichos objetivos. Esto, a su vez, optimiza la gestión de recursos financieros.

7. ¿Cómo Operaría el Marco?

7.1 El nuevo marco de planificación de actividades propuesto en el Servicio de Rentas Internas se basa en:

- Componentes existentes – por ejemplo la Dirección de Actividades el Propósito Central, los Planes Operacionales, etc.
- Componentes revisadas – el notable fortalecimiento de la Estrategia de Mediano Plazo en un Plan Estratégico de Mediano Plazo y desarrollo descendente de Planes de Programa.
- Desarrollo de nuevas componentes – tales como el Modelo de Actividades y el Cuadro de Mandos Departamental.

7.2 El marco se describe en el diagrama (Apéndice 1) al final de este documento.

7.3 Las características principales del marco de planificación de actividades son:

- Una jerarquía a partir del Propósito Central y la Dirección de Actividades (que representan la misión y visión organizacional); una apropiada visión estratégica en cascada y metas para toda la organización
- Una estructura que reúne todos los motores de cambio en un proceso corporativo – que captura tanto las prioridades de actividades internas como los imperativos de política externa.
- Reconocimiento explícito de la necesidad de metas y objetivos a través del Cuadro de Mandos Balanceado Departamental.
- Un Plan Estratégico a Mediano Plazo: el cual claramente articula tanto lo que es la estrategia como la forma como será implementada (por ejemplo, el “plan”), e incluye tanto los objetivos de cambio escalonados – desarrollado a través de los Programas – como los objetivos de cambio adicionales – desarrollado a través de las Subdirecciones.
- La conciliación de objetivos estratégicos y obligaciones de orden práctico a través de una “negociación” entre, por un lado el Consejo (con la Estrategia y Planificación como sus agentes) – en la determinación de los requerimientos estratégicos- y por el otro lado, los Programas y Subdivisiones, responsables de la implementación. Como parte de la “negociación” se asignan los presupuestos de Programas. Los responsables de alto nivel propietarios de los Programas (no confundir con los Directores de los Programas quienes usualmente rendirán cuentas a los primeros) asumen la responsabilidad de realizar un grupo de productos de actividades acordadas con fondos señalados de una “olla presupuestal”. La

utilización de fondos subsecuentes de esta olla está sujeta al proceso normal de aprobación Departamental. (El corolario de asignación de presupuestos para realizar resultados explícitos es que, si se recortan los presupuestos, los resultados se renegocian).

- Un claro papal para la planificación de recursos humanos y tecnología de la comunicación e información que enmarcan los objetivos estratégicos dentro de los recursos reales.
- Un nexo entre los motores de cambio –Directivas Ministeriales, requerimientos de mejoras de actividades (por ejemplo, a través de los objetivos en materia de gestión integrada de las prestaciones de servicios -PSA), desarrollos de Política y la Dirección de Actividades.
- Un mensaje coherente sobre las prioridades Departamentales.

7.4 Cada componente del marco cumple un propósito específico que contribuye al logro de la Dirección de Actividades en conjunto.

- El **Propósito Central** establece lo que hacemos.
- La **Dirección de Actividades** establece los objetivos de largo plazo para la Administración en términos generales.
- El **Modelo de Actividades** es una herramienta de comunicación que ayuda a aquellos responsables de la Dirección de Autoridades a visualizar qué es lo que ellos están tratando de realizar.
- Los objetivos a largo plazo se interpretan por medio del **Cuadro de Mandos Departamental** en términos de puntos de medidas discretos contra los cuales se mide el actual desempeño y contra los cuales se establecen los objetivos de mejora de desempeño.
- El **Plan Estratégico de Mediano Plazo** establece la forma y el alcance de los planes de la Administración para los próximos 2 a 4 años para alcanzar la realización de los objetivos del Cuadro de Mando Departamental, tanto en términos del programa de cambio (a través de los **Objetivos de Programa**) como de las actividades usuales (a través de las **Directrices de Planificación Operacional**).
- Los **Planes de Programa y Operacionales** traducen los Objetivos y las Directrices en términos de actividades específicas a ser ejecutadas durante el período de planificación.

7.5 Los planes de Tecnología de la Comunicación e Información y de Recursos Humanos establecen la forma como se dotarán de recursos los planes de actividades, no sólo en términos de cantidades de recursos necesarios, sino en términos de tipo y calidad de tecnología y habilidades requeridas.

7.6 Las relaciones entre los principales componentes de planificación pueden ser mejor ilustradas haciendo referencia al diagrama (Apéndice 2) al final de este trabajo, el cual presenta nuestra visión de cómo será la planificación de actividades en el futuro una vez que el marco de trabajo sea completamente operacional.

- El Cuadro de Mando Balanceado proporcionará el marco para establecer objetivos los cuales serán metas a mediano plazo.
- El Plan Estratégico de Mediano Plazo documentará la forma como los Programas realizarán las actividades hacia los objetivos de mediano plazo.
- La Dirección de Actividades establece los objetivos a los que se aspira a largo plazo.

8. Implementación del Marco

8.1 El Servicio de Rentas Internas del Reino Unido planea utilizar todo el conjunto de componentes de planificación de actividades a partir de este otoño después de la Revisión de Gastos de este verano. Algunas de las más recientes herramientas de planificación no estarán completamente operacionales. Queremos tenerlas completamente en práctica para el otoño de 2003 para la próxima Revisión de Gastos de 2004. Incluso para entonces estos componentes individuales no estarán completos. De hecho, el Modelo de Actividades estará sujeto a cambios constantes para reflejar los desarrollos sociales, políticos y tecnológicos en ejecución.

9. Emprendiendo el Cambio Cultura

9.1 Pensamos que la planificación dada de esta forma es probablemente un componente clave en la conducción del cambio cultural dentro de la organización. Pero ésta no es el único elemento:

Comunicación

9.2 Buscamos la comprensión de nuestra Dirección de Actividades y Propósito Central en toda la organización. De hecho, más que la comprensión deseamos que las personas se solidaricen con ellos.

9.3 Nuestros miembros del Consejo conducen anualmente seminarios de dos días para los 500 ejecutivos de mayor nivel y formadores de opinión en la organización para explicar la Dirección de Actividades y Propósito Central y también exponer sus experiencias del Cambio y compromiso propio. La disponibilidad de los miembros del Consejo para ceder su tiempo de esta forma tiene en sí signos muy importantes y ha aumentado la autoestima de

los gerentes seleccionados. Al mismo tiempo, estamos desarrollando módulos para gerentes para difundir los mensajes en todo el Departamento. Para fines de 2002 deseamos que el mensaje haya llegado a todo el mundo.

Actitudes

9.4 Parte del trabajo para cumplir nuestro Propósito Central se centraba en la determinación de las actitudes las cuales definirían el cambio en el Servicio de Rentas Internas. Se trataba de algo más que de sólo cambiar el comportamiento interno. ¿Qué necesitan percibir los clientes con el fin de ver a la Administración como una organización “capaz y bien regulada”? Lo último es particularmente importante si pretendemos tener éxito en la ejecución de Créditos Tributarios, donde necesitamos sembrar la confianza entre los nuevos grupos de clientes. Al mismo tiempo, necesitamos ser vistos como una Administración que continua y eficazmente combate el incumplimiento. Nuestra investigación ha indicado que las personas ven esto como un factor clave, generalmente su cumplimiento depende de su creencia en que estamos asegurando un igual trato para todos los contribuyentes.

9.5 Debemos ser y ser vistos como:

Competentes; objetivos; humanos; precisos; realistas y eficientes.

9.6 Buscamos transmitir estas cualidades en nuestros anuncios y capacitación. Estas actitudes serán la base de nuestros valores centrales y competencias que buscamos cuando contratamos y promocionamos funcionarios. Incentivar estas actitudes será una faceta importante en la realización del Cambio.

Transformación

9.7 Este año contamos con fondos libres para aspectos particulares de nuestro programa para realizar nuestra Dirección de Actividades. Le llamamos la agenda Transformadora, pero en realidad refleja sólo una parte del conjunto del Programa de Cambio. Sin embargo, juega un papel vital en hacer que el personal vea que ese Cambio realmente se está dando. Todas las partes de nuestra actividad han sido comprimidas para proporcionar fondos que han sido utilizados para mejorar la infraestructura en la cual basaremos nuestro movimiento hacia la Dirección de Actividades. El objetivo central está sobre el “E”, validación de la información que recibimos de los clientes y suministro de una mejor orientación a los contribuyentes.

9.8 Ha sido importante enfatizar que la “Transformación” no ha reemplazado la Dirección de Actividades, sino que se trata de la forma como llegamos allí. La percepción de que efectivamente algo está sucediendo convencerá, eso esperamos, a las personas de nuestra determinación para lograr el Cambio.

Indicadores de Desempeño

9.9 El nuevo marco de planificación es muy importante en la realización del cambio cultural. Los objetivos conducen el comportamiento. Los indicadores del Cuadro de Mandos son:

- ◆ Los clientes reciben lo que se les debe y pagan lo que deben
- ◆ Las políticas conllevan objetivos gubernamentales
- ◆ Abordamos efectivamente el Incumplimiento
- ◆ Productividad
- ◆ La exención de la Carga de Cumplimiento en los clientes
- ◆ Capacidad de los clientes para lograr sus propósitos en su trato con nosotros a la primera oportunidad
- ◆ Comprensión de los clientes de lo que deben y lo que se les debe
- ◆ Si los clientes consiguen información consistente, correcta y completa del Servicio de Rentas
- ◆ La calidad de nuestra Política de Información a los Ministros
- ◆ La efectividad de nuestros Procedimientos Administrativos claves
- ◆ Oportuna y efectiva entrega de los programas
- ◆ Gerencia Financiera Efectiva
- ◆ Automatización de Procesos
- ◆ Gobernación
- ◆ Conciencia y Comprensión de los riesgos a la Base Imponible
- ◆ Efectividad de nuestro personal
- ◆ Confidencialidad de nuestro personal
- ◆ Efectividad de la formación y desarrollo de oportunidades para el personal
- ◆ Efectividad del Liderazgo
- ◆ Comportamiento de Liderazgo Corporativo

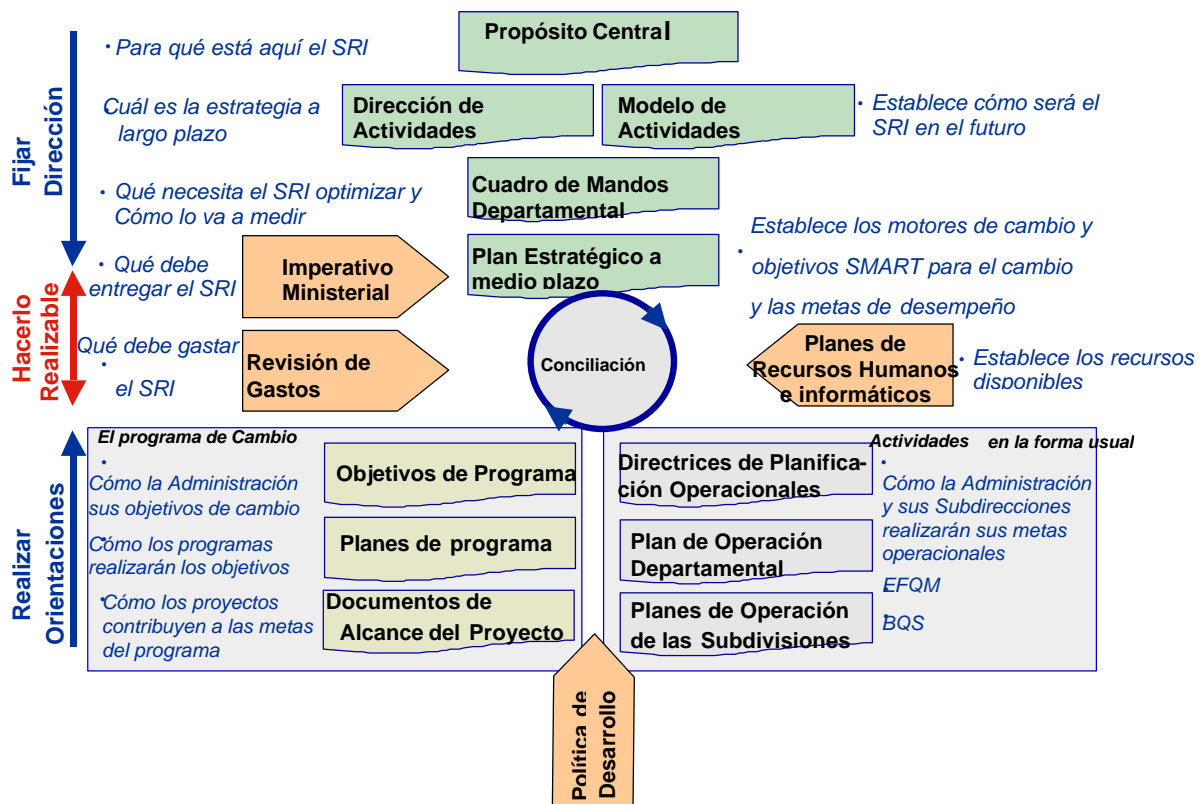
- ◆ Efectividad de nuestra Información de Desempeño
- ◆ Calidad de nuestra Estrategia integral
- ◆ Nuestra habilidad para comprender y atender las Necesidades de los Clientes

9.10 Todos estos representan resultados, por ejemplo, el tener clientes satisfechos en su primer contacto con nosotros, el introducir una mínima carga de cumplimiento sobre las actividades, el tener una formación y desarrollo completos y efectivos. Ellos son por tanto, en toda su extensión, resultados deseables. Aunque se relacionen con áreas tradicionales tales como la recaudación de impuestos o pago de créditos, deseamos dar un paso al cambio en nuestro desempeño haciendo las cosas de formas radicalmente diferentes.

Nuestro objetivo es que las propias metas de desempeño de los agentes se vinculen, a través de los Planes Operacionales de su área, con al menos una de estas medidas. Más que la actual vinculación con puros objetivos de resultados, la intención es que ellos tengan una "línea de visión" desde su propia Medición del Desempeño anual hacia la Dirección de Actividades misma. Y ellos deberían estar en capacidad de entender cómo lo que están haciendo, o la forma en que lo están haciendo, contribuye al Cambio radical dentro del Servicio de Rentas Internas.

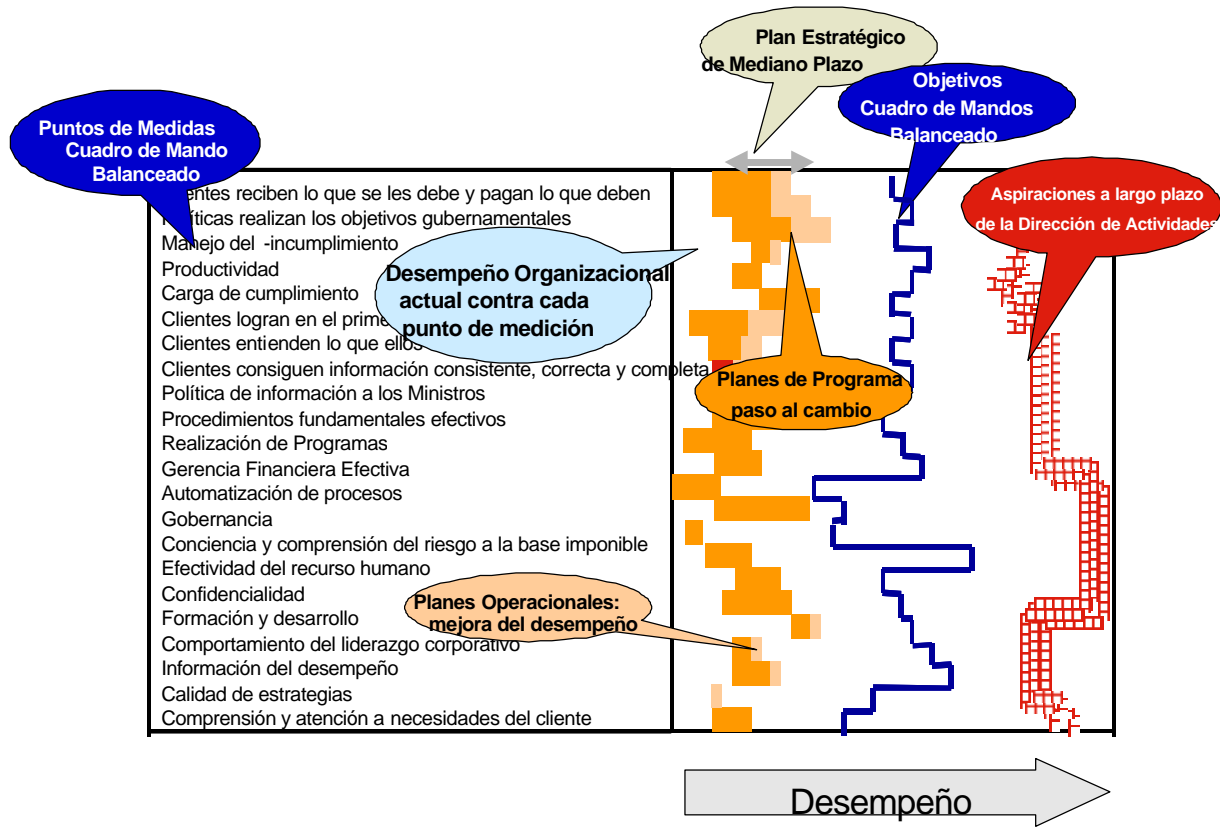
Apéndice 1

Modelo de Planificación de Actividades del Servicio de Rentas Internas



Apéndice 2

Visión para la planificación de actividades



Ponencia:

TEMA 2 DISEÑO Y APLICACIÓN DE UN SISTEMA INTEGRADO PARA LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Mara Lucia Monteiro Vieira

Coordinadora de Planificación, Auditoría
y Evaluación Institucional
Secretaría de Ingresos Federales
(Brasil)

SUMARIO: Sumario ejecutivo.- 1. Evaluación del Desempeño en el Sector Público.- 1.1 Contexto socio-económico.- 1.2 Contexto organizacional.- 2. Sistema Integrado de Indicadores.- 2.1 Indicadores integrados al ciclo de la gestión.- 2.2 La primera etapa es el análisis estratégico.- 2.3 Objetivos y papel de los indicadores.- 2.4 Tipos de indicadores.- 2.5 Criterios para la definición de indicadores.- 2.6 Estructura del sistema de indicadores.- 2.7 Jerarquía y desdoblamiento de los indicadores.- 3. Aplicación del Sistema Integrado de Indicadores para las Administraciones Tributarias.- 3.1 Consideraciones generales.- 3.2 Diseño del sistema integrado de indicadores.- 4. Modelo de la Secretaría de Ingresos Federales – Brasil.- 4.1 Contexto organizacional.- 4.2 Planeamiento y evaluación institucional.- 4.3 Indicadores de gestión.- 4.4 Lecciones aprendidas.

Sumario ejecutivo

En el núcleo de las grandes alteraciones políticas, económicas y sociales ocurridas desde las últimas cuatro décadas, las organizaciones públicas, entre ellas las Administraciones Tributarias, perciben cada vez más la necesidad de evaluar permanentemente su actuación para retro-alimentar la gestión e identificar las necesidades de ajuste. El establecimiento, medición y análisis permanente de indicadores de desempeño tiene por objetivo determinar y corregir de forma ágil los desvíos ocurridos con relación a los planes y metas, contribuyendo para la anticipación de los riesgos derivados de los cambios y para la propia sobre vivencia de las organizaciones.

De esta forma, la gestión integrada, que abarca el planeamiento, evaluación y control, se torna elemento fundamental para la modernización de las Administraciones Tributarias, en la medida en que contribuye para una mayor eficiencia, bajo el punto de vista de la calidad de los procesos internos, y una mayor efectividad en lo referente al impacto de la actuación del fisco sobre la sociedad. A partir del análisis estratégico se definen los principales elementos del planeamiento: misión, visión, valores, objetivos, metas. El sistema integrado de indicadores auxiliará la medición del grado de cumplimiento de los objetivos y metas, y el grado de desdoblamiento en la organización, a partir de la identificación de las áreas y funciones a ser mensuradas.

Como parte de un sistema, el conjunto de indicadores debe guardar relación de interdependencia y complementariedad, de forma que permita la vinculación del

desempeño de los principales sectores y funciones al desempeño de la administración. Los resultados obtenidos por medio del análisis de los indicadores deben apoyar la toma de decisión, la adopción de medidas correctivas y la orientación de los diversos sectores de la organización para sus objetivos estratégicos generales.

Entre los elementos y características a considerar en el diseño de un sistema integrado de indicadores de gestión para las Administraciones Tributarias, se destacan:

- a) El objetivo principal de los indicadores de desempeño en las organizaciones públicas es apoyar un mejor proceso decisorio, llevando a una mejoría de los **beneficios para la sociedad**. Todos los demás objetivos se derivan de ese objetivo principal.
- b) Una gestión volcada a la mejoría del desempeño global de la organización debe incorporar en su conjunto de indicadores las siguientes dimensiones: **eficiencia, eficacia y efectividad**. Es la medición de la efectividad la que señala si los resultados obtenidos llevaron a mejorar los beneficios para la sociedad.
- c) Deben ser observados, en la medida de lo posible, los siguientes criterios técnicos en la selección de los indicadores: selectividad, simplicidad, disponibilidad y confiabilidad de la información, amplitud, rastreabilidad, comparabilidad, estabilidad y economicidad.
- d) La estructuración de indicadores comprende: ¿Por qué medir, qué medir, quién medirá, cuánto medir, dónde medir y cómo medir?
- e) Los indicadores estratégicos pueden ser desdoblados en varios otros indicadores, con vistas a detectar las causas de los desvíos apuntados y permitir la adopción de acciones correctivas. Para las Administraciones Tributarias este desdoblamiento podrá ser efectuado por unidad organizacional, por tributo o por sector funcional.

El involucramiento y participación de las personas y de los diversos sectores de la organización en todas las etapas del planeamiento y evaluación es fundamental, propiciando el desarrollo de una cultura organizacional que enfatice la participación y el compromiso de todos con los resultados globales de la administración.

Para ilustrar algunos de los elementos y requisitos de un sistema integrado de indicadores de gestión para las Administraciones Tributarias, será presentado un modelo general de generación de indicadores a partir de los grandes elementos del planeamiento (misión, factores críticos de éxito). La aplicación del sistema de indicadores será ejemplificada con la experiencia reciente de la Secretaría de Ingresos Federales.

1. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN EL SECTOR PÚBLICO

La gestión pública viene sufriendo profundas alteraciones en las últimas cuatro décadas, caracterizadas por un incremento en la importancia del sector de servicios y cambios significativos en sectores de la administración pública de los diversos países. La creciente carga tributaria observada en los países más avanzados (ver tabla I) expresa el peso significativo del sector público en la economía y una mayor relevancia de los servicios públicos, en el contexto de la sociedad post - industrial o de la llamada era de la información. Sin duda, la era de la información trajo una verdadera revolución para las empresas prestadoras de servicios, como el sector financiero, de transportes, comunicaciones, servicios públicos, exigiendo nuevas capacidades y habilidades para asegurar el éxito competitivo. La intensidad y la velocidad de los cambios sociales, aliadas al elevado grado de incertidumbre que caracteriza el final del siglo XX e inicio del siglo XXI, exigen la renovación de los conceptos habituales de prestación de servicios y de gestión pública.

Tabla I
Carga Tributaria Total – OCDE e UE
1965 a 1998

En % del PIB

Grupo de Países	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998
Total de la OCDE	26,1	29,3	31,5	33,1	34,9	36,2	37,4	37,0
OCDE – América	25,1	29,3	29,6	24,8	25,4	26,8	27,0	27,5
OCDE – Pacífico	22,1	23,8	23,7	26,1	27,0	29,8	30,0	28,8
OCDE – Europa	26,8	30,1	33,3	35,9	38,0	39,0	40,1	39,8
Unión Europea (15)	28,2	31,6	34,5	37,4	40,2	41,0	41,8	41,3

Fuente: Revenue Statistics 1965-1998, OCDE

El foco de la gestión pública se disloca de los procesos, o de la burocracia de los procedimientos administrativos, para la **provisión de servicios públicos de calidad a los ciudadanos**. El concepto de calidad en la nueva gestión pública trae nuevos paradigmas y desafíos. “¿Pueden la administración pública y el sector público, ser eficaces, eficientes, productivos y de calidad? ¿Puede el sector público responder a las necesidades de los ciudadanos?¹”.

La reorientación del sector público en dirección la prestación de servicios a los ciudadanos, en la búsqueda de Atención de las necesidades sociales, exige un nuevo modelo de gestión capaz de incorporar nuevos conceptos (eficacia, eficiencia, efectividad, calidad) y nuevos valores (transparencia, responsabilidad social).

¹ Ver "Evaluación y Calidad en las Organizaciones Públicas", INAP, España.

Desde la década de 80 vienen consolidándose nuevos métodos de gestión, entre los cuales podemos mencionar:

- Énfasis en la calidad de los productos y servicios y gestión por la calidad total;
- Reingeniería de los procesos;
- Planeamiento estratégico;
- Utilización de cuadros de indicadores de control (“Balanced Scorecard” - BSC)².

Se plantea para el sector público la necesidad de medir sus resultados, o sea, los beneficios generados a la sociedad, aun sabiendo las dificultades inherentes a la gestión pública. Muchas veces el impacto de la acción de un órgano depende de factores exógenos a la gestión, tal como las condiciones económicas globales, restricciones legales o prioridades políticas, dificultando una evaluación objetiva del valor que la administración pública agrega al éxito de un resultado. En el caso específico de la evaluación de los resultados efectivos de una Administración Tributaria, hay que considerar los factores exógenos que pueden contribuir para estos resultados y que interfieren en la satisfacción de la sociedad con la actuación de la administración, tal como: el marco legal y las alteraciones en la legislación tributaria; la coyuntura económica; la justicia y equidad en la aplicación de los recursos recaudados.

En este escenario, se exige de las organizaciones públicas y también de las Administraciones Tributarias la implantación de un sistema de evaluación, apoyado en un conjunto de indicadores, como un importante instrumento de garantía de la efectividad y eficiencia de las administraciones,

La evaluación, como parte de un sistema integrado de control de gestión, es fundamental para la modernización de las Administraciones Tributarias, de forma que el diseño del sistema de indicadores de desempeño pueda fundamentar la construcción de las estrategias y el proceso de planeamiento organizacional.

En última instancia, se monta un conjunto de indicadores para saber “como estamos yendo” y si “estamos yendo en la dirección correcta”. El punto de partida del pensamiento estratégico, para que sea dado el direccionamiento correcto para la organización, es el análisis del ambiente externo (socio-económico) o interno (organizacional).

² Ver Kaplan, R. e Norton, D., “A Estratégia em Ação”. El desarrollo del BSC va más allá de un sistema de indicadores, cuando es utilizado como instrumento de gestión estratégica. Teniendo como base la misión y objetivos estratégicos de la organización, son combinados indicadores financieros y no financieros, incorporando vectores del desempeño futuro, que abarcan: perspectivas del cliente, de los procesos internos y del aprendizaje y crecimiento. Se trata de un esfuerzo conciente de traducir la estrategia organizacional en objetivos y medidas tangibles, que sistematiza la implementación y obtención de “feed back” sobre la estrategia.

1.1 Contexto socio-económico

La rapidez de los cambios socio-económicos viene influenciando notablemente el ambiente sobre el cual actúan las organizaciones. La formulación de modelos de evaluación y de indicadores tiene que considerar **la complejidad y el dinamismo del escenario externo**. En el caso específico de las Administraciones Tributarias, la gran velocidad de las alteraciones en el mundo económico, decurrentes de la **globalización**, influye significativamente en el perfil de los sistemas tributarios. De hecho, la alta movilidad de los factores de producción, la integración de los mercados financieros y la creación de la economía virtual deben ser consideradas por las Administraciones Tributarias en el análisis ambiental que precede la gestión estratégica, bajo pena de la obsolescencia y de la pérdida de eficiencia de los propios sistemas tributarios. Ejemplos de problemas en la política tributaria son: la competencia tributaria entre regiones y países y las políticas de precios de transferencia entre empresas transnacionales.

Bajo el punto de vista socio-político, la difusión del proceso democrático entre los países en desarrollo resulta en el aumento de la conciencia de ciudadanía, lo que torna la **calidad de la relación fisco-contribuyente** (transparencia, integridad, fomento del cumplimiento voluntario) un factor crítico de éxito para las Administraciones Tributarias. Cabe hacer notar que en algunos países se emiten leyes y códigos que tratan específicamente de los derechos y deberes de los contribuyentes, así como se observa una alteración de los modelos organizacionales por funciones (recaudación, fiscalización, tributación) para estructuras más adecuadas al perfil de los contribuyentes.

En la era de la información, la **innovación tecnológica** propicia la intensificación del comercio electrónico, que revoluciona conceptos jurídicos como la jurisdicción del contribuyente y el momento de ocurrencia del hecho generador y, al mismo tiempo potencia la utilización intensiva de la Internet para la oferta de los servicios gubernamentales. En el caso específico de las Administraciones Tributarias, la tecnología de la Internet viene demostrando ser una importante herramienta para mejorar el proceso de la gestión tributaria, ya sea en la obtención de la información tributaria más confiable, ya sea en el relacionamiento "interactivo" con el contribuyente. Se observa en todo el mundo la búsqueda de la utilización eficaz de la Internet por la Administración Tributaria, en pro de mayor calidad de la información y mayor comodidad en el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes, mejorando de esta forma el desempeño de las organizaciones.

1.2 Contexto organizacional

El análisis del contexto organizacional, o sea, del ambiente interno, es un requisito fundamental para la gestión integrada. Los nuevos paradigmas de la gestión pública, que se contraponen a la gestión burocrática, enfatizan la descentralización de la decisión, los mecanismos de planeamiento participativos y el control social, con el involucramiento del mayor número posible de agentes organizacionales para la obtención de objetivos comunes. Este nuevo modelo de gestión participativa requiere la comprensión común de conceptos, características y

procesos fundamentales de las organizaciones, entre ellos aquellos asociados a las funciones de planeamiento, evaluación y control. Tales conceptos deben ser compartidos por el mayor número posible de agentes organizacionales.

¿Cómo conciliar las finalidades y directrices institucionales con los objetivos funcionales y sectoriales de las Administraciones Tributarias?

Al elaborar indicadores de gestión para las Administraciones Tributarias, el contexto organizacional es extremadamente relevante. Es preciso considerar el tipo de ingreso administrado, el modelo de gestión adoptado, la distribución espacial de las unidades administrativas, la estructura y la cultura organizacional, a riesgo de importar modelos que no se adaptan a la realidad de la organización.

2. SISTEMA INTEGRADO DE INDICADORES

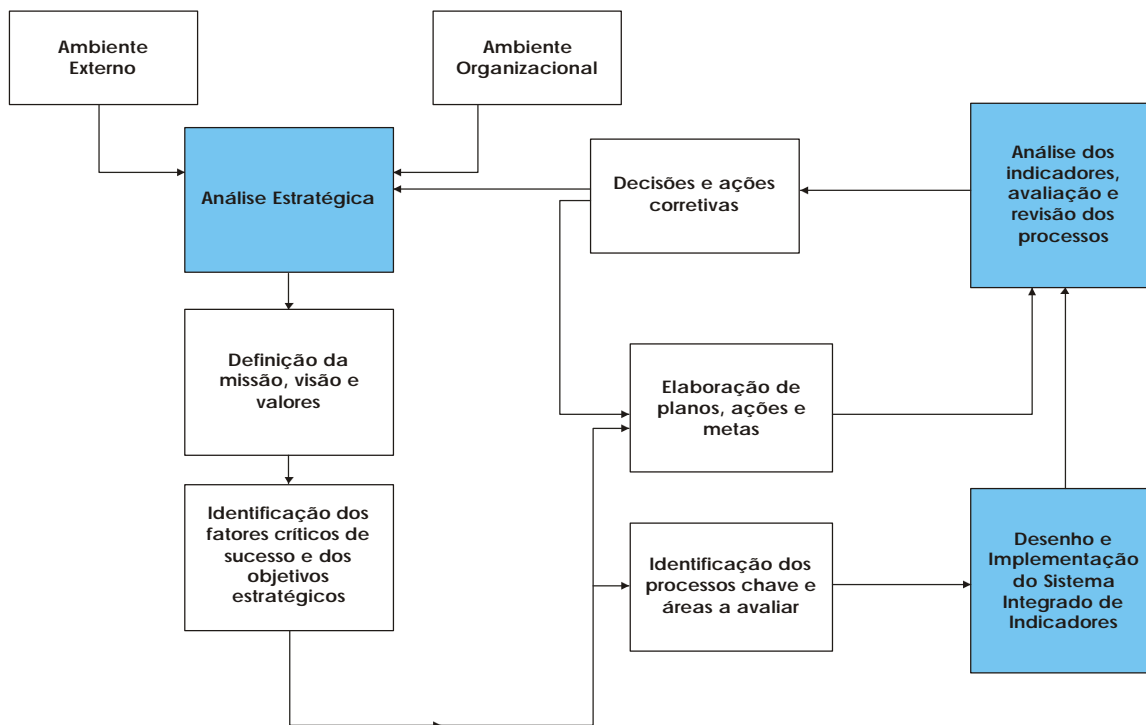
2.1 Indicadores integrados al ciclo de la gestión

El diseño y la implementación de un sistema de indicadores deben hacer parte del ciclo de la gestión integrada, abarcando el planeamiento y evaluación. La evaluación, a su vez, debe permitir la toma de decisiones para concretar la realización de los objetivos fijados en el planeamiento. A continuación se describen las etapas del ciclo de la gestión integrada:

2.2 La primera etapa es el análisis estratégico que busca identificar los contextos socio-económico y organizacional, a partir de los cuales son identificados los clientes (sociedad, Estado) y sus expectativas (justicia en la aplicación del sistema tributario, servicios de calidad, recaudación óptima, etc.), los puntos fuertes y débiles de la organización, las amenazas y oportunidades externas.

- a) **Después del análisis**, procede la definición y el acuerdo entre los agentes envueltos (gerentes y funcionarios) de la **misión, visión y valores institucionales** (grandes referencias del planeamiento estratégico).
- b) **El próximo paso es la identificación de los factores críticos de éxito y de los objetivos estratégicos**, que consisten en blancos prioritarios a ser alcanzados en un dado horizonte de tiempo establecido en el plan estratégico. Las metas estratégicas cuantifican tales objetivos.
- c) **Se pasa entonces a la identificación de los procesos-clave**, o sea, de los procesos o sectores más importantes de la organización, cuyos resultados son fundamentales para el alcance de los objetivos y metas estratégicas.

- d) **Identificados los factores críticos de éxito, los objetivos estratégicos y los procesos-clave, se efectúa el diseño y la implementación del sistema de indicadores.** Esta es la herramienta gerencial que permite la evaluación del desempeño de la organización y del alcance de las metas institucionales.
- e) **Finalmente, se procede al análisis de los indicadores, evaluación y revisión de los procesos.** La implementación del planeamiento y evaluación, apoyada en el análisis de los indicadores, es un proceso dinámico y continuo. Las definiciones o patrones establecidos son permanentemente analizados, corregidos y revisados, para prevenir los problemas y definir los cambios necesarios en pro del alcance de los resultados deseados.



2.3 Objetivos y papel de los indicadores

De acuerdo con la definición de la OCDE “el objetivo principal de los indicadores de desempeño en las organizaciones públicas es apoyar un mejor proceso decisorio, llevando a una mejoría de los **beneficios para la sociedad**; todos los demás objetivos se derivan de éste”³. El conjunto de indicadores debe mostrar “como estamos yendo” y funciona como una alerta ante la necesidad de medidas correctivas. Los indicadores de desempeño se justifican además por los siguientes objetivos:

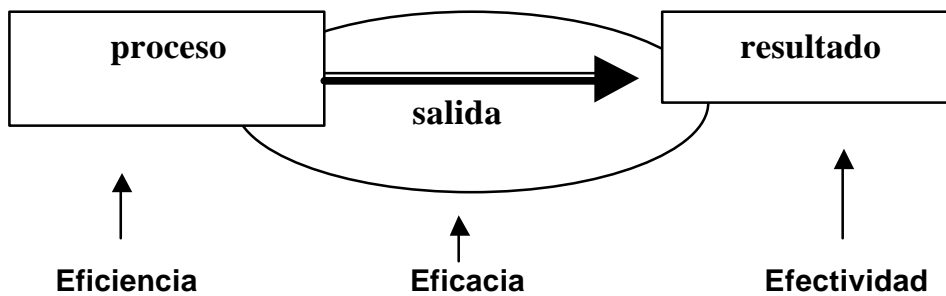
- Facilitar el planeamiento y el control del desempeño, por el establecimiento de patrones de comportamiento y por la determinación de los desvíos ocurridos;
- Permitir la corrección, de forma más ágil, de los desvíos identificados;
- Viabilizar el análisis comparativo del desempeño y el “benchmarking” (comparación con referencias) con otras organizaciones o entre las unidades de la misma organización, en busca de mejores prácticas e fijación de metas de mejoría;
- Garantizar la sobre vivencia de las organizaciones, en el sentido de anticipar los riesgos derivados de los cambios externos, adaptándolas de forma más ágil a las situaciones adversas.

2.4 Tipos de indicadores

La gestión dirigida a la mejoría de los resultados de la organización debe contemplar en su conjunto de objetivos, metas e indicadores los siguientes aspectos:

- a) **Eficiencia o productividad** – se refiere la competencia en el uso de los recursos destinados a la producción de un bien o servicio. Ej.: tiempo promedio de Atención; tiempo promedio del despacho aduanero; productividad de la fiscalización, etc.
- b) **Eficacia** – grado de alcance de los objetivos y metas del plan, estos indicadores focalizan las características de los productos o servicios, Ejemplo: porcentaje de realización de las acciones fiscales programadas; tempestividad en las acciones de cobranza; etc.
- c) **Efectividad** – los indicadores miden las consecuencias o los impactos de los productos o servicios. Ej.: grado de satisfacción de los contribuyentes con los servicios prestados por la A.A.T.T.; carga tributaria; imagen de la Administración Tributaria ante la sociedad; evolución de los niveles de cumplimiento voluntario, etc.

³ Ver Organizational Performance and Measurement in the Public Sector.



De esta forma, se puede evaluar el desempeño en los niveles técnico, administrativo y económico. Podemos decir que el desempeño global de una Administración Tributaria resulta de factores que contemplan todos estos aspectos. La medición de este desempeño requiere, por lo tanto, un conjunto armónico, sistemático e integrado de indicadores.

2.5 Criterios para la definición de indicadores

Los indicadores escogidos para componer el sistema integrado deben obedecer a ciertos criterios, tales como:

- **Selectividad** – los indicadores deben captar los aspectos esenciales de lo que se quiere monitorear; en el caso de las Administraciones Tributarias deben ser elegidas las principales áreas a ser evaluadas.
- **Simplicidad** – claridad y facilidad de comprensión son, cálculo y aplicación en diversos niveles de la organización, en un lenguaje accesible.
- **Disponibilidad de la información** – las informaciones requeridas para elaborar los indicadores deben ser de fácil acceso para la administración.
- **Representatividad** – el indicador debe ser representativo de las características del proceso a ser evaluado.
- **Rastreabilidad** – el indicador debe permitir el registro, la mantención y disponibilidad de los datos, resultados y memorias de cálculo, incluyendo los responsables comprendidos.
- **Comparabilidad** – los indicadores deben permitir efectuar comparaciones y observar tendencias.
- **Estabilidad** – los indicadores deben mantener la estabilidad conceptual de las variables y del propio indicador, permitiendo la formación de series históricas.
- **Economicidad** – el costo de determinación debe ser considerado en la selección del indicador, para que no sean adoptados indicadores de costos tan exorbitantes que hagan inviable su mantención a lo largo del tiempo.

- **Objetividad** - los indicadores deben ser, en la medida de lo posible, cuantificables y extraídos de sistemas de información con reglas de patronización y seguridad en la entrada de datos. Las medidas subjetivas, no obstante, también pueden ser consideradas, como es el caso de mensurar la satisfacción de los contribuyentes con relación a la actuación de las Administraciones Tributarias, desde que la satisfacción sea constatada por un instituto de pesquisa independiente y con criterios objetivos de recolección y análisis de los datos.

2.6 Estructura del sistema de indicadores

La estructuración de un sistema de indicadores de desempeño, como instrumento de evaluación, abarca un conjunto de prácticas, procedimientos, criterios y patrones que orientan: la recolección y análisis de los datos, la compilación de los resultados, la definición de usuarios internos y externos, la sistemática de divulgación y la retroalimentación del proceso de toma de decisiones. La definición, la forma de cálculo, el levantamiento de los datos necesarios, el registro de las personas involucradas y de la fuente de los datos utilizados deben ser debidamente documentados, permitiendo la transparencia y la continuidad de las mensuraciones.

El sistema de indicadores debe contemplar las siguientes informaciones:

- Por qué medir – objetivo del indicador.
- Qué medir – nombre del indicador y fórmula de cálculo.
- Quién medirá – funcionario/sector responsable por la medición.
- Cuándo medir – periodicidad de la determinación (mensual, trimestral, anual).
- Dónde medir – dónde serán recolectados los datos, en qué sistemas de información serán obtenidos.
- Cómo medir – sistemática de medición (pesquisas, utilización de sistemas informatizados).

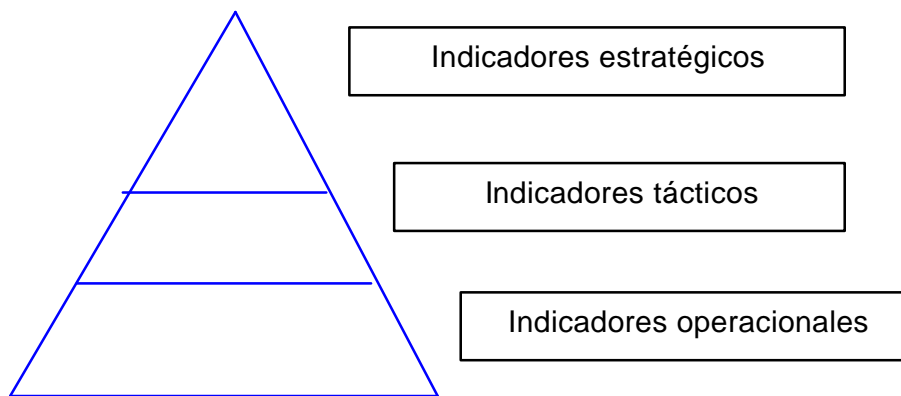
2.7 Jerarquía y desdoblamiento de los indicadores

En el diseño del sistema integrado de indicadores, es preciso tener en cuenta que el objetivo final es la evaluación del desempeño de la institución como un todo. No obstante, los indicadores pueden prestarse también para la evaluación de cada una de las unidades organizacionales o hasta de cada sector específico. Vale decir que los indicadores tendrán usuarios distintos, conforme sus características o amplitud, y pueden apoyar el proceso de decisión desde el nivel estratégico hasta el nivel operativo.

Los **indicadores estratégicos**, o macro-indicadores, miden los resultados globales obtenidos por la organización, no permitiendo, aisladamente, la identificación de las causas de los desvíos apuntados. Son de número reducido y sus usuarios se sitúan en el tope de la pirámide organizacional, normalmente formado por las unidades de gerencia central. Los indicadores estratégicos serán tanto más eficientes cuanto más eficiente sea el proceso de planeamiento. La definición del ámbito estratégico de la actuación de la administración, puede dar lugar a la atribución de diferente importancia a cada uno de los indicadores estratégicos. Puede ser construido un indicador estratégico global, que resultaría de la ponderación entre los diversos indicadores estratégicos, que en tesis expresaría el éxito en el cumplimiento de la misión. Para las Administraciones Tributarias los indicadores estratégicos pueden ser desdoblados por unidades organizacionales, sectores o grandes funciones (recaudación, fiscalización, contencioso, etc.). Conforme el nivel gerencial, puede aun haber un desdoblamiento por tributo, actividades específicas, sectores económicos, grupo de contribuyentes, etc.

Los **indicadores tácticos** serían aquellos correspondientes a los niveles de supervisión regional o sectorial.

Los **indicadores operacionales** son determinados para las unidades de ejecución. Sus respectivos desdoblamientos permiten que, a partir de un desvío apuntado por el indicador estratégico, sean identificados cuáles unidades o sectores precisan sufrir acciones correctivas. En términos cualitativos, los indicadores estratégicos medirían preferencialmente la eficacia y efectividad y los operacionales, en mayor medida, los aspectos de eficiencia (productividad).



3. APLICACIÓN DEL SISTEMA INTEGRADO DE INDICADORES PARA LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS

3.1 Consideraciones generales

Para ilustrar el diseño y la aplicación del sistema integrado de indicadores para las Administraciones tributarias, partimos de la premisa de que el sistema responda a la pregunta: ¿“estamos yendo en la dirección correcta?”. Para ello, es necesario que se defina el rumbo correcto a partir del planeamiento (misión, visión, valores, factores críticos de éxito, objetivos y metas estratégicas).

Debemos también considerar dos aspectos relevantes:

- a) La Administración Tributaria – A.A.T.T. desempeña un conjunto de funciones y actividades coordinadas y complementarias entre sí y, ninguna de estas funciones o actividades, aisladamente, garantiza la obtención de los resultados globales esperados. Como partes de un sistema, los diversos procesos⁴ que integran la gestión tributaria generan productos que son insumos para otro proceso de trabajo. La agilidad en los controles de recepción y procesamiento de declaraciones y pagos, por ejemplo, es que va a permitir un funcionamiento adecuado de los sistemas de cuentas corrientes, que a su vez posibilitará la cobranza. La comprensión de que las funciones y sectores de la A.A.T.T. son interdependientes y complementarias es fundamental para el diseño de indicadores de desempeño.
- b) Un sistema de indicadores debe ser **balanceado**⁵, para no llevar a la Administración Tributaria a concentrar sus esfuerzos únicamente en la mensuración del desempeño de los procesos internos (eficiencia y eficacia de la sistemática de recaudación y cobranza, fiscalización, etc.). Deben ser considerados los diversos resultados esperados de la administración tributaria, por parte de la sociedad, del Estado (poder político) y de los funcionarios, entre los cuales podemos mencionar⁶:
 - o Cumplimiento de las obligaciones tributarias por los contribuyentes,
 - o Satisfacción de los contribuyentes con los servicios prestados;
 - o Satisfacción política;

⁴ El proceso debe ser entendido como un conjunto de actividades lógicamente inter-relacionadas, organizadas con la finalidad de transformar insumos y producir resultados específicos mediante agregación de valor.

⁵ En una analogía de las perspectivas del “Balanced Scorecard”, que abarca el cliente, los procesos internos, el aprendizaje y el crecimiento, podemos considerar que para las Administrações Tributarias los “clientes”, o beneficiarios finales de la actuación del fisco, serían la sociedad y el Estado (poder público).

⁶ Ver “Manual para las Administraciones Tributarias – Estructura Organizacional y Gerencia para las Administraciones Tributarias”, CIAT.

- Satisfacción del personal interno;
- Utilización óptima de los recursos humanos, presupuestarios, financieros y tecnológicos;
- Reducción de la evasión fiscal;
- Carga tributaria adecuada a las necesidades de financiamiento del Estado;
- Imagen positiva ante la sociedad.

3.2 Diseño del sistema integrado de indicadores

A efecto de elaborar un modelo teórico de sistema integrado de indicadores, el punto de partida es la definición de la **misión**, o del papel que las administraciones ejercen en la sociedad, esto va más allá de la simple indicación de cual es el negocio de la Administración Tributaria. A partir de los textos publicados por el CIAT⁷, con respecto a las misiones de las administraciones de algunos países, podemos destacar requisitos comunes para el cumplimiento de la misión:

- a) Promoción del cumplimiento voluntario;
- b) Aplicación, de forma justa, de la legislación tributaria;
- c) Promoción de la recaudación
- d) Promoción del control aduanero (en el caso de las administraciones integradas);
- e) Prestación de servicios de calidad.

Estos requisitos no están contemplados en las misiones de todos los países, puesto que cada Administración Tributaria tiene una competencia diferenciada (tributos internos, aduana, seguridad social).

Considerando aun las varias perspectivas o ámbitos de actuación, podemos enumerar requisitos importantes para el cumplimiento de la misión de las Administraciones Tributarias (“como ejecutar la misión”), tales como la:

- a) Calidad de los procesos que integran la gestión tributaria, de manera complementaria e interdependiente;
- b) Optimización de los recursos, que implica actuar al menor costo posible, comprendiendo también el aspecto de innovación y cambio;
- c) Asignación óptima de los recursos humanos, que considera la perspectiva de los funcionarios.

⁷ Ver “Manual para las Administraciones Tributarias.

Pero ¿es suficiente la simple formulación de la misión para la construcción de los indicadores?

No, se hace necesario definir un campo de actuación. El objetivo de la declaración y diseminación de la misión es ofrecer a todos los que integran la organización una unidad de pensamiento y dirección. La formulación de la **visión de futuro**, a su vez, expresa una situación deseada por la organización, ambiciosa, pero posible de ser alcanzada en un futuro de mediano plazo. Es esta visión la que permite la definición del campo de actuación de la administración en pro del cumplimiento de la misión.

El objetivo es mostrar la relación del planeamiento con la formulación de indicadores.

A partir de los requisitos para el cumplimiento de la misión (o de la visión) podemos identificar acciones imprescindibles para la atención de tales requisitos, llamados de **factores críticos de éxito**. Estos factores son definidos a nivel estratégico, abarcando un número limitado de áreas de actividades en las cuales los resultados favorables son fundamentales para un desempeño satisfactorio de la organización. Algunos factores críticos de éxito, en general aplicables a la mayoría de las Administraciones Tributarias, están ejemplificados en la Tabla 2.

Tabla 2 – Definición de los factores críticos de éxito

Requisitos generales para el cumplimiento de la misión	Factores críticos de éxito
Promoción del cumplimiento voluntario	Fomento del cumplimiento voluntario
	Garantía de la percepción de riesgo por incumplimiento
	Buena imagen de la institución
Aplicación de forma justa del sistema tributario	Mejoría de la equidad tributaria
	Consistencia de las normas tributarias y uniformidad en la interpretación
Promoción de la recaudación	Maximización de la recaudación
Promoción del control aduanero	Calidad y agilidad en el control aduanero
Prestación de servicios de calidad	Calidad de la información, de los productos y servicios prestados
Calidad de los procesos	Calidad, agilidad y productividad en los procesos
Optimización de los recursos	Uso eficiente, efectivo y adecuado de los recursos presupuestarios y materiales
	Adecuación de la tecnología informática
Asignación óptima de los recursos humanos	Personal satisfecho, motivado, competente y bien capacitado

Partiendo de ocho requisitos generales para el cumplimiento de la misión llegamos a doce factores críticos. Un mismo requisito, por ejemplo, la promoción del cumplimiento voluntario, puede estar asociado a más de un factor crítico, que en el ejemplo mencionado son: fomento del cumplimiento voluntario, garantía de la percepción del riesgo por el incumplimiento y la buena imagen de la institución.

Cada uno de los factores críticos está relacionado con uno o más **procesos-clave**, conforme demuestra la Tabla 3.

Tabla 3 – definición de las áreas o procesos-clave a evaluar

factores críticos de éxito	Áreas o procesos-clave relacionados
Fomento del cumplimiento voluntario	Asistencia al contribuyente y normatividad
Garantía de la percepción del riesgo por el incumplimiento	Fiscalización
Buena imagen de la institución	Abarca todos los procesos de la gestión tributaria
Mejoría de la equidad tributaria	
Consistencia de las normas tributarias y uniformidad en la interpretación	Normatividad
Maximización de la recaudación	Recaudación y Cobranza
Calidad y agilidad en el control aduanero	Control aduanero
Calidad de la información, de los productos y servicios prestados	Asistencia al contribuyente
	Gestión de la información
Calidad, agilidad y productividad en los procesos	Recaudación y Cobranza
	Cobranza ejecutiva (“coactiva”)
	Contencioso fiscal
	Fiscalización
Uso eficiente, efectivo y adecuado de los recursos presupuestarios y materiales	Gestión de los recursos presupuestarios y materiales
Adecuación de la tecnología informática	Innovación y cambio
Personal motivado, competente y bien capacitado	Capacitación

Esos procesos-clave pueden ser entendidos como las principales áreas, procesos o funciones, a ser mensurados y evaluados a efecto de establecer indicadores. Como resultado de la identificación de doce factores críticos, fueron identificadas diez áreas o procesos a evaluar, que son:

1. Asistencia al contribuyente.
2. Fiscalización.
3. Normatividad.
4. Recaudación y Cobranza.
5. Cobranza ejecutiva (“coactiva”).
6. Control aduanero.
7. Contencioso Fiscal.
8. Gestión de los recursos presupuestarios y materiales.
9. Innovación y Cambio.
10. Capacitación.

Cabe observar que, a pesar de estar vinculado a los procesos de asistencia al contribuyente y normatividad, el **fomento del cumplimiento de las obligaciones tributarias** debe ser perseguido por todos los procesos de la gestión tributaria. El presupuesto es que las funciones de normatividad e interpretación de la legislación tributaria y de orientación al contribuyente, comprenden todo el proceso de gestión tributaria. La consecución coordinada y de forma complementaria de los macro-

procesos propiciará un mejor nivel de cumplimiento, que podrá ser medido por medio de indicadores relacionados con la asistencia al contribuyente.

Tenemos, por ejemplo, que el área de fiscalización debe ser evaluada tanto bajo el enfoque de la garantía de la percepción del riesgo por los contribuyentes, como por la óptica de la calidad, agilidad y productividad en los procesos. Así, indicadores relativos al área de fiscalización tienen el objetivo de medir el desempeño bajo los dos enfoques apuntados, sin perder de vista que el resultado final de la acción fiscal debe fomentar el cumplimiento voluntario.

A partir de las diez áreas relacionadas con los factores críticos para el éxito en el desempeño de la organización, podemos montar un cuadro potencial de indicadores para las Administraciones tributarias, conforme lo indicado en la tabla 4.

Tabla 4- Ejemplos de indicadores

Factores críticos de éxito	Áreas o procesos-clave relacionados	Ejemplos de Indicadores	Clasificación de los indicadores
Fomento del cumplimiento voluntario Calidad de los productos y servicios prestados	1. Asistencia al contribuyente	Porcentaje de contribuyentes declarantes entre el total de contribuyentes registrados	Eficiencia
		Porcentaje de contribuyentes que pagan entre el total de contribuyentes declarantes	Eficacia
		Tempestividad de entrega de declaraciones	Eficacia
		Tempestividad en el pago de tributos y contribuciones	Eficacia
	1. Asistencia al contribuyente	Evolución del número de contribuyentes atendidos en las oficinas	Eficiencia
		Grado de conclusión en la prestación de los servicios de asistencia (servicios que no demandan retorno del contribuyente o direccionamiento a otros sectores)	Eficacia
		Tiempo promedio de prestación de los servicios en las oficinas	Eficiencia
Imagen de la institución	Todos los procesos de la gestión tributaria	Grado de aprobación por la sociedad de la actuación de la Administración (encuestas de opinión, repercusión en los medios de comunicación, etc.)	Efectividad
Garantía de la percepción del riesgo por el incumplimiento y calidad y productividad en la fiscalización	2. Fiscalización (tributos internos y área aduanera)	Reducción en los niveles de evasión fiscal ⁸	Efectividad
		Calidad de la acción fiscal (fiscalización / auditoría)	Eficacia
		Calidad de la selección	Eficacia
		Cobertura de la fiscalización (por categoría de contribuyentes)	Eficiencia
		Agilidad en la acción fiscal (plazo promedio de ejecución)	Eficiencia
		Cumplimiento de la programación de la fiscalización	Eficacia
		Recaudación total efectiva generada por las acciones de fiscalización	Efectividad
		Rendimiento promedio da fiscalización	eficiencia
Mejoría de la equidad tributaria	Abarca todos los controles de la administración	Grado de concentración de la recaudación por tipo de contribuyente (pequeños, medianos y grandes) Ej: número de contribuyentes que representa 70% de la recaudación / número total de contribuyentes activos	Efectividad

⁸ El resultado final esperado de la fiscalización, como parámetro para la mensuración de la efectividad de las acciones fiscales, es la reducción del nivel de evasión, resultando en un incremento del cumplimiento voluntario. La determinación del nivel de evasión fiscal continua siendo un desafío para las Administraciones Tributarias. Un camino posible es la realización de estudios para mensuración del potencial económico-tributario y los niveles de recaudación potencial, cuya evolución a lo largo del tiempo, en comparación con la recaudación efectiva, podría dar una dimensión de la evolución del nivel de evasión.

Tabla 4 - Ejemplos de indicadores (continuación)

Factores críticos de éxito	Macro procesos a evaluar	Ejemplos de Indicadores	Clasificación de los indicadores
Fomento del cumplimiento voluntario, consistencia de las normas tributarias y uniformidad en la interpretación	3. Normatividad ⁹	Divergencia en la interpretación de la legislación tributaria	Efectividad
		Porcentaje de procedimientos con normas consolidadas	Eficacia
Maximización de la recaudación y calidad, agilidad en la cobranza	4. Recaudación y Cobranza	Evolución de la carga tributaria (puede ser desdoblada por tributo)	Efectividad
		Evolución de la recaudación (puede ser desdoblada por tributo)	Efectividad
		Porcentaje de realización de la recaudación programada	Eficacia
		Grado de morosidad (deuda no pagada / deuda total)	Efectividad
		Porcentaje de la recaudación decurrente de acciones de cobranza amigable (teléfono, carta, aviso)	Eficacia
Maximización de la recaudación y calidad, agilidad en la cobranza coactiva	5. Cobranza "coactiva"	Porcentaje de la recaudación decurrente de acciones de cobranza coactiva	Eficacia
		Representatividad de la deuda en cobranza coactiva en la recaudación	Eficiencia
		Antigüedad de la deuda en cobranza coactiva (porcentaje de deudas en cobranza encima de un plazo deseable)	Eficacia
Calidad y agilidad en el control aduanero	6. Control aduanero	Tiempo promedio de despacho aduanero en la importación (por tipo de canal)	Eficiencia
	7. Contencioso fiscal	Tiempo medio de despacho aduanero en la exportación (por tipo de canal)	
Calidad y agilidad en el contencioso fiscal		7. Contencioso fiscal	Proporción de los recursos que llegan a la vía judicial
	Proporción de las decisiones judiciales favorables a la Administración (total o parcialmente)		Eficacia
Uso eficiente, efectivo y adecuado de los recursos presupuestarios y materiales	8. Gestión de los recursos presupuestarios y materiales	Costo de la Administración tributaria Grado de ejecución del presupuesto	Eficiencia
Uso eficiente, efectivo y adecuado de los recursos tecnológicos y gestión de la información	9. Innovación y cambio	Tasa de disponibilidad de la red interna de computadores	Eficiencia
		Evolución de la inversión en nuevas tecnologías	Eficacia
		Porcentaje de declaraciones y pagos recibidos vía Internet	Eficacia
		Evolución del número de conexiones al "site" en la Internet	Efectividad
Personal satisfecho, motivado, competente y bien capacitado	10. Capacitación	Grado de amplitud de la capacitación de los funcionarios	Eficacia
		Grado de profundidad de la capacitación de los funcionarios	Eficacia
		Proporción de la ejecución presupuestaria con eventos de capacitación	Eficiencia
		Nivel de satisfacción de los funcionarios (pesquisas de satisfacción)	Efectividad

⁹ Vale recordar que la consistencia del marco jurídico extrapola muchas veces la competencia de la administración tributaria, que debe interpretar y aplicar la legislación de forma de contribuir para la **transparencia** y **claridad** de las obligaciones tributarias. Como la normatividad permea todos los procesos de la gestión tributaria, la aplicación e interpretación correcta de la legislación repercutirá en los indicadores relacionados con la calidad de los procesos. En Brasil los factores críticos considerados en este proceso son : uniformidad de la interpretación, simplificación y consolidación de las normas emanadas de la Administración.

El objetivo de este trabajo no es agotar ni detallar el rol de los indicadores para las administraciones, tarea ésta desempeñada por el grupo de trabajo de indicadores de gestión formado por el CIAT, pero sí ejemplificar como montamos un sistema de indicadores a partir de los marcos establecidos en planeamiento. Gustaríamos de destacar los siguientes puntos derivados del análisis del cuadro de indicadores:

- a) **El carácter de interdependencia de los indicadores** queda claro, cuando a un mismo macro proceso lo relacionamos con varios indicadores, cuyo análisis deberá ser conjunto y complementario. En el caso de la asistencia al contribuyente, por ejemplo, que está relacionada con dos factores críticos de éxito (fomento del cumplimiento voluntario y calidad de los servicios prestados), los diversos indicadores deben ser analizados en conjunto. Esto significa que, para un resultado satisfactorio, no basta determinar un elevado grado de satisfacción de los contribuyentes, si nouviésemos una mejora en los niveles de cumplimiento de las obligaciones tributarias. Si, por otro lado, el tiempo de espera en las oficinas fuera decreciente y el grado de satisfacción con los servicios prestados también fuera decreciente, se puede concluir que una mejora de la productividad no resultó en la mejoría de la calidad de los servicios.
- b) **Están contemplados indicadores de todos los tipos**, ya que tenemos desde indicadores de productividad, eficacia (resultado) y efectividad (impacto). En el caso de un sistema de indicadores estratégicos, es recomendable que estos midan también el impacto de la actuación de la A.A.T.T. y no estén restringidos a la eficiencia o productividad de los procesos. Tomando el ejemplo de la fiscalización, si la A.A.T.T. se restringe al análisis de la productividad de la acción fiscal, o del rendimiento de la actividad, como forma de alcanzar la calidad del trabajo, la conclusión lógica es que la situación ideal sería de incremento continuo de los resultados determinado en los procedimientos de fiscalización. No obstante, si el cumplimiento voluntario fuera óptimo este rendimiento será decreciente.
- c) A partir de algunos pocos elementos de la misión, llegamos a un amplio cuadro de indicadores, lo que nos indica que no puede haber un único indicador que mensione el cumplimiento de la misión. En la práctica, la A.A.T.T. puede enfocar su actuación, estableciendo objetivos y metas estratégicas, reduciendo, por lo tanto, el número de indicadores que mejor expresarían la obtención de los resultados esperados, al contrario de relacionar los factores críticos al cumplimiento de la misión en toda su amplitud, serían relacionados aquellos factores vinculados a los objetivos estratégicos limitados.
- d) Los indicadores adoptados deben observar los criterios técnicos ya mencionados, tales como la representatividad, la disponibilidad, selectividad, economicidad, etc. Los indicadores podrán ser desdoblados por las diversas unidades y sectores, abarcando el cálculo por tributos, ponderaciones por perfil de contribuyentes, sector o sub-sector económico, de forma que establezcan más precisamente las causas de los desvíos observados y tornar más ágil la adopción de medidas correctivas.

4. MODELO DE LA SECRETARÍA DE INGRESOS FEDERALES – BRASIL

Pasamos ahora a referir la experiencia en el Brasil, a partir del año de 2002, y algunas de las lecciones aprendidas en el planeamiento y estructuración de indicadores de gestión.

4.1 Contexto organizacional

La Secretaría de Ingresos Federales es el órgano central de dirección superior de la Administración tributaria, subordinado directamente al Ministro de Hacienda, ejerciendo las funciones básicas de control, normatividad, recaudación y fiscalización de los tributos, inclusive de los aduaneros y contribuciones federales. Actúa también, a nivel de asesoramiento, en la formulación de la política tributaria del País y es responsable, también, por la decisión, en primera instancia, del contencioso administrativo-fiscal.

La estructura organizacional está compuesta por unidades centrales y descentralizadas. Las centrales desarrollan actividades normativas, de supervisión y de planeamiento, en cuanto que las descentralizadas desarrollan funciones de supervisión y operacionales, bajo las directrices de las unidades centrales. La estructura de la SRF prevé la división del territorio nacional en 10 (Diez) Regiones Fiscales, cada una bajo administración de una Superintendencia Regional de Ingresos Federales (SRRF). A las Superintendencias les compete la supervisión, dentro de los límites de sus jurisdicciones, de las actividades de tributación, administración tributaria, fiscalización, control aduanero y programación y logística.

Además de las Superintendencias Regionales, están subordinadas directamente al Secretario de Ingresos Federales las 18 (dieciocho) Delegaciones de Decisión de Ingresos Federales (DRJ). Las Delegaciones de Decisión son unidades especializadas en las actividades relacionadas al contencioso administrativo-fiscal, siendo responsables por las decisiones en primera instancia, de las impugnaciones presentadas por los contribuyentes contra procesos de determinación y exigencia de créditos tributarios.

Las unidades locales, a su vez, están subordinadas a las Superintendencias (SRRF) y se clasifican en Delegaciones (105), Delegaciones Especiales (7), Inspectorías (45) e Aduanas (24); a las Delegaciones están subordinadas Agencias (357) e Inspectorías, totalizando 566 unidades.

Se presenta a continuación un cuadro con informaciones generales:

Informaciones Generales

<i>Territorio Brasileño</i>	<i>8.514 millones de Km²</i>
Población – 2000	<i>169, 59 millones hab.</i>
Número de contribuyentes registrados	<i>143 millones</i>
Número total de funcionarios	<i>20 mil</i>
Ingresos Totales Administrados por la SRF – 2001	<i>R\$ 188.797 millones</i>
Carga tributaria Federal - 2001 (Recaudación Administrada por la SRF / PIB)	<i>15,77 %</i>
Carga tributaria de la Unión – 2001 (Recaudación Administrada por la SRF + Instituto Nacional de Previsión Social / PIB)	<i>23,61 %</i>
Carga tributaria Total - 2001 (Recaudación Administrada por la SRF, Previsión, Estados y Municipios / PIB)	<i>34, 36 %</i>

4.2 Planeamiento y evaluación institucional

El planeamiento institucional ahora en curso en la Secretaría de Ingresos Federales está definido en dos actos administrativos internos, ambos emitidos a fines del 2001. El gran desafío que el órgano viene enfrentando en el planeamiento, especialmente durante este año 2002, es consolidar e integrar planes regionales y sectoriales, con la participación directa de gerentes de las diversas unidades y áreas funcionales (etapa de definición) y de funcionarios (etapa de diseminación) para viabilizar el establecimiento de los ejes del planeamiento global de la institución.

Las premisas del Programa de trabajo SRF son las siguientes:

- a) Modelo participativo;
- b) involucramiento y compromiso de las áreas funcionales y gerentes;
- c) proceso de aprendizaje continuo;
- d) transparencia;
- e) Evaluación y perfeccionamiento continuos.

La metodología de planeamiento adoptada toma en consideración la cultura de la organización, el ambiente organizacional, ya que modelos teóricos listos y acabados, importados directamente de otras experiencias, no siempre se adaptan a nuestra realidad.

A partir de las reuniones con gerentes de las unidades centrales y descentralizadas, están siendo definidos, con diseminación posterior a los funcionarios, los grandes objetivos estratégicos organizacionales para el próximo bienio, que serán desdoblados en los planeamientos operacionales de las diversas unidades y serán mensurados y evaluados trimestralmente, con base en los indicadores de gestión institucionales.

4.3 Indicadores de gestión

En el año 2002, para gran parte de los quince objetivos estratégicos definidos por el planeamiento se establecieron indicadores de gestión, con la premisa de que las informaciones para la obtención de los mismos estuviesen disponibles en sistemas informatizados ya existentes. Ante esa restricción, se concibieron 33 indicadores, 28 de los cuales están siendo efectivamente medidos desde enero de 2002.

Los indicadores están distribuidos por las siguientes áreas:

- a) asistencia al contribuyente;
- b) Recaudación y cobranza;
- c) Contencioso fiscal;
- d) Fiscalización;
- e) Control aduanero; y
- f) Gestión de recursos humanos, financieros y tecnológicos.

La mayor parte de los indicadores está siendo establecida a nivel nacional y para cerca de 130 unidades descentralizadas.

Al principio, no fueron establecidos patrones de desempeño. Como parte del proceso de aprendizaje organizacional, el primer objetivo del Programa de trabajo SRF es estructurar la serie histórica de indicadores para permitir análisis de comportamientos individuales y el “benchmarking” entre las diversas unidades, en busca de mejores prácticas y de un mejor conocimiento interno.

La **recolección y análisis** de los datos primarios que irán a componer los indicadores son realizados por las Coordinaciones, que son las unidades responsables por la gestión central de las áreas técnicas correspondientes a cada grupo de indicadores. Las Coordinaciones recolectan y analizan los indicadores nacionales, regionales y locales de su respectiva área de actuación. La compilación

de los datos, la elaboración y la divulgación de los informes trimestrales de análisis de los indicadores de gestión son efectuados por la Coordinación de Planeamiento y Evaluación Institucional. La evaluación de los resultados obtenidos y la vinculación de estos con el Programa de trabajo también son efectuados trimestralmente, con la publicación de los resultados y realización de reuniones gerenciales.

La especificación de cada un de los indicadores de gestión fue hecha con la participación de técnicos de todas las áreas envueltas, éstos participaron en la definición del objetivo, de la fórmula de cálculo, de la unidad de medida, de la fuente de datos, de la periodicidad de levantamiento de las informaciones, de la amplitud (niveles organizacionales para los cuales están disponibles las informaciones) y del responsable por la recolección y levantamiento (Coordinación responsable por la obtención de los datos).

A continuación se da un ejemplo de indicador para cada área:

Asistencia al contribuyente

Nombre del indicador: tiempo promedio de atención en las oficinas (Centros de Atención).

Objetivo del indicador: evaluar la agilidad en la atención personal.

Fórmula de cálculo: suma de los tiempos de atención (espera + servicio) dividido por el número total de los servicios prestados en los Centros de Atención.

Fórmula matemática:
$$\text{indicador} = \frac{\sum_{i=1}^n (\text{tiempo.espera} + \text{tiempo.servicio})_i}{n}$$

Donde:

Tiempo.espera = tiempo de espera del contribuyente;

Tiempo.servicio = tiempo utilizado en la prestación del servicio;

n = número total de Atenciones.

Unidad de medida: minuto.

Periodicidad de determinación: mensual.

Ámbito: nacional, regional, local.

Sector responsable: Coordinación de Integración Fisco-contribuyente (Cofic)

Fuente: Sistema Gerencial de Atención (Saga).

Dimensión: eficiencia.

Recaudación y cobranza

Nombre del indicador: realización de la recaudación.

Objetivo del indicador: medir el grado de realización de la recaudación prevista.

Fórmula de cálculo: ingresos recaudados (en el mes y acumulados) deuda por los ingresos previstos (en el mes y acumulada) x 100

Fórmula matemática:
$$\text{indicadorA} = \frac{RAdmn}{RAdmn.previsión} \times 100$$

$$\text{indicadorB} = \frac{RAdmn.acumulada}{RAdmn.previsión.acumulada} \times 100$$

Donde:

RAdmn = ingresos administrados por la SRF recaudados en el mes;

RAdmn.previsión = previsión de recaudación para el período.

RAdmn.acumulada = ingresos administrados por la SRF recaudados acumulados de enero hasta el mes;

RAdmn.previsión. acumulada = previsión de recaudación acumulada para el período

Unidad de medida: porcentaje

Periodicidad de la determinación: mensual y acumulada hasta el mes.

Ámbito: nacional, regional, local.

Sector responsable: Coordinación de Recaudación y Control del Crédito Tributario – (Codac).

Fuente: Sistemas de acompañamiento, previsión y análisis de la recaudación (Siadi, Angela, Siprar).

Dimensión: eficacia.

Contencioso

Nombre del indicador: Tiempo promedio de permanencia del proceso para decisión.

Objetivo: evaluar la agilidad en la decisión de los procesos.

Fórmula de cálculo: tiempo promedio transcurrido entre la entrada del proceso en la DRJ y la remesa para la unidad de origen.

Unidad de medida: día.

Fuente: Sistema Gerencial de la Tributación (Gertri/CP).

Periodicidad de determinación: mensual.

Amplitud: Nacional, Delegaciones Regionales de Decisión (primera instancia administrativa)

Fórmula matemática:
$$\text{indicador} = \frac{\sum_{i=1}^n T_i}{n}$$

Donde:

T_i = tiempo transcurrido entre la entrada del proceso "i" en la DRJ y su conclusión o remesa para otra unidad.

n = número de procesos concluidos o remetidos para otra unidad, en el mes de determinación del indicador.

Responsable: Coordinación – General de Tributación (Cosit).

Dimensión: eficiencia.

Fiscalización

Nombre del indicador: Cobertura de la fiscalización de tributos internos

Objetivo del indicador: medir la amplitud de actuación de la fiscalización de tributos internos por tamaño de contribuyentes PJ (pequeñas, medianas y grandes empresas).

Fórmula de cálculo: cantidad de contribuyentes PJ fiscalizados en los tributos internos por porte, dividida por la cantidad de contribuyentes PJ catastrados por porte x 100.

Fórmula matemática:
$$\text{indicador}(\text{pequeñas}) = \frac{N^{\circ} \text{contr.} \text{peq}}{N^{\circ} \text{empresas.} \text{pequeñas}} \times 100$$

$$\text{indicador}(\text{medianas}) = \frac{N^{\circ} \text{contr.} \text{med}}{N^{\circ} \text{empresas.} \text{medianas}} \times 100$$

$$\text{indicador}(\text{grandes}) = \frac{N^{\circ} \text{contr.} \text{grd}}{N^{\circ} \text{empresas.} \text{grandes}} \times 100$$

$$\text{indicador}(\text{geral}) = \frac{N^{\circ} \text{contr.} \text{peq} + N^{\circ} \text{contr.} \text{med} + N^{\circ} \text{contr.} \text{grd}}{N^{\circ} \text{total.} \text{empresas}} \times 100$$

$$\text{indicador}(\text{ponderado}) = \left(\frac{N^{\circ} \text{contr.} \text{peq} * \text{peso.} \text{peq}}{N^{\circ} \text{empresas.} \text{pequeñas}} \right) + \left(\frac{N^{\circ} \text{contr.} \text{med} * \text{peso.} \text{med}}{N^{\circ} \text{empresas.} \text{medianas}} \right) + \left(\frac{N^{\circ} \text{contr.} \text{grd}}{N^{\circ} \text{empresas.} \text{grandes}} \right) \times 100$$

Donde:

$N^{\circ} \text{contr.} \text{peq}$ = número de empresas pequeñas fiscalizadas durante el mes de determinación del indicador;

$N^{\circ} \text{empresas.} \text{pequeñas}$ = número de empresas pequeñas catastradas;

$\text{Peso.} \text{peq}$ = ponderación del interés fiscal con relación a las pequeñas empresas;

$N^{\circ} \text{contr.} \text{med}$ = número de empresas medianas fiscalizadas durante el mes de determinación del indicador;

$N^{\circ} \text{empresas.} \text{medianas}$ = número de empresas medianas catastradas;

$\text{Peso.} \text{med}$ = ponderación del interés fiscal con relación a las empresas medianas;

$N^{\circ} \text{contr.} \text{grd}$ = número de grandes empresas fiscalizadas durante el mes de determinación del indicador;

$N^{\circ} \text{empresas.} \text{grd}$ = número de empresas grandes catastradas;

$\text{Peso} \text{grd}$ = ponderación del interés fiscal con relación a las grandes empresas;

Nº total empresas = número de empresas pequeñas, medianas y grandes registradas.

Observación: para la atención de las directrices generales de la programación de la fiscalización, el índice de cobertura es ponderado por el grado de interés fiscal, con un peso relativo mayor para las grandes empresas. Los índices según el tamaño de empresa y el índice global ponderado son publicados.

Unidad de medida: porcentaje.

Fuente: Sistema de Control de la Fiscalización (Confie) y Catastro Nacional de las Personas Jurídicas (CNPJ).

Periodicidad de determinación: mensual.

Ámbito: nacional, regional, local.

Sector responsable: Coordinación – General de Fiscalización (Cofis).

Dimensión: eficacia.

Control aduanero

Indicador: tiempo promedio, por canal, del despacho aduanero de importación.

Objetivo: evaluar, por canal, la agilidad del despacho aduanero de importación.

Fórmula de cálculo: tiempo promedio transcurrido entre el registro de la DI y la liberación de la importación por canal (verde, amarillo, rojo y gris).

Unidad de medida: hora.

Fuente: Sistema Data Warehouse (extractor del Sistema de Comercio Exterior – Siscomex).

Periodicidad de determinación: mensual.

Ámbito: nacional, regional, local.

sector responsable: Coordinación General de Aduanas (Coana)

Fórmula matemática:
$$\text{indicador}(\text{verde}) = \frac{\sum_{i=1}^n T_{\text{verde}_i}}{n}$$

$$\text{indicador}(\text{amarillo}) = \frac{\sum_{i=1}^m T_{\text{amarillo}_i}}{m}$$

$$\text{indicador}(\text{rojo}) = \frac{\sum_{i=1}^p T_{\text{rojo}_i}}{p}$$

$$\text{indicador}(\text{gris}) = \frac{\sum_{i=1}^q T_{\text{gris}_i}}{q}$$

$$\text{indicador}(\text{geral}) = \frac{\text{indicador}[\text{verde} + \text{amarillo} + \text{rojo} + \text{gris}]}{4}$$

Donde:

T_{verde_i} = tiempo transcurrido entre el registro de la DI “i” y la liberación por el canal verde de la respectiva mercadería;

n = número de DI liberadas por el canal verde, en el mes de determinación del indicador.

T_{amarillo_i} = tiempo transcurrido entre el registro de la DI “i” y la liberación por el canal amarillo de la respectiva mercadería;

m = número de DI liberadas por el canal amarillo, en el mes de determinación del indicador;

T_{rojo_i} = tiempo transcurrido entre el registro de la DI “i” y la liberación por el canal rojo de la respectiva mercadería;

p = número de DI liberadas por el canal rojo, en el mes de determinación del indicador

T_{gris_i} = tiempo transcurrido entre el registro de la DI "i" y la liberación por el canal gris de la respectiva mercadería;
 q = número de DI liberadas por el canal gris, en el mes de determinación del indicador

Dimensión: eficiencia.

Gestión de los Recursos Tecnológicos, Financieros y Humanos

Indicador: Grado de profundidad de los eventos de capacitación.

Objetivo: evaluar el grado de profundidad del programa de capacitación de la SRF.

Fórmula de cálculo: cantidad de horas de capacitación realizadas, dividida por la cantidad de funcionarios capacitados.

Unidad de medida: hora de capacitación por funcionario.

Fuente: Sistema de Capacitación y Desarrollo (Procad).

Periodicidad de determinación: anual.

Ámbito: nacional, regional e local.

Fórmula matemática:
$$\text{indicador} = \frac{N^{\circ} \text{ horas.entrenamiento}}{N^{\circ} \text{ funcionarios}}$$

Donde:

N° funcionarios capacitados = número de horas de capacitación proporcionadas durante el año de determinación del indicador;

N° funcionarios = número total de funcionarios.

Sector responsable: Coordinación de Programación y Logística (Copol).

Dimensión: Eficacia

En el anexo, a título de ejemplo, se encuentran gráficos con el desempeño de algunos de los indicadores determinados hasta el segundo trimestre de 2002.

4.4 Lecciones aprendidas

Vale destacar algunas lecciones ya aprendidas en la determinación de los indicadores:

1. La discusión sobre la definición de los indicadores, la sistemática de recolección y determinación, la obtención y el formato de informes y el análisis de los datos deben ser realizadas con las áreas técnicas envueltas, en una asociación entre el sector de planeamiento y los demás sectores funcionales.
2. La disponibilidad de las informaciones necesarias en sistemas de información, con facilidad de obtención y compilación, es un factor crítico para el éxito del proceso.
3. Cualquier alteración en la fórmula de cálculo utilizada o en la sistemática de recolección de los indicadores debe ser documentada y realizada de forma que no sean perdidos los registros históricos. Vale decir que los nuevos indicadores deben, en la medida de posible, tener “rastreadabilidad” o sea la posibilidad de recuperar el desempeño histórico.
4. En el caso de que el sistema de indicadores abarque informaciones oriundas de diversos sistemas informatizados o de distintas bases de datos, se recomienda la utilización de herramientas del tipo “Data Warehouse”, que permite la extracción y almacenamiento de datos gerenciales preseleccionados, provenientes de diferentes bancos de datos, en un banco de datos propio.
5. La relevancia y selectividad de las informaciones obtenidas en la recolección de los indicadores deben siempre ser tomadas en cuenta al momento del análisis. Aun cuando el indicador Atienda a los demás requisitos, inclusive los de la simplicidad y disponibilidad, no es deseable la determinación de indicadores que no ofrezcan informaciones relevantes para la toma de decisiones e impliquen un costo innecesario para obtenerlos.
6. Para el éxito en la evaluación del desempeño, se debe evitar que los indicadores sean utilizados apenas para monitorear actividades o funcionarios, o para descubrir errores con propósito de punición. En cambio, se recomienda la adopción de un enfoque dirigido a la mejoría de los procesos de trabajo y del desempeño institucional.
7. Debe evitarse la medición de cantidades programadas con relación a cantidades efectivamente ejecutadas. Ese tipo de indicador de eficacia es pobre, pues mensura principalmente la calidad de la programación y no la calidad del proceso en análisis. Peor aun, los indicadores de ese tipo pueden influir (para menos) en la propia determinación de las metas programadas.

8.

La evolución de los resultados de un indicador de gestión debe ser analizada de forma sistemática e integrada con los demás indicadores, toda vez que la propia gestión tributaria está compuesta de una cadena de procesos interligados.

Anexo - Ejemplos de evolución de los indicadores de gestión de la SRF

Gráfico 1- Asistencia al Contribuyente

Tiempo de Atención en el Centro de Atención - CAC por Región

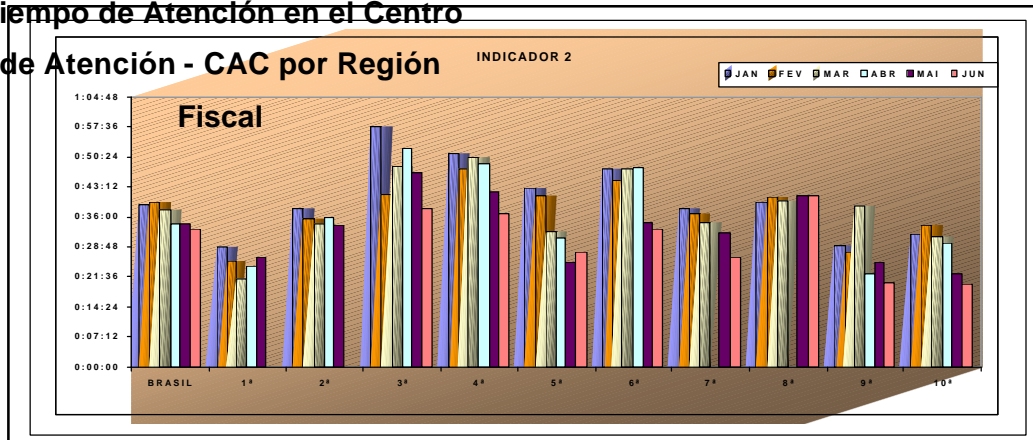


Gráfico 2 - Asistencia al Contribuyente

Conclusión de la Atención en los Centros de Atención (Brasil y Regiones Fiscales)

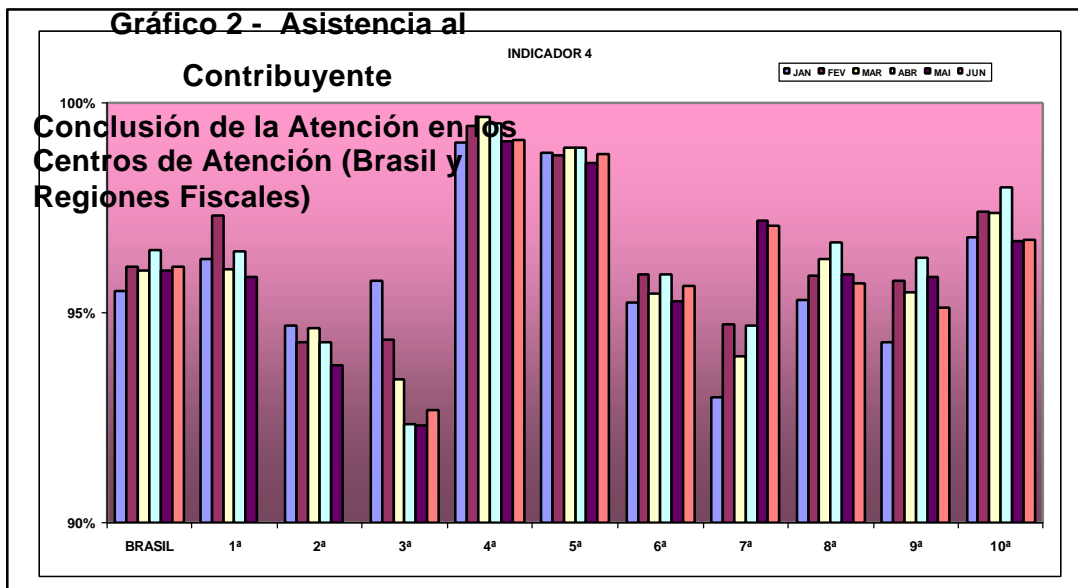
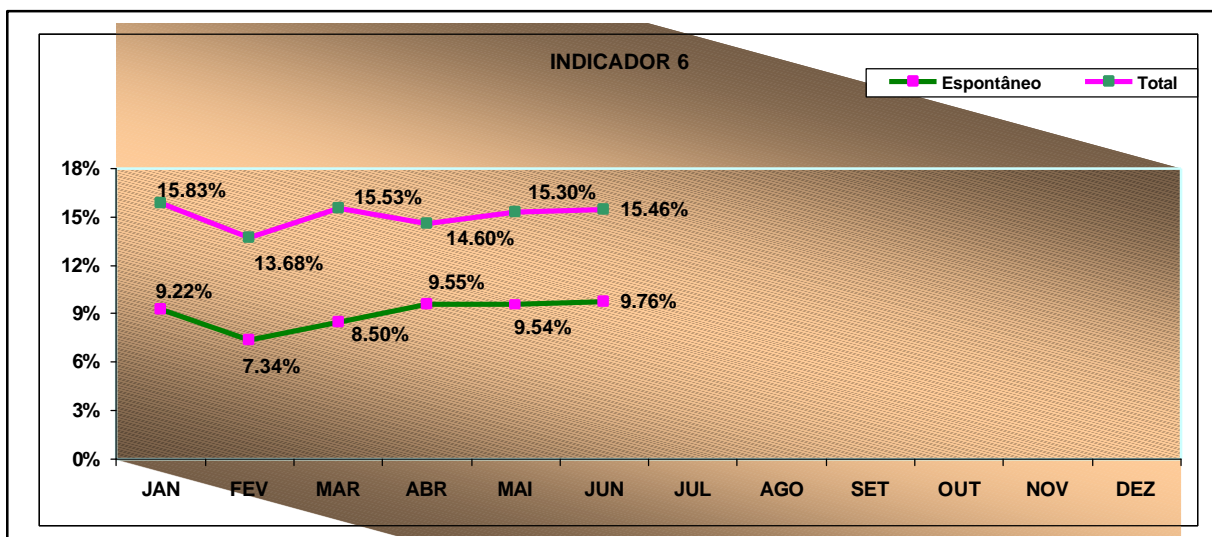


Gráfico 3 – Recaudación y Cobranza

Pagos efectuados por medio electrónico (Brasil)



Obs: Los pagos electrónicos son aquellos efectuados por medio de débito automático en la cuenta de los contribuyentes, con utilización de terminales de auto-Atención de los Bancos, del Sistema de Control del Comercio Exterior, o por medio de la Internet. Parte de estos pagos son obligatorios, como los decurrentes de operaciones del comercio exterior y los decurrentes de parcelación de impuestos.

Referencias

Alink, Matthiss y Kommer V., 2000. Manual para las Administraciones Tributarias – Estructura Organizacional Y Gerencia de las Administraciones Tributarias, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT.

Evaluación y Calidad en las Organizaciones Públicas, Colección Informes y Documentos, 2000. Ministerio de Administraciones Públicas, INAP- Instituto Nacional de Administración Pública Madrid, España.

Febres, Jorge, Bès, Martín y Cruz, Márcio Gomes, 1998. Indicadores de Gestión para el Área Tributaria, Banco Interamericano de Desarrollo, División Fiscal. Washington, United States.

Flores, Mario César e Takashina Newton, 1999. Indicadores da Qualidade e Desempenho – Como Estabelecer Metas e medir Resultados. Qualitymark Editora, Rio de Janeiro, Brasil.

Gomes, Josir e Salas, Joan, 1997. Controle de Gestão – Uma abordagem Conceitual e Organizacional. Editora Atlas, São Paulo, Brasil.

Halachmi, A. and Bouckaert G., 2000. Organizational Performance and Measurement in the Public Sector – Toward Service, Effort and Accomplishment Reporting. Quorum Books, United States.

Kaplan, R. Y Norton David, 1997. Estratégia em Ação: balanced scorecard. Editora Campus, Rio de Janeiro, Brasil.

Caso práctico:

TEMA 2.1 EL CONTRATO DE OBJETIVOS Y MEDIOS

Juan Toro Rivera
Director General
Servicio de Impuestos Internos
(Chile)

SUMARIO: 1. Introducción.- 1.1 Marco conceptual.- 1.2 Estructura de la administración tributaria chilena.- 1.3 El Servicio de Impuestos Internos.- 1.4 Los contratos por objetivos existentes.- 2. Asignación de Estímulo según Evaluación de Desempeño Individual.- 2.1 Mecanismo de evaluación.- 2.2 Monto de las asignaciones de estímulo individual.- 3. Contrato por Objetivos.- 3.1 Contrato por metas de recaudación.- 3.2 Contrato por reducción de la evasión.- 3.3 Contrato por reducción de la evasión con medios adicionales.- 4. Contrato de Asignación Variable Asociada al Cumplimiento de Metas Grupales.- 4.1 Objetivo general.- 4.2 Objetivos específicos.- 4.3 Características del proyecto “nuevo trato”.- 4.4 Definición de objetivos del proyecto de “nuevo trato”.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Marco conceptual

Durante años se han desarrollado diversas teorías y mecanismos para mejorar los sistemas de control de gestión, como un aspecto principal para aumentar la rentabilidad de las empresas privadas.

En las últimas décadas diversos autores han desarrollado in extenso la tesis de que los organismos públicos requieren mecanismos de control de gestión en forma mucho más perentoria que las empresas privadas, porque precisamente el objetivo de maximizar las utilidades establece, en el caso de las empresas privadas, quiéranlo o no, un mecanismo de control por la vía de la selección natural, a través de la competitividad, subsistiendo a la larga las empresas de mayor eficiencia. No siendo este el caso de los organismos gubernamentales, que por esencia no poseen el marco competitivo, se hace cada vez más evidente que en ellos es imprescindible contar con medios adecuados de control.

Esto ha significado que crecientemente se desarrollen mecanismos y sistemas que tiendan a aumentar la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios que brindan los organismos públicos.

La respuesta clásica a esta problemática ha sido establecer mecanismos de control de gestión que permitan, a través de distintos indicadores, comparar periódicamente los resultados operativos de la entidad pública con objetivos preestablecidos.

El siguiente paso, para lograr mayor efectividad en el cumplimiento de estos objetivos, el que ha ido en aumento en las diversas administraciones públicas en los últimos años, ha sido asociarlos formalmente con distintos tipos de estímulos.

Esta estrategia ha dado lugar a sistemas en los que la formalización del establecimiento de los objetivos y de los recursos asociados se establece con grados muy distintos de rigidez.

En algunas instituciones se otorga gran flexibilidad en el uso de los recursos para lograr los objetivos, y en otras se mantiene la vigencia de normas que se aplican a toda la administración pública.

Estos incentivos se estipulan de muy diversas formas, que van desde el establecimiento de verdaderos contratos, hasta situaciones en las que los objetivos y recursos asociados (medios) están establecidos en la normativa a través de leyes y reglamentos, como es el caso chileno, que definen los estímulos económicos en función del cumplimiento de metas..

En general, los estímulos asociados al cumplimiento de objetivos pueden ser de distinto tipo, siendo los más frecuentes:

- Los estímulos individuales, de carácter masivo y diferenciado, que habitualmente se asocian a algún sistema de evaluación del desempeño individual, vinculándolo a los objetivos institucionales.
- Los estímulos individuales selectivos, usualmente otorgados sólo a él o a los directivos que se consideran responsables por el desempeño de la institución, en función del cumplimiento de objetivos, y
- Los estímulos grupales, que van desde estímulos asociados a los resultados de toda la institución (considerada como un solo grupo) a estímulos asociados a los resultados de distintos grupos, generando estos últimos cierto nivel de competencia interna.

1.2 Estructura de la administración tributaria chilena

El Estado chileno tiene una organización política presidencial, en el que 15 ministros dependen directamente del Presidente de la República.

El Ministerio de Hacienda tiene como tareas básicamente dirigir la administración financiera y proponer la política económica y financiera del Gobierno.

Del Ministerio de Hacienda dependen directa o indirectamente una serie de organismos de administración financiera, de los cuales tres de ellos conforman la Administración Tributaria:

- El **Servicio Nacional de Aduanas** que vigila y fiscaliza el paso de mercancías por las costas, fronteras y aeropuertos de la República, así como de las zonas francas que operan en el país. Además, interviene en el tráfico internacional para los efectos de la recaudación de los impuestos a la importación, exportación, y otros que determinan las leyes.

- La **Tesorería General de la República**, que se encarga de recaudar, custodiar y distribuir los fondos y valores fiscales, algunos ingresos municipales y, en general, los de todos los servicios públicos. También efectúa el pago de las obligaciones del fisco, la cobranza judicial o administrativa, con sus respectivos reajustes, intereses y sanciones de los ingresos propios de los respectivos servicios del Estado, y
- El **Servicio de Impuestos Internos**, que tiene por misión “aplicar y administrar el sistema de impuestos internos, fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y facilitar dicho cumplimiento”.

1.3 El Servicio de Impuestos Internos

La institución, que acaba de cumplir 100 años, posee como autoridad máxima su Director, de quien dependen:

- 16 Directores Regionales, uno por cada una de las 12 regiones del país y cuatro por la Región Metropolitana (Santiago), quienes son las autoridades máximas del Servicio dentro de sus territorios jurisdiccionales.
- 9 Subdirectores, que junto al Director constituyen la Dirección Nacional, con sede en Santiago, y
- Una Dirección de Grandes Contribuyentes, de reciente creación.

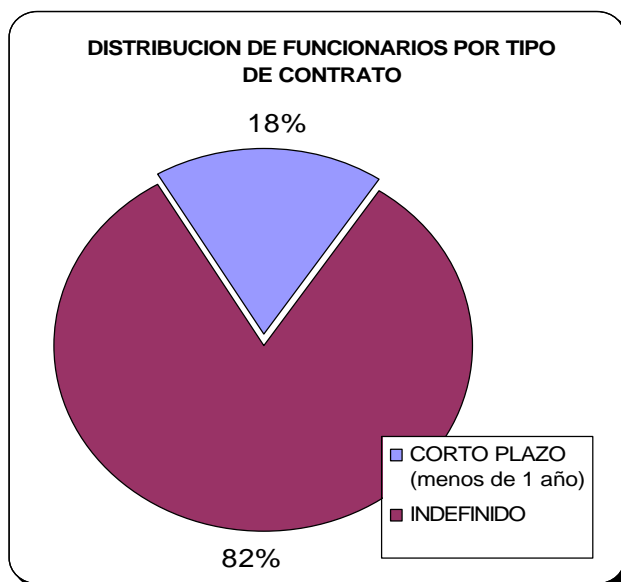
De acuerdo a su Ley Orgánica existen seis clasificaciones de funcionarios de planta, los que tienen un régimen contractual de duración indefinida:

- directivos,
- profesionales,
- fiscalizadores,
- técnicos,
- administrativos, y
- auxiliares.

Adicionalmente hay funcionarios contratados por un año, asimilados a grados de las plantas, denominados “a contrata” y personal contratado a honorarios por períodos variables, según las necesidades, por su carácter de especialistas.

Todos los funcionarios de planta y a contrata están encasillados en grados, según el escalafón, los que poseen niveles de remuneraciones preestablecidos.

El cuadro siguiente muestra la proporción de funcionarios de planta, con contratos de duración indefinida, versus los funcionarios contratados a plazo fijo, por menos de un año:



El escalafón de directivos está compuesto por profesionales que son funcionarios de confianza del Director, y son designados y removidos por él.

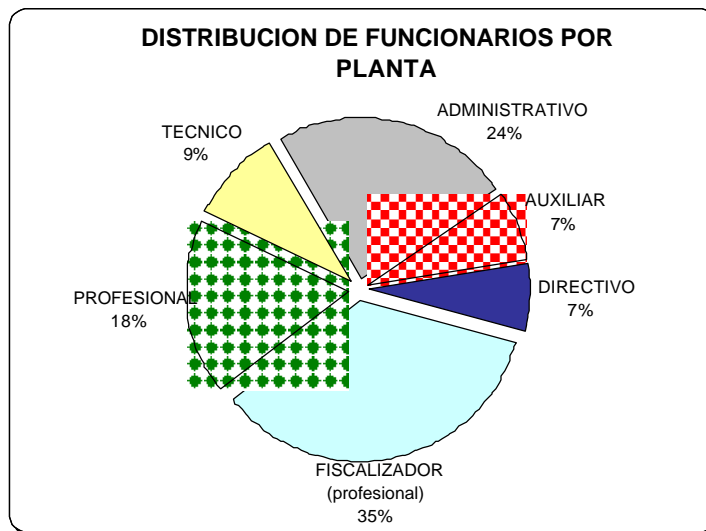
El escalafón de fiscalizadores (tributarios y tasadores) es el que agrupa a la mayor cantidad de funcionarios, con el 35% del total.

Sólo pueden ser fiscalizadores tributarios profesionales universitarios con títulos de contadores auditores, administradores públicos o ingenieros comerciales, profesiones que requieren entre 5 a 6 años de estudios. Ellos ejecutan labores relacionadas con la aplicación y fiscalización del cumplimiento de las leyes tributarias y la valuación de los inmuebles gravados por el impuesto territorial. Los fiscalizadores tasadores son arquitectos, agrónomos y constructores, que trabajan en tareas relacionadas con las tasaciones de bienes raíces.

Para ser parte del escalafón técnico se requiere del título de técnico, lo que usualmente requiere entre 4 y 5 años de estudios en institutos de educación superior.

El escalafón de profesionales está conformado principalmente por ingenieros civiles y comerciales, que generan y velan por el cumplimiento de las políticas de fiscalización; por abogados, que participan en las labores jurídicas, y por técnicos y analistas en informática, dedicados al diseño, desarrollo y operación de sistemas informáticos.

Actualmente el S.I.I. posee (a Junio del 2002) una dotación de 3.271 funcionarios, lo que corresponde a un funcionario por cada 4.616 habitantes, distribuidos en los distintas escalafones, como lo muestra el siguiente gráfico:



1.4 Los contratos por objetivos existentes

En este trabajo hablaremos de “contratos por objetivos” que afectan al Servicio de Impuestos Internos de Chile para referiremos a un contrato conceptual, que define objetivos, estímulos asociados a su cumplimiento y en algunas ocasiones asigna recursos (medios) específicos para lograr estos objetivos, aunque estos no están formalmente establecidos como un contrato, sino que están definidos en la legislación vigente.

En este sentido coexisten actualmente dos sistemas paralelos de contratos por objetivos: uno que establece incentivos asociados al desempeño individual y otro que establece incentivos asociados al cumplimiento de objetivos de la institución.

El primero de ellos (que se describe en los puntos 2.1 y 2.2) económicamente es de poca relevancia, y se ha introducido como una primera etapa orientada a sensibilizar el cambio cultural que constituye la diferenciación de ingresos por desempeño individual, siendo más bien una señal de modernización. Su forma de operar es a través de una asignación de estímulo que se agrega a la renta de cada funcionario, según las calificaciones obtenidas en la evaluación de desempeño individual. Este incentivo está en negociación con las agrupaciones gremiales de nivel nacional para ser reemplazado por un sistema de evaluación grupal.

El segundo incentivo es un sistema de estímulo económico asociado al desempeño institucional, que se aplica en forma diferenciada a todos los funcionarios, según el escalafón y grado de las personas, y su monto depende de la medida en la que la institución cumple objetivos predefinidos.

Este último contrato ha sufrido cambios importantes en los últimos años, pasando por tres situaciones distintas que se describen en los puntos 3.1 a 3.3. Por último en el punto 4 se describe un nuevo contrato por objetivos grupales, que está en proceso de discusión, y que se espera que comience a operar a partir del año 2003.

2. ASIGNACIÓN DE ESTÍMULO SEGÚN EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO INDIVIDUAL

2.1 Mecanismo de evaluación

La aplicación de la evaluación de desempeño individual posee dos instancias:

- La primera, denominada precalificación, se efectúa 2 veces al año por el jefe directo, y
- La calificación propiamente tal, se efectúa una vez al año por una Junta Calificadora, utilizando como antecedente las 2 precalificaciones del año.

La evaluación de desempeño opera utilizando la siguiente escala de evaluación:

Nota	Concepto	Descripción
9 a 10	Optimo	Generalmente su desempeño excede los requerimientos que exige el desarrollo del cargo
7 a 8	Bueno	Su desempeño satisface completamente los requerimientos exigidos para el desarrollo del cargo
5 a 6	Satisfactorio	Su desempeño generalmente satisface los requerimientos que exige el desarrollo del cargo
3 a 4	Insuficiente	Su desempeño es inferior a los requerimientos que exige el desarrollo del cargo
1 a 2	Deficiente	No cumple con los requerimientos que exige el desarrollo del cargo

La nota de calificación se obtiene utilizando tres factores que poseen distinta ponderación, la que varía según el escalafón, de acuerdo a la siguiente tabla:

FACTOR	Directivos	Profesionales, fiscalizadores y técnicos	Administrativos y auxiliares
Rendimiento	45 %	40 %	40 %
Condiciones personales	35 %	35 %	30 %
Comportamiento funcionario	20 %	25 %	30 %

Cada uno de los factores se evalúa utilizando los siguientes subfactores:

Factor Rendimiento - Subfactores:

- a) Cumplimiento de la labor realizada: mide la realización de los trabajos asignados y la rapidez y oportunidad de su ejecución.
- b) Calidad de la labor realizada: evalúa las características de la labor cumplida y la ausencia de errores en el trabajo y la habilidad de su ejecución.

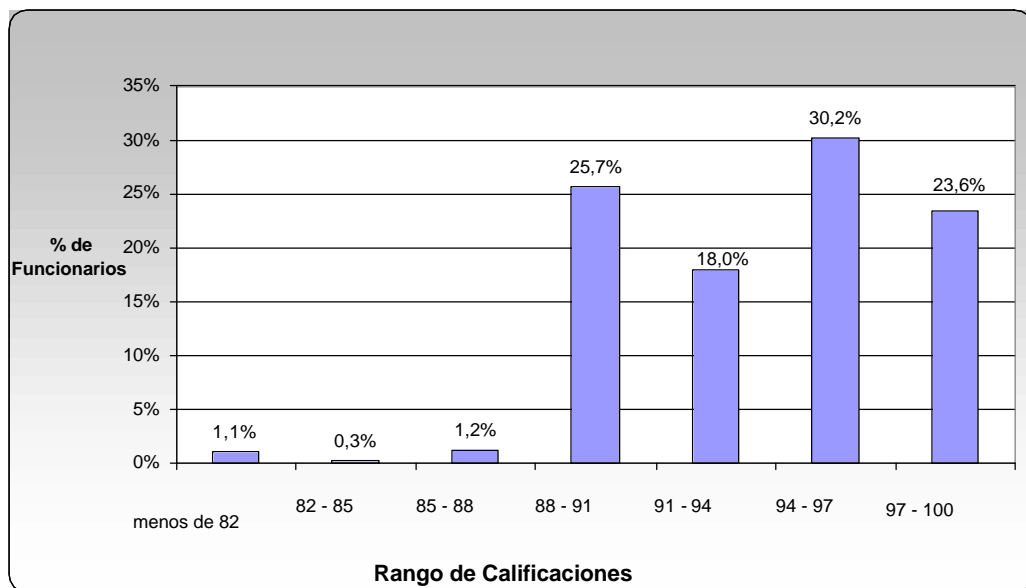
Factor Condiciones Personales – Subfactores:

- a) Interés por el trabajo que realiza: mide el deseo del funcionario de perfeccionarse en el cumplimiento de sus obligaciones, de proponer la realización de las actividades y de soluciones ante los problemas que se presenten y de proponer objetivos o procedimientos nuevos para la mejor realización del trabajo asignado.
- b) Capacidad para realizar trabajo en equipo: mide la facilidad de integración del funcionario en equipos de trabajo, así como la colaboración eficaz que éste presta cuando se requiere que trabaje con grupos de personas.

Factor Comportamiento Funcionario – Subfactores:

- a) Cumplimiento de Normas e Instrucciones: mide el respeto a los reglamentos e instrucciones de la institución y a los demás deberes estatutarios.
- b) Asistencia y Puntualidad: mide la presencia o ausencia del funcionario en el lugar de trabajo y la exactitud en el cumplimiento de la jornada laboral.

El siguiente gráfico muestra la distribución de las calificaciones por evaluación de desempeño obtenida por los funcionarios del SII en el período de Septiembre de 2000 a Agosto 2001:



2.2 Monto de las asignaciones de estímulo individual

A partir del año 1998, se estableció a través de la ley 19.553 una “asignación de modernización” por desempeño individual, asociada a las calificaciones, cuyo cálculo se explica en la siguiente tabla:

Porcentaje de los Funcionarios Evaluados	Asignación Especial de Estímulo - Desempeño Individual (con pagos mensuales como parte de su Remuneración)
Al 33 % de los funcionarios mejor evaluados	Les corresponde recibir un 4%
Al 33 % de los funcionarios que siguen en la evaluación	Les corresponde recibir un 2%
Al 33% de los funcionarios con evaluación más baja	No les corresponde Asignación

Además, los evaluados en lista 3, bajo nota 46 (de 1 a 100) quedan con carácter de “Condicional”, y si esta evaluación se repite durante dos años consecutivos el funcionario es apartado de la institución.

En el caso de ser calificado en lista 4, nota bajo 30, el funcionario queda en situación de “Eliminado” de la institución.

3. CONTRATO POR OBJETIVOS

A partir de 1991 se han establecido sucesivamente tres iniciativas asociadas al cumplimiento de objetivos institucionales, todas ellas de carácter masivo diferenciado.

Esto significa que en la práctica se han fijado metas institucionales, y se han diseñado estímulos económicos diferenciados, por escalafón, en función del porcentaje del cumplimiento de dichas metas.

La existencia de cambios refleja lo complejo que es diseñar un sistema efectivo de esta índole, y su análisis permite extraer algunas conclusiones interesantes.

Como se dijo, actualmente está en proceso de diseño un nuevo sistema de incentivos, en función de metas grupales, que se planea que coexista con el sistema de incentivos institucionales.

A continuación se presenta una breve descripción de cada uno de los incentivos institucionales que se han sucedido en los últimos años:

3.1 Contrato por metas de recaudación

Objetivo:

Este contrato otorga un incentivo variable que beneficia a las tres entidades de la Administración Tributaria chilena: al Servicio de Impuestos Internos, al Servicio Nacional de Aduanas y al Servicio de Tesorerías, así como también a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y al Consejo de Defensa del Estado.

Fue creado en el año 1991 y consiste en una asignación variable de hasta un 18% de las remuneraciones brutas, que depende de la recaudación tributaria anual.

Forma de cálculo:

La asignación procede cuando la recaudación tributaria neta excede a una recaudación base para cada año.

La recaudación base del año es calculada a partir de la recaudación base del año anterior incrementada en 1% anual y adicionalmente en el porcentaje de variación del PIB en el año respectivo, a precios constantes.

Para determinar el porcentaje de asignación variable se considera también, con signo negativo, el incremento de las remuneraciones pagadas por las entidades beneficiadas con el incentivo.

Resultados:

Desde 1991 a 1998 el porcentaje obtenido fue el máximo, es decir, 18%. En 1999 se obtuvo un 15,6%. En los años 2000 a 2002, el porcentaje obtenido, de acuerdo a la fórmula, ha sido inferior a esta cifra.

En el año 2000 se presentó un primer problema grave: después de haber obtenido la asignación de estímulo por un período de 9 años, se cuestionó la validez del sistema de cálculo de las metas, ya que aunque la recaudación creció, la fórmula indicó que no correspondía otorgar la asignación.

Otra interpretación posible es que los funcionarios llegaron a considerar esta asignación de estímulo como un derecho social. Lo concreto es que fue imposible aplicar el acuerdo, aunque este estaba claramente establecido.

Como consecuencia, a partir del año 2000 se acordó con las organizaciones gremiales cancelar un 15,6% de asignación fija, aun cuando de acuerdo al cálculo, no corresponde su pago.

Comentario:

Esta asignación ha dejado de ser un incentivo variable, toda vez que en los últimos años, al no cumplirse la meta por errores en el diseño de la fórmula, la autoridad ha fijado un valor con independencia del resultado que ella arroja.

El problema de diseño de la fórmula aplicada traerá también como consecuencia que en los años que vienen será muy difícil cumplir la meta exigida, a pesar de que se produzcan aumentos en la recaudación. Los problemas se derivan de la exigencia de un aumento de productividad mínimo de 1 % anual y la incorporación inadecuada de las remuneraciones en la fórmula.

3.2 Contrato por reducción de la evasión

Objetivo:

Esta asignación beneficia exclusivamente a los funcionarios del Servicio de Impuestos Internos. Fue establecida en noviembre de 1999, con el objeto de estimular la eficiencia de la institución en el logro de su misión de mejorar el cumplimiento tributario, y cambia el objetivo de recaudación por un objetivo de disminución de la evasión.

Fórmula de Cálculo:

Para obtener el incentivo se exige que la recaudación efectiva crezca más de 1,1 veces la tasa de crecimiento del PIB, y se especifican tramos discretos de incentivos en función de la disminución de la evasión.

Resultados:

Entre los años 1999 y 2001 la aplicación de la fórmula no produjo incentivo pese al aumento sostenido de la recaudación efectiva por sobre la recaudación estimada.

Comentario:

Dado que la recaudación aumenta en esos años en forma importante, el año base elegido (1997) es muy alto y no es representativo de la serie, por lo que los futuros cálculos hacen que no haya incentivo. Se detectan nuevamente imperfecciones en el diseño del sistema de cálculo, y se establecen cambios legales para corregir los errores, agregando nuevos medios (recursos) para lograr los objetivos.

3.3 Contrato por reducción de la evasión con medios adicionales

Objetivo:

El objetivo es el mismo del contrato anterior, es decir, estimular la eficiencia de la institución para disminuir la evasión tributaria, para lo que se efectúan correcciones al sistema de cálculo aplicado y se agregan recursos humanos, materiales y legales para conseguir este objetivo.

En junio del año 2001 se promulga la Ley N° 19.738 denominada “Normas para Combatir la Evasión Tributaria”, la que específicamente plantea como objetivo reducir en 5 años la evasión tributaria desde un 24% a un 19%, lo que corresponde, al término del período de 5 años, que haya un incremento en la recaudación de cada año de alrededor de US\$ 800 millones por año.

La Ley tiene por objeto reducir los comportamientos evasores adicionando recursos a las Administración Tributaria y mediante la modificación de diversas leyes, entre las cuales se encuentran el Código Tributario, la Ley sobre Impuesto a la Renta, la Ley del Impuesto a las Ventas y Servicios, la Ley sobre Ordenanza de Aduanas y las Leyes Orgánicas del Servicio de Impuestos Internos, de Aduanas y de Tesorerías.

Las medidas contenidas en la Ley N° 19.738 se pueden agrupar en seis grandes áreas:

- I) Mayores recursos para la administración tributaria,
- II) Fortalecimiento de las facultades de la administración tributaria,
- III) Adecuación Institucional de los Servicios de Impuestos Internos y de Tesorerías,
- IV) Nuevos planes de fiscalización del Servicio de Impuestos Internos,
- V) Perfeccionamiento de las leyes tributarias, y
- VI) Mayor Eficiencia y Trato más justo al Contribuyente.

La ley redefine el sistema de cálculo de la asignación de estímulo, asigna importantes aumentos de personal y del presupuesto de remuneraciones, en forma progresiva en el curso de 4 años e introduce cambios en algunas leyes tributarias, que otorgan nuevas facultades para la fiscalización y cobranza de los impuestos.

En el caso específico del aumento de personal, éste representará para el Servicio de Impuestos Internos al cabo del cuarto año un incremento del 18% sobre el total de la dotación, la que aumenta desde 3.023 personas que había en el año 2001 hasta 3.562 personas que habrá en el año 2004.

Por otro lado, usando las facultades administrativas del Director, el Servicio de Impuestos Internos ha generado también innovaciones estructurales, que apuntan a disminuir la evasión tributaria, creando una Fiscalía Antifacturas Falsas, que permitirá llevar adelante las querellas por delito tributario, investigando las pruebas y antecedentes y actuando también sobre personas que no siendo contribuyentes, se prestan o participan activamente en estos ilícitos penales. También se creó, con este mismo objeto, una Fiscalía contra el Comercio Ilegal.

Fórmula de Cálculo:

La forma de cálculo de la asignación variable cambia, pasando de un sistema discreto a un sistema continuo en un rango de cumplimiento de metas.

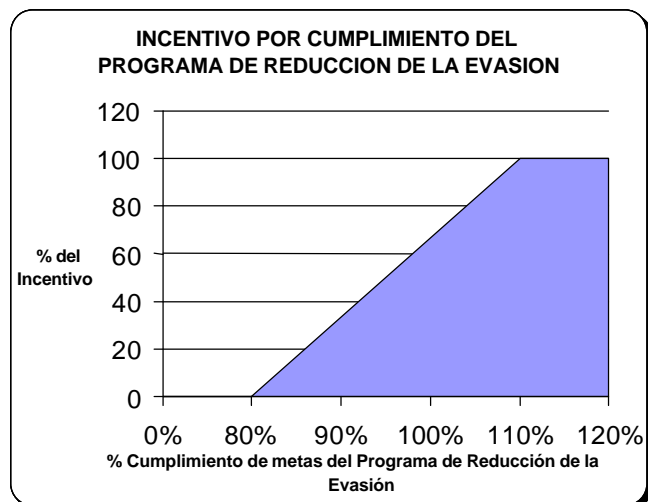
Esta parte variable, que rige a partir del 1 de enero del 2002, se abona en tres pagos anuales, y está relacionada ahora con metas de cumplimiento del plan de lucha contra la evasión, expresadas en porcentajes de mayor recaudación sobre una recaudación base para el año. La recaudación base del año se obtiene

incrementando la recaudación del año anterior en 1,1 veces el crecimiento del PIB. Además se cambia el año base 1997, que no es representativo de la serie (muy alto), por el año 1998, lo que genera un efecto muy importante en el resultado de los cálculos.

Con la fórmula se obtiene un factor, que podrá ser de:

- Un 0 % si la meta se cumple entre 0 y 80%
- Un 100 % si la meta se cumple en un 110% o más
- Un porcentaje que varía linealmente entre 0 y 100% para valores de cumplimiento entre 80 y 110 % de las metas.

Por lo tanto el incentivo económico toma la forma que se indica en el siguiente gráfico:



El factor anterior se aplica sobre una escala de porcentajes en función de los grados y plantas de los funcionarios, lo que determina una asignación variable distinta para las distintas plantas y grados, que fluctúa desde un 10 %, para el escalafón de auxiliares, y un 19% como máximo en el escalafón de directivos.

Específicamente, para cada una de las plantas los porcentajes de incremento de la renta líquida varían según el grado de la siguiente manera:

Planta	% Incremento del Salario por cumplimiento de Metas
Directivo	entre 15 y 19 %
Profesional	entre 11 y 18 %
Fiscalizador	entre 10 y 15 %
Técnico	entre 10 y 13 %
Administrativo	entre 10 y 11 %
Auxiliar	10%

Resultados:

En el año 2002, primer año de aplicación del plan de lucha contra la evasión, se obtuvo un cumplimiento superior al 110% de las metas, lo que condujo a obtener el 100% del incentivo.

Comentarios:

El diseño de la fórmula de cálculo es consistente con las metas de recaudación establecidas en el Plan de Lucha Contra la Evasión.

Por otro lado, las metas establecidas en el plan obedecen a un estudio más riguroso, de tal forma que las metas son razonables en función de los nuevos recursos que se otorgan al SII. En consecuencia, si el SII es capaz de utilizar eficientemente los recursos que le son asignados, es posible que la asignación variable sea obtenida en un 100% en los años próximos.

Por otra parte es preciso considerar que aislar en una fórmula el efecto que ejerce la administración tributaria sobre el nivel de cumplimiento tributario es una tarea casi imposible. Hay otros factores que inciden sobre la evasión, tales como el crecimiento económico, las sanciones o la aceptación del sistema tributario, que pueden incidir a favor o en contra de las metas. Por lo tanto, siempre habrá un riesgo de no obtener estas asignaciones variables aún cuando la administración tributaria realice todos los esfuerzos posibles para reducir la evasión.

En este sentido, la nueva forma de pago de la asignación variable, que se cancela en tres oportunidades por año, también facilita la eventual ausencia del incentivo en algún año, ya que al no pagarse mensualmente, es más claro que no es parte del ingreso habitual.

4. CONTRATO DE ASIGNACIÓN VARIABLE ASOCIADA AL CUMPLIMIENTO DE METAS GRUPALES

Existe en la actualidad un proyecto denominado “Nuevo Trato”, que se ha concordado entre las asociaciones gremiales nacionales de funcionarios públicos y el Gobierno, que establece un nuevo procedimiento para otorgar una asignación variable de estímulo, masiva, que pasará a eliminar la asignación asociada al desempeño individual, reemplazándola por una asignación asociada a una evaluación grupal de cumplimiento de metas.

Este proyecto se encuentra en etapa de mejoramiento previo a su envío al parlamento, en la que participan tanto el Gobierno como las asociaciones gremiales correspondientes, habiéndose ya logrado los primeros grandes acuerdos en el establecimiento de las bases de este “Nuevo Trato”.

La Ley que define el marco de este procedimiento se espera que se promulgue durante el segundo semestre del año 2002.

El “Nuevo Trato” está sustentado y basado en:

- Que la tarea de profundizar y avanzar en la reforma y modernización de la Administración Pública, es un objetivo compartido por el Gobierno y la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales ANEF. Dicha reforma está orientada a construir un Estado de servicio a la ciudadanía, participativo, solidario, agente y promotor de la igualdad de oportunidades, asentado, en una gestión eficiente, eficaz y transparente.
- Que el esfuerzo modernizador debe abarcar también a la gestión de personal, permitiendo que los trabajadores de la administración pública sean actores y beneficiarios de este proceso.
- Que en muchos servicios públicos las políticas de desarrollo y estímulo al personal son aún débiles, hay procesos de modernización con insuficiente participación funcionaria, con precarios departamentos de personal y con baja inversión en capacitación.

4.1 Objetivo general

El objetivo general del “Nuevo Trato” es la modernización de la gestión de personal en la Administración Pública, basado en:

- Construir un Estado de servicio a la ciudadanía.
- Establecer mecanismos participativos, solidarios, agentes y promotores de la igualdad de oportunidades.
- Asentado en una gestión eficiente, eficaz y transparente.

4.2 Objetivos específicos:

Los objetivos específicos que se pretende lograr con este acuerdo son:

- Mejorar la calidad de los servicios y generar una mayor eficiencia de las Instituciones.
- Que los procedimientos que se establezcan consideren los méritos, los esfuerzos, la estabilidad, la experiencia y la capacidad de las personas.
- Fortalecer la nueva política de remuneraciones, asociada al desempeño individual y grupal.
- Reforzar el desarrollo de las personas, y que ello sea la base del proceso de modernización.
- Que los objetivos anteriores deben ser abordados de manera sistemática, coherente y concertada, en la forma de un Nuevo Trato Laboral con los trabajadores y servidores públicos. El Nuevo Trato Laboral busca construirse sustentado en los ejes de una política integral de personal, como son: una nueva carrera funcionaria, el fortalecimiento de una nueva política de remuneraciones y una nueva institucionalidad para el reforzamiento del desarrollo del personal y para desarrollar labores modernas y bipartitas en el sector público central.

4.3 Características del proyecto “Nuevo Trato”:

Ingreso: Impulsar programas de inducción para los funcionarios que ingresen a la administración y perfeccionar el sistema de concursos para hacerlos más transparentes y objetivos

Desarrollo y Promoción: Se establece una carrera funcionaria moderna, sustentada en la experiencia, el desempeño, la capacitación y estructurada en cargos de planta, definiendo mecanismos que aseguran las promociones y garanticen el acceso a ellos de los funcionarios de mayor excelencia a través de concursos internos que generen la debida estabilidad, transparencia, objetividad y ecuanimidad.

Movilidad Horizontal: Se diseñará un mecanismo que permita el traslado de funcionarios entre instituciones el que se podría producir cuando existan rediseños institucionales, salvaguardando la estabilidad en el empleo y los derechos funcionarios.

Estabilidad Laboral: Se generará una política que permita el desarrollo de los funcionarios en un marco de estabilidad laboral.

Capacitación: Se reglamentará a los Comités de Capacitación existentes en Ministerios y Servicios, para su buen funcionamiento de modo de generar un sistema de certificación de competencias laborales, que permita reconocer las capacidades adquiridas por los funcionarios a través de la capacitación.

Ampliación de la Carrera funcionaria: Se ampliará el ámbito de la carrera, incorporando cargos al nivel de los Jefes de Departamentos o equivalentes.

Sistema de Incentivo al Retiro: se permitirá el adecuado funcionamiento de la carrera funcionaria, mejorando las condiciones del trabajador que se retira, definiendo su alcance como un instrumento permanente, inmerso en la política de personal y desarrollando un esfuerzo conjunto del Estado y de los trabajadores, de manera que se alcance un financiamiento estable.

Calificaciones: flexibilizar el funcionamiento del sistema, permitiendo la modificación de los calendarios de calificaciones según las cargas de trabajo.

4.4 Definición de objetivos del proyecto de “Nuevo Trato”

El proyecto de “Nuevo Trato” ha explicitado, como se mencionó, los conceptos básicos en los que se fundamenta. Sin embargo, plantea que las metas institucionales, en las que se basa el cálculo de los incentivos, deberán ser fijadas por cada una de las instituciones.

En este sentido, el Servicio de Impuestos Internos ha iniciado un proyecto para establecer una sistema de control de gestión regional, basado en indicadores de desempeño, cuyas bases conceptuales son las siguientes:

- Utilizar como unidades básicas las 16 Direcciones Regionales (geográficas)
- Utilizar un conjunto de indicadores adimensionales que permiten efectuar comparaciones entre regionales en forma independiente del volumen de negocios, número de contribuyentes, etc.
- Obtención de los indicadores de gestión en base a un sistema informático nacional, con rendimientos por funcionario.
- Ingreso de la información, para la construcción de indicadores, “a medida que se producen”
- Transparencia en los resultados.

Los indicadores de gestión preliminares que se planea evaluar, en función de la factibilidad de obtener la información necesaria para su cálculo son los siguientes, en cada región:

- Disminución porcentual de la Evasión.
- Calidad de los Servicios prestados
 - Tiempo promedio de atención en trámites habituales.
 - Tiempos promedio de resolución de casos de auditoría.
 - Calidad de resultados en los trámites
 - Calidad de trato
 - Calidad de los datos en las Bases de Datos del Servicio
 - Disminución de los reclamos de contribuyentes (RAF)
- Incremento en el uso de Internet por los contribuyentes.
- Detección de Delitos Tributarios:
 - Incremento de querellas de especial relevancia (casos emblemáticos)
 - Incremento en la detección de Facturas Falsas.
 - Incremento de querellas relacionadas con Comercio Clandestino.

Caso práctico:

TEMA 2.1 EL CONTRATO DE OBJETIVOS Y MEDIOS

Jean-Marc Fenet

Jefe de Servicios de Recursos
Dirección General de Impuestos
(Francia)

SUMARIO: ¿Un Contrato Para Hacer Qué?.- Los Beneficios de la Nueva Modalidad de Gestión Pública.- Garantizar una Mayor Transparencia de la Actuación Pública.- Privilegiar una Lógica Basada Más en Resultados que Recursos.- Responsabilizar a los Actores.- El Contrato Constituye un Acto de Management.- ¿Cómo se Realiza el Balance del Contrato?.- ¿Cuáles son las Modalidades de Seguimiento y Evaluación del Contrato?.- a) ¿Cuál es el Valor Jurídico de este Contrato?.- b) ¿Cuáles son los Compromisos Suscritos por la DGI?.- c) ¿Cuál es la Contrapartida de los Compromisos?

En el marco del tema del diseño y desarrollo de un sistema integrado de medición de rendimiento, el programa de trabajo de la Conferencia incluye la presentación por parte de dos Administraciones Tributarias (una de ellas es la de Francia), de la experiencia concreta que tuvieron en cuanto al establecimiento de un contrato de objetivos y recursos suscrito con la Autoridad Tutelar.

Tales contratos pueden parecer triviales a quienes estén organizados en la forma de Agencias dotadas de autonomía de gestión, para las cuales la contractualización referente a objetivos y recursos constituye un modo usual de relaciones con la autoridad tutelar.

En cambio, esta fórmula resulta más innovadora en el caso de las administraciones que se encuentran en una situación de administración estatal más clásica como lo es la Dirección General de Impuestos de Francia.

Mi intervención pretende ser concreta al compartir con ustedes la experiencia francesa con la presentación de los elementos de contexto que dieron lugar a la contractualización, por una parte y, por otra parte, a la descripción del balance del contrato de objetivos y recursos suscrito para el periodo 2000-2002.

¿UN CONTRATO PARA HACER QUÉ?

Fue la búsqueda de la respuesta a esta pregunta lo que llevó a la Dirección General de Impuestos a emprender el proceso de contractualización.

Tres elementos estructuran la respuesta:

- Los beneficios que genera esta nueva modalidad de gestión pública en el aspecto metodológico;

- La ventaja con que cuenta la DGI gracias a la experiencia adquirida producto del control de gestión interno implementado durante el periodo anterior;
- El gran incentivo que representa la ley orgánica sobre leyes de Presupuesto, haciendo que la DGI se convirtiera en pionera de esta «revolución administrativa».

LOS BENEFICIOS DE LA NUEVA MODALIDAD DE GESTIÓN PÚBLICA

Cuatro puntos resumen los fines y principios de la contractualización:

- **Garantizar una mayor transparencia de la actuación pública:**

De hecho, un contrato le otorga mayor visibilidad a la actuación pública y la experiencia muestra que es preferible tener un enfoque claro del futuro en vez de causar preocupaciones sin fundamento. El establecimiento de un contrato obliga a interrogarse acerca de las acciones, las metas y las relaciones con el entorno, es decir, formular un verdadero proyecto hacia el futuro. Frente a la crítica que se le dirige comúnmente a la administración por su falta de transparencia, el establecimiento de un contrato permite mejorar la situación, en especial gracias a la divulgación de los objetivos y el seguimiento del cumplimiento de los mismos. El sistema de control de gestión junto al contrato le da credibilidad a la acción administrativa.

- **Privilegiar una lógica basada más en resultados que recursos:**

La elaboración de un contrato permite darle prioridad al logro de los resultados anhelados. La misma obliga a esclarecer los objetivos que se deben alcanzar y crea las condiciones para un diálogo sobre los recursos necesarios para cumplir con dichos objetivos.

- **Responsabilizar a los actores:**

La administración que, libremente, suscribe tales compromisos (aunque sea después de arduas negociaciones) se siente más responsable. Esta responsabilidad, acompañada de cierto nivel de libertad de acción tiene como corolario el deber de rendir cuentas.

- **El contrato constituye un acto de “management”:**

El establecimiento de un contrato es un acto de “management” participativo. Entra dentro de un enfoque orientado al progreso. La preparación del mismo evidencia las vías posibles de mejoramiento ya que ella implica un análisis de la situación.

El plan de acción permite identificar las vías que deben seguirse para alcanzar los resultados deseados. Una vez establecido y firmado, el contrato es la referencia

que indica claramente a cada uno el camino a seguir. Propicia también una visión convergente que genera un incremento de eficacia de parte de todo el sistema.

- a) Para la DGI, la experiencia adquirida en el marco de la contractualización interna constituyó una ventaja valiosa para sentar las bases de la contractualización externa.**

Diez años de “management” (1990/2000) fijaron el enfoque centrado en el rendimiento dentro del manejo interno de la DGI.

Un aprendizaje por etapas y una reflexión profunda sobre el contenido del enfoque de rendimiento hicieron que éste se convirtiera en la base de un proceso eficaz de contractualización interna.

- => El reconocer la necesidad de un control de gestión profundo es el corolario indispensable de la descentralización de responsabilidades.**

La implementación de un control de gestión profundo sirvió para garantizar la coherencia de las acciones autónomas de los servicios territoriales y el uso óptimo de los recursos en el marco del sistema de organización descentralizada desarrollado a partir del año 1990. El mayor compromiso de los responsables locales exigía como contrapartida un nuevo tipo de evaluación de cumplimiento de las misiones. Ésta ya no podía reducirse, como en el pasado, a la presentación de informes sobre actividades dirigidos anualmente por cada director local a los servicios centrales (relato de lo realizado) pero, por el contrario, tenía que privilegiar el cotejo de los niveles de rendimiento con los objetivos fijados inicialmente por el Director. De esta manera, la DGI pasó de una lógica enfocada en el mando y acatamiento, a una lógica de compromiso y responsabilidad.

- => La inclusión del control de gestión dentro de un proceso de “management”.**

Correspondió al deseo de darle sentido al control de gestión para convertirlo en un instrumento de mejoramiento del rendimiento. El control de gestión se encaminó entonces hacia una modalidad metodológica, llamada «Diagnóstico-Plan de Acción» (DPA). Se trata de la implementación, en los distintos niveles de responsabilidad, de una política de gestión participativa por objetivos basada en la identificación de los sectores donde conviene actuar en forma prioritaria y la definición de un plan de acción adaptado a la situación real de cada unidad operacional. En este proceso, la determinación de objetivos cifrados sólo es la última fase de una secuencia de tres etapas previas: la situación local (diagnóstico), lo deseable (orientaciones nacionales y locales), y el instrumento para lograrlo (plan de acción).

=> La experimentación de la tecnología de indicadores de gestión como instrumento de apoyo para el diagnóstico y medición del rendimiento.

Medir las actividades, los recursos y los resultados mediante indicadores diversificados es una condición previa para que emerja la objetivación de responsabilidades.

La imposibilidad de administrar la entidad tributaria en base a su producto final (la DGI no determina la legislación tributaria) hizo necesario el establecimiento de indicadores intermedios de rendimiento que constituyan la base del diálogo profesional interno. Concretamente, se trató de contestar cuatro tipos de preguntas: ¿Somos eficaces en cuanto a la gestión de procesos declarativos, el control fiscal, el cobro de impuestos y las relaciones con los contribuyentes (al aplicar los impuestos o al prestar un servicio: registro de la propiedad, por ejemplo)?

El dispositivo de medición de rendimiento implementado en la DGI está destinado a evaluar el cumplimiento de la totalidad de las misiones de las Direcciones de Servicios Fiscales. Sólo tiene sentido si los actores en su conjunto se lo apropian realmente.

El dispositivo actual contiene unos cincuenta indicadores sintéticos. Permite que la Dirección General pueda apreciar la situación de las Direcciones de Servicios Fiscales con respecto a las misiones principales que cumplen y los recursos que tienen a su disposición, y comparar las unas con las otras.

Para ir más allá de un enfoque estrictamente cuantitativo, los indicadores se estructuraron de acuerdo a tres componentes: actividad-calidad-eficiencia.

- 1) Los indicadores de actividad contestan la pregunta ¿Cuánto? Miden la producción de los servicios locales respecto a las cargas que impone la naturaleza de la red fiscal (tasa de cobertura de la carga de recaudación, de contencioso,...).
- 2) Los indicadores de calidad responden a la pregunta ¿Cómo? Se definen con arreglo al tipo de misión realizada y criterios de cumplimiento de la misma (plazos para atender lo contencioso, rapidez para dar respuesta a los contribuyentes, calidad de la atención).
- 3) Los indicadores de eficiencia responden a la pregunta ¿Con qué recursos? Comparan la producción de los servicios con los recursos humanos disponibles.

Para el análisis, se recogen datos de contexto (monto promedio del impuesto sobre la renta en el departamento, por ejemplo) que aportan aclaraciones complementarias.

Los indicadores de control de gestión deben ser selectivos, fiables y comparables, el uso de los mismos debe basarse en la transparencia y algún grado

de estabilidad (para facilitar la apropiación y las comparaciones en el tiempo) y su implementación debe favorecer ampliamente la concertación entre todos los actores.

Para ayudar a las Direcciones a evaluar el nivel de rendimiento, se realiza una clasificación por cada indicador. A este respecto, las 107 Direcciones de Servicios Fiscales se reparten entre cinco grupos homogéneos de comparación (tamaño y red fiscal). Los resultados registrados y la clasificación de las Direcciones dentro del grupo respectivo se divulgan a través de toda la red.

Para no generar una carga adicional de trabajo dentro de los servicios y para garantizar una mayor fiabilidad de los datos recogidos, requisito indispensable para la calidad y credibilidad del control de gestión, se decidió construir el dispositivo de indicadores en base a datos procedentes de procesamientos informatizados, todas las veces que fuera posible.

Puesto que estabilidad no significa inmovilismo, el dispositivo se renueva y se perfecciona periódicamente para adaptarlo mejor a las condiciones de cumplimiento de las misiones y evitar efectos adversos.

⇒ **La necesaria complementariedad entre el control de gestión y el control interno.**

La calidad del proceso de control de gestión implica la intervención de diferentes instituciones encargadas de control interno.

En el plano nacional, la Misión de peritaje y enlaces (MEL por sus siglas en francés) se encarga de distintas acciones de auditoria acerca de la fiabilidad de indicadores de gestión. En el plano local, esta función la cumplen la Inspección Principal de Servicios (IPS) a nivel del Departamento o los Jefes de Servicios Locales a nivel de las distintas estructuras operacionales.

⇒ **El proceso de contractualización interna constituye una modalidad de manejo eficaz para una administración de red como lo es la DGI.**

La DGI maneja su red dentro del marco de contratos de objetivos suscritos durante las fases de diálogo estructuradas en torno a dos momentos claves: negociación del contrato de objetivos (procedimiento del «director entrante») y evaluación formal de los resultados del contrato (durante una conferencia de media jornada llamada «DPA»). Ambos momentos finalizan con una relación detallada que las partes validan después de varios intercambios escritos y luego orales y que deja constancia de los compromisos recíprocos para el periodo venidero (dos años por lo general).

La coordinación coherente de las diversas acciones realizadas dentro de la red se garantiza mediante el establecimiento periódico de orientaciones nacionales y el contrato de objetivos y recursos que cubren el periodo 2000-2002, en cuyo marco los directores y jefes de servicios locales deben ubicar su política. Estas

orientaciones se acompañan de objetivos cifrados, en cantidad limitada, definidos a nivel nacional.

Aunque subsisten todavía algunas limitaciones, (entre ellas, reactividad insuficiente frente a emergencias y participación insuficiente de los agentes en el proceso « DPA »), esta modalidad de gestión ha generado progresos importantes en el cumplimiento de las misiones de la DGI.

b) La DGI es pionera en la adopción de una nueva modalidad de gestión pública

Francia cuenta desde el 1ro de agosto de 2001 con una nueva «constitución presupuestaria» que es la ley orgánica sobre leyes de presupuesto destinada a reformar el marco de gestión pública para enfocarlo en los resultados y la búsqueda de eficacia y reforzar el control del Parlamento.

Esta ley otorga a los administradores públicos una mayor libertad en el uso de los recursos que se les asignan. En cambio, deberán, con mayor énfasis, rendir cuentas de los resultados logrados. De ahora en adelante los créditos se votarán por programa, (y no por categoría de gastos), y cada programa deberá contener objetivos precisos y contar con indicadores de rendimiento.

Al proyecto de leyes de presupuesto se adjuntarán proyectos anuales de rendimiento que pondrán de relieve los resultados alcanzados y esperados en cada programa; proyectos anuales de rendimiento acompañarán los proyectos de ley de reglamento.

De este modo, los parlamentarios estarán en condiciones de apreciar mejor la eficacia de los gastos con respecto a las metas previamente anunciadas.

De ahora en adelante, la DGI entra dentro de este marco, a través del contrato de objetivos y recursos que expresa con toda transparencia su estrategia, es decir, sus objetivos, proyectos y recursos; los informes anuales y las auditorías que genera la ejecución del contrato prefiguran el dispositivo de certificación de cuentas del Estado previsto en la reforma.

¿CÓMO SE REALIZA EL BALANCE DEL CONTRATO?

El contrato se suscribió con la Dirección de Presupuesto para el periodo 2000-2002. Posteriormente, se actualizó para el periodo 2001-2002 con el fin de reflejar, a nivel de la DGI, la aplicación de la reducción del tiempo de trabajo decretada para toda la función pública y el programa de «reforma-modernización» del Ministerio de Economía, Finanzas e Industrias.

a) ¿Cuál es el valor jurídico de este contrato?

Por tratarse de un documento referente a las relaciones a lo interno de una misma persona jurídica, en este caso el Estado, cae de su peso decir que no se

trata de un verdadero contrato en el sentido legal de la palabra. Sin embargo, el contrato de objetivos y recursos no deja de ser un acuerdo que obliga moralmente a la DGI a alcanzar objetivos precisos y al Estado a poner a disposición de ella determinados recursos para un periodo de tres años. El marco establecido por el contrato tampoco es rígido: es un documento cuyo objetivo es ante todo mejorar el encuadramiento de la acción administrativa mediante una mayor transparencia de la misma y la consecución de una mayor flexibilidad en la gestión.

Toma en cuenta la parte de incertidumbre relacionada con la realización del contrato y prevé en especial una revisión eventual de los términos del convenio en el marco del balance anual que hace con relación a las condiciones de su ejecución.

b) ¿Cuáles son los compromisos suscritos por la DGI?

Estos compromisos se articulan en torno a un «faro» estratégico que orienta a lo lejos y cuatro balizas que señalan nuestra trayectoria y se ubican en un contexto de control de gastos colocando al usuario en el centro del sistema.

Este «faro» estratégico, es el civismo fiscal.

Haciendo referencia explícita al artículo 13 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, «para el mantenimiento de la fuerza pública y los gastos de la administración, se hace necesaria una contribución común: debe repartirse en forma equitativa entre todos los Ciudadanos, de acuerdo a sus facultades»; el contrato plantea en su preámbulo el principio básico de civismo fiscal. La DGI se asignó la tarea de contribuir a una mayor aceptación del impuesto. De esta manera, debe asegurarse de promover al más alto nivel posible **el civismo fiscal, es decir, el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias por parte de los Contribuyentes.**

Dos vías de progreso deben permitir acercarnos a este rumbo estratégico: la construcción de una **administración de servicio**, y el reforzamiento de una **administración de control.**

No existe ninguna contradicción entre ambos ejes. La legitimidad del control se fortalece cuando los contribuyentes permanecen informados y asistidos durante el proceso de cumplimiento voluntario de sus obligaciones.

↳ La construcción de una administración de servicio

El sitio otorgado al usuario dentro del contrato es producto de un deseo consciente. La Administración Tributaria sólo recibe aceptación de los ciudadanos si satisface las necesidades de ellos. Además del principio de equidad fiscal, la administración debe ofrecer muestras de calidad en el servicio que presta colocando al usuario en el centro de su actuación.

La voluntad de mejorar el servicio prestado al usuario se manifiesta con **el establecimiento de objetivos precisos en la materia.**

La DGI suscribió cinco compromisos, «**los estándares de calidad**», que constituyen la base de una nueva normativa cualitativa que debe movilizar a todos los agentes: atención mediante cita previa, ninguna llamada telefónica sin respuesta; envío de formularios a domicilio; sistematización de la respuesta en espera cuando se necesita peritaje; levantamiento del anonimato tanto en la correspondencia como en la atención directa o telefónica.

Paralelamente, los plazos para dar respuesta a los usuarios se ven mejorados tanto en lo relativo a los reclamos escritos como las preguntas sencillas hechas en el sitio Internet del Ministerio.

Finalmente, ante el éxito alcanzado en el año 2001 a raíz de la experimentación de un centro de llamadas telefónicas «impuestos-servicios» que brinda a los particulares y las empresas informaciones generales de tipo fiscal (base imponible / recaudación) en intervalos horarios ampliados, la DGI decidió instalar, durante el año 2002, dos nuevos centros «impuestos servicios».

El surgimiento de objetivos en materia de calidad de servicio, diferentes de los objetivos programados tradicionalmente para el cumplimiento de misiones que integran el **concepto de calidad global, produjo la adaptación del dispositivo de medición de rendimiento.**

La evaluación de los estándares de calidad (que se caracteriza además por un objetivo de cumplimiento del 100% en todos los Servicios Territoriales) se manifiesta a nivel interno a través de encuestas realizadas por la inspección principal de servicios y a nivel externo mediante el uso de sondeos en el plano local y nacional.

De hecho, la DGI se comprometió a recurrir a un instituto de sondeos (ya las encuestas se están llevando a cabo) para conocer en el 2002 las opiniones de las diversas categorías de usuarios acerca de:

- la percepción de la calidad global de los servicios tributarios y de registro de la propiedad;
- el conocimiento y el nivel de satisfacción en cuanto a los compromisos de la DGI en esta materia;
- las consecuencias positivas que este deseo de servirles mejor surta en cuanto al grado de adhesión al sistema declarativo;
- las expectativas adicionales que pudieran modificar o completar la política de calidad de la DGI.

Este deseo de mejorar el servicio prestado al usuario se acompaña además de un esfuerzo de transparencia concretizado en especial a través de la divulgación, a nivel nacional y local, de nuestros compromisos y resultados, incluso dentro de los locales de nuestra administración.

Además se debe acompañar esta evolución con medidas de simplificación que nos acerquen a los usuarios y faciliten su vida: simplificación de las normas

tributarias, simplificación de las obligaciones declarativas, mejoramiento de la legibilidad de la correspondencia y los formularios declarativos.

Finalmente, el establecimiento progresivo **de un interlocutor fiscal único para las empresas representará** un progreso en las relaciones usuarios / administración tributaria.

En este sentido, la Dirección de Grandes Empresas (DGE), que abrió sus puertas al público el 1ro de enero de 2002, permitirá a las grandes empresas (22.000 con sus filiales) disponer de un interlocutor fiscal único tanto para las operaciones de declaración como las operaciones de pago.

El acercamiento del Centro de Impuestos y la oficina Recaudadora, según diversas fórmulas adaptadas al contexto local, persigue el mismo fin, esta vez, para beneficio de las pequeñas y medianas empresas.

↳ **El reforzamiento de la administración de control**

El segundo eje de progreso incluye el dominio del sistema declarativo y el incremento de la calidad del control fiscal.

- **Controlar el sistema declarativo y reaccionar sin demora ante las fallas de cualquier tipo**

Se trata de mejorar los resultados de la gestión tributaria y a la vez reaccionar con mayor rapidez ante las fallas de declaración o pago del IVA.

La DGI trató de formalizar por medio de indicadores el comportamiento de los contribuyentes frente a cualquier actuación de la administración. Con estos indicadores, la misma puede medir los márgenes de progreso que se deben alcanzar y fijar nuevos objetivos.

- Como apoyo a este sistema, **se reforzarán la eficacia y calidad del control fiscal**

Tres finalidades predominan: **una finalidad presupuestaria** que consiste en proceder, lo más pronto posible, a la recaudación de los tributos eludidos, **una finalidad disuasiva** que tiene el propósito de cubrir, de modo racional y proporcionado a los desafíos, las distintas categorías de contribuyentes con miras a un mejor control de la base imponible, para instigar a la presentación de declaraciones y el pago del impuesto, y **una finalidad represiva** para castigar las conductas más fraudulentas en el plano financiero e incluso en el plano penal.

Existe otro compromiso que hace que estos objetivos puedan alcanzarse con mayor eficacia.

↳ **La preparación de la administración tributaria electrónica.**

El contrato contempla para la DGI y la DGCP la implementación de un plan de acción operacional seleccionado para reestructurar la totalidad de las

aplicaciones fiscales informáticas (programa COPÉRNICO) y la evolución hacia la «cuenta fiscal simplificada» de los contribuyentes.

Junto a los objetivos relacionados con el cumplimiento de las misiones, la promoción del civismo fiscal encuentra otra base en términos de gestión.

↳ **La optimización de la gestión de la DGI.**

Este compromiso que corresponde al deseo de prestar un servicio mejor al mejor costo se fundamenta en un mejor conocimiento de los costos para facilitar la toma de decisiones y la evaluación de los incrementos de productividad y las condiciones de repartición de los mismos entre los usuarios, los agentes y los contribuyentes en su conjunto.

c) ¿Cuál es la contrapartida de los compromisos?

Como contrapartida de los compromisos suscritos por la DGI, el contrato establece el volumen de recursos para todo el periodo y contempla ciertas medidas en beneficio de los agentes.

↳ **La garantía de recursos.**

En cuanto a los créditos, el contrato permite una gran discreción en el uso de los mismos y garantiza la ausencia de todo control presupuestario en el transcurso del año así como la posibilidad para la DGI de disponer integralmente de los créditos no gastados.

Las asignaciones otorgadas permitieron ubicar la evolución de los gastos de la DGI **por debajo** de los gastos del Estado, demostrando así que el contrato es también un instrumento de control de gastos.

↳ **Hacer que los agentes se beneficien con la modernización de la DGI.**

Además de la reducción del tiempo de trabajo (ARTT, siglas en francés), iniciativa que no es propia de la DGI y el mejoramiento de las oportunidades de perfeccionamiento profesional (Plan calidad / formación, seguimiento personalizado), el contrato contempla también las recalificaciones de carrera.

¿CUÁLES SON LAS MODALIDADES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL CONTRATO?

El contrato establece la forma en que deben acatarse sus cláusulas.

No volveré a hablar de las modalidades de revisión del contrato que ya mencioné.

- a) En el plano externo,** la evaluación del cumplimiento del contrato se opera en dos etapas:

- un informe anual de ejecución se establece por parte de la DGI que examina a la vez los resultados alcanzados con relación a los objetivos planteados, explica los eventuales desfases y evalúa el camino que falta por recorrer, describiendo las acciones necesarias para alcanzar los objetivos y señala los recursos obtenidos;
- una auditoria externa realizada por un auditor independiente (la Inspección General de Finanzas) que abarca dos aspectos: los resultados logrados, la calidad de las herramientas de gestión, en especial, la eficiencia y fiabilidad de las herramientas de control que se emplean.

Ambos documentos son objeto de una amplia comunicación entre todas las partes interesadas del contrato.

b) En el plano interno de la DGI, la aplicación a diario del contrato se hace de manera organizada.

Ello se manifiesta especialmente a través de la integración dentro del DPA. Adicionalmente, con la creación de los Delegados Interregionales, la DGI, adaptó su organización en materia de control de gestión, al confiarles a éstos un papel especial en el seguimiento del cumplimiento del contrato a nivel de la circunscripción territorial;

En esta fase, se pueden sacar algunas conclusiones:

- el contrato de objetivos y recursos trajo beneficios que no van a ser abandonados;
 - . descripción explícita de las misiones de la administración tributaria;
 - . establecimiento de un rumbo estratégico;
 - . colocación de la red bajo tensión positiva;
 - . medición de los resultados alcanzados;
- dos etapas importantes van a predominar en el tiempo de vigencia del contrato:
 - . « finalizar » bien el contrato actual;
 - . « iniciar » bien la nueva etapa, es decir, el enlace con un nuevo contrato en un contexto presupuestario más rígido.

Caso práctico:

TEMA 2.2 EL ACOMPAÑAMIENTO DE LOS RESULTADOS Y DE LA CALIDAD DE SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Jorge Eduardo Zegada Claire
Presidente Ejecutivo
Servicio de Impuestos Nacionales
(Bolivia)

SUMARIO: 1. Introducción.- 2. La Administración Tributaria: Concepto, Funciones y Objetivos.- 3. La Planificación para el Cumplimiento de Metas.- 4. La Planificación Estratégica en el Marco de la Reforma del SIN.- 5. De la Administración por Objetivos a la Administración por Procesos.- 5.1. La versatilidad inherente a la administración por procesos.- 5.2. Tipos de procesos en el SIN y su relación con los objetivos estratégicos y operaciones de la institución.- 6. La Evaluación de Desempeño: Forma de Medición Integral de Alcance de Objetivos y Metas y de la Calidad de los Servicios de la Administración Tributaria.- 6.1 El acompañamiento de los resultados.- 6.2. La calidad de los servicios de la administración tributaria.- 7. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

El proceso de modernización de la administración tributaria en particular y de la administración pública en general se inserta en el proceso de internacionalización por el cual atraviesa la economía, como consecuencia de la adopción generalizada de los modelos de mercado y competencia imperantes. Los países buscan las mejores ventajas competitivas y las administraciones tributarias se ven obligadas a contribuir dinámicamente estableciendo altos niveles de eficacia y eficiencia organizacional.

En dicho marco, el presente documento tiene por objeto analizar nuestra experiencia con relación a la *función* gerencial en la administración tributaria y a un *instrumento* en particular, de fundamental valor para la administración, como lo es el diseño y aplicación de los sistemas de evaluación del desempeño y la medición de la calidad de los servicios brindados.

Cabe señalar que la evaluación de desempeño debe y tiene que tener como base el proceso de planificación estratégica; Consecuentemente se abordará de manera tangencial también esta temática, razón por la cual se lo ha dividido de la siguiente forma:

En la primera parte se citarán de manera general las funciones y objetivos de la Administración Tributaria como elementos primordiales para marcar los antecedentes de la Planificación Estratégica. A partir de estos antecedentes se citará la experiencia boliviana con relación a la planificación, evidenciando también los problemas de la planificación convencional. Adicionalmente se abordará el tema relacionado con la medición de la calidad de los servicios como elemento relevante, tanto en la planificación, como en la evaluación del desempeño.

En virtud a lo señalado precedentemente, se presentará someramente una propuesta de un sistema de planificación, y ligado a esta última se marcará la importancia del sistema de evaluación de desempeño, su concepción e integración en las distintas actividades de la administración. Ello nos permitirá observar el uso de la administración por procesos que se define como un conjunto de medidas que ofrece a los gerentes una visión rápida y global del desempeño de la organización.

2. LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA: CONCEPTO, FUNCIONES Y OBJETIVOS.

Ante todo es importante entender cual es el fin básico de una Administración Tributaria, en ese sentido podemos resumirlo como:

"Proveer al Estado los fondos necesarios para su funcionamiento, los cuales deberán ser legalmente definidos para que sean aportados obligatoriamente por los contribuyentes".

Una vez definido el fin básico este puede ligarse a tres conceptos estratégicos fundamentales, como son:

- i) Impulsar el "**cumplimiento voluntario**" de las obligaciones tributarias.
- ii) Crear un "**verdadero riesgo**" para el evasor.
- iii) Promover el permanente mejoramiento de la "**imagen de la administración**", frente a sus integrantes y a la opinión pública, tendiente a lograr el mayor nivel de confianza en lo relacionado con su integridad y eficacia.

Luego, e independientemente de la definición del "fin básico" de una administración tributaria y de los tres conceptos estratégicos fundamentales, podemos mencionar que "La construcción de una administración tributaria moderna debe, necesariamente, estructurarse sobre "cuatro pilares" que permitan ajustar sus estrategias, sus procesos y, en general, su operación". Estos pilares se convierten en los **instrumentos** esenciales de una administración tributaria en su afán de cumplir con la misión para la cual fue creada. Ellos son:

- i) La normativa legal y sus procedimientos.
- ii) Los recursos humanos.
- iii) Los sistemas de información.
- iv) Los aspectos administrativos y financieros (que se convierten en el soporte de la gestión).

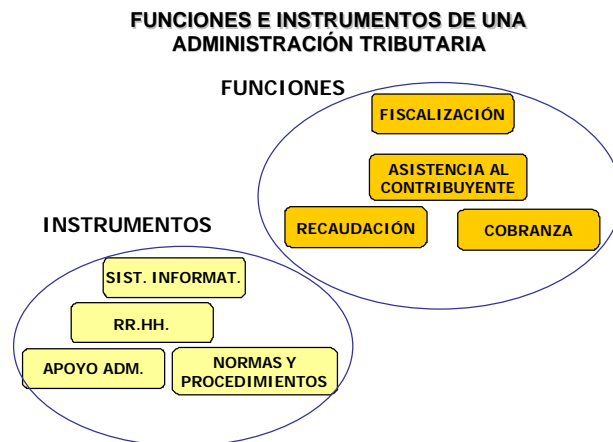
A partir de lo mencionado anteriormente, podemos definir *las funciones operativas esenciales* de una administración, sin que ello implique desconocer que existen otros tipos de funciones, importantes para una administración, pero que no serán desarrolladas en esta sección como consecuencia del objeto del trabajo.

Es por ello, entonces, que para cumplir con su cometido las administraciones tributarias desarrollan principalmente cuatro **funciones** operativas esenciales, las cuales se citan a continuación:

- i) **Recaudación;**
- ii) **Fiscalización;**
- iii) **Asuntos Técnicos y Jurídicos;**
- iv) **Asistencia al Contribuyente;**

Para brindar una idea primaria de cómo funciona teóricamente una administración, se utiliza la Gráfica No. 1, donde se puede observar las funciones y los instrumentos de una administración tributaria.

Gráfico N° 1
Interrelación entre las Funciones y los Instrumentos



La interrelación de las funciones se inicia con la identificación del universo de contribuyentes, una vez identificado este universo se establece cuáles son los impuestos a los que están alcanzados de acuerdo a la actividad económica, y se debe brindar los mecanismos para que los contribuyentes puedan informar a la Administración el monto de sus obligaciones y realicen los pagos del impuesto determinado. Para lo mencionado anteriormente la Administración Tributaria dicta las normas respectivas, que se dan a conocer con el objeto de contar con procedimientos adecuados para la recaudación y la asistencia al contribuyente.

Cumplida la función recaudatoria, la administración procede a la verificación de lo declarado, siendo ésta una acción propia del área de fiscalización. Como paso siguiente, de corresponder, la administración procede al cobro de los ajustes conformados o a la defensa de los mismos ante procesos contenciosos iniciados por el contribuyente.

Definidos muy básicamente el concepto, las funciones, los instrumentos y objetivos de una Administración Tributaria se puede entonces abordar el tema de la Planificación con el objeto de demostrar su importancia como base esencial para la Evaluación de Desempeño.

3. LA PLANIFICACIÓN PARA EL CUMPLIMIENTO DE METAS

En la administración tributaria boliviana, hasta la gestión 2001 previa a la reforma institucional, la elaboración del **Plan Anual Operativo** del SIN seguía el siguiente formato. Cada una de las Direcciones de Área: Fiscalización, Asuntos Técnicos y Jurídicos, Recaudación, Computación e Informática, Recursos Humanos, Comunicación Social y Capacitación Externa, Auditoría Interna, y Administración, debían presentar su plan interno consistente básicamente en la determinación de objetivos, metas y cronograma de actividades (tareas) anuales.

La metodología planteada, hacía que los planes de cada área resultaban de la consolidación de los planes individuales de las unidades que la componían, tanto a nivel nacional como regional, que a su vez se basaban en los planes operativos de la gestión inmediata anterior. El Plan Anual Operativo era la consolidación de los planes mencionados y en ocasiones las tareas a realizar no eran adecuadamente coordinadas. Por lo señalado, lo más notable era que los POA's no contenían un análisis real de fortalezas y debilidades ni se basaban en los planes estratégicos y directrices institucionales

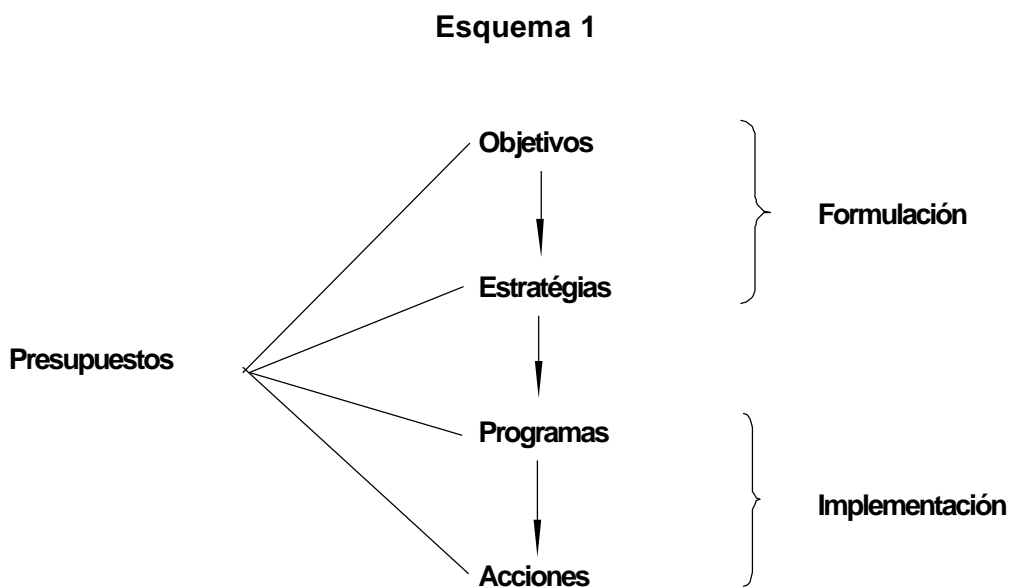
Consecuentemente, en estas condiciones los denominados *Informes de Gestión Anual* corrían el riesgo de transformarse en la simple adición de Informes de área, los que no hacían sino recoger los indicadores que en cada una de ellas se compilaban. De esta forma se tenía información consolidada de pero sin relación entre ella, lo que implicaba un análisis por compartimentos estancos.

En base a lo señalado se puede concluir, de manera rápida y contundente, que en el SIN se venía usando una planificación formal pero sin responder a los lineamientos definidos por la Planificación estratégica y las directrices institucionales, con las consecuencias que ello implica en la etapa de control de gestión.

Si bien la planificación operativa no seguía una metodología adecuada, para la elaboración de la planificación estratégica se aplicaba una metodología muy similar a la convencional. Esta diferenciación se debía en gran medida a la falta de formación de las gerencias operativas para realizar un trabajo planificado, mientras que el personal ejecutivo de las áreas nacionales intentaba implementar este tipo de metodologías, iniciando esta labor con los planes estratégicos.

La *Planeación Estratégica Convencional* en sus dos grandes fases, la de Formulación y la de Implementación, determina que durante la formulación se especifican los Objetivos a lograr y las Estrategias para conseguirlos, mientras que en la implementación, se elaboran los programas para el desarrollo de la Estrategia y las Acciones para su implementación. En ambas fases se hace de manera

detallada referencia a los Presupuestos que solventaran estos Procesos, tal como se observa en el Esquema 1.

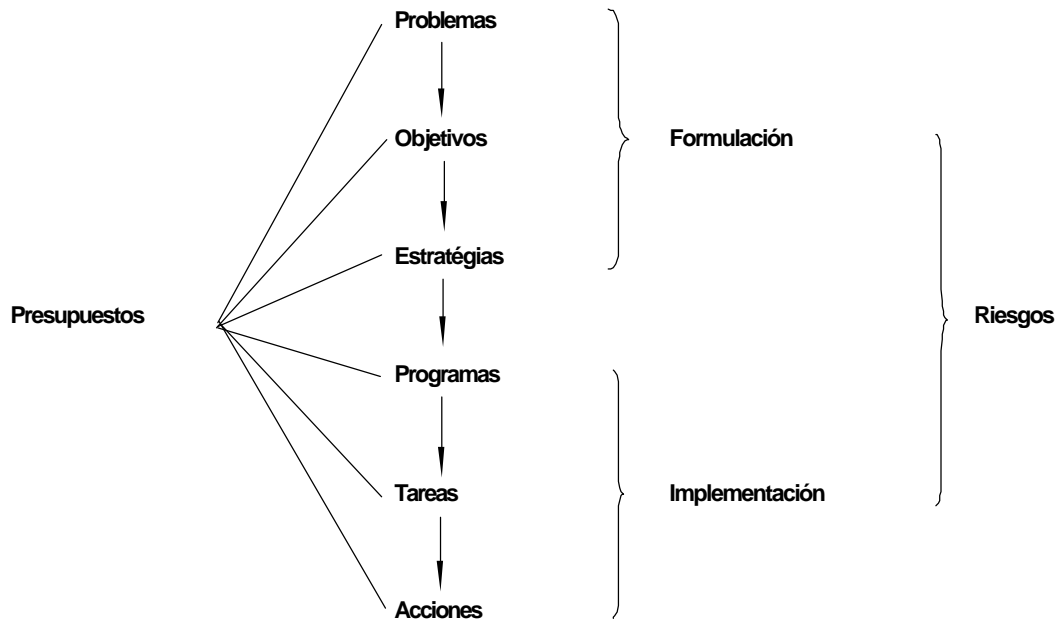


Planeación Estratégica Convencional

El esquema de Planeación Estratégica utilizado casi regularmente en el Servicio de Impuestos Nacionales (SIN), como se comento anteriormente, en buena medida se acercaba al Esquema de Planeación Estratégica Convencional, aunque tiene dos elementos de diferenciación significativos. El esquema utilizado por el SIN, hasta antes de la Reforma e Institucionalización iniciada en setiembre del 2001, reconoce explícitamente en la fase de formulación la etapa de señalización de Problemas. Adicionalmente en la fase de Implementación, luego de la elaboración de los Programas, aborda el diseño de Tareas, con antelación a las Acciones.

Sin embargo, lo que resulta de mayor significación en el esquema de planeación estratégica utilizado, es el hecho que particularmente en la fase de Implementación, este esquema pretendía reconocer explícitamente el factor de Riesgos, que es una manera de precaver las limitaciones que la estrategia proveída puede tener con relación a la estrategia intencional; en términos de los conceptos analizados párrafos arriba. (Esquema 2.)

Esquema 2
Planeación Estratégica Tradicional en el Servicio de Impuestos Nacionales.



4. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN EL MARCO DE LA REFORMA DEL SIN.

Tal como se citó anteriormente, en el año 2001 se da inicio a la primera reforma institucional de la administración tributaria con la Ley N° 2166 que crea el Servicio de Impuestos Nacionales, la cual en su Artículo 2, establece el nuevo marco institucional de la entidad. De acuerdo con esta Ley:

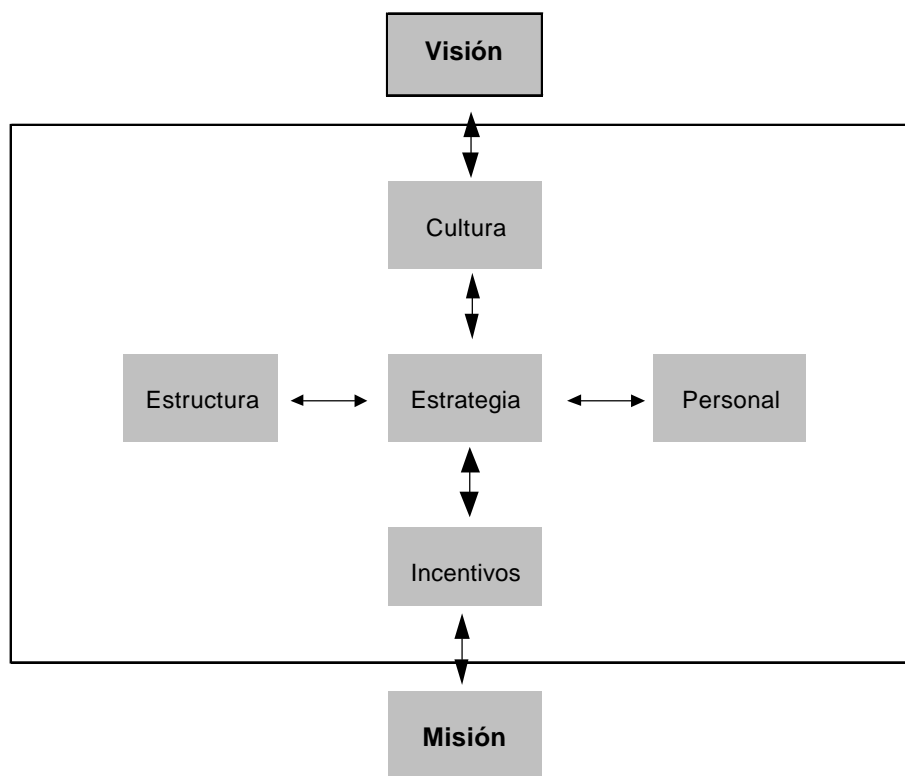
“El Servicio de Impuestos Nacionales es una entidad de derecho público, autárquica con independencia administrativa, funcional, técnica y financiera, con jurisdicción y competencia en todo el territorio nacional, personería jurídica y patrimonio propio”.

Una de las primeras acciones que encaró la Presidencia Ejecutiva y el Directorio designado fue la realización de un diagnóstico que permitió identificar algunos problemas que se deberían superar para iniciar el proceso de reforma institucional.

Entre estos factores se encontraron los siguientes: la discrecionalidad en la contratación del personal, las excesivas exenciones y preferencias sectoriales, la falta de un Código Tributario que le otorgue a la administración tributaria mayores facilidades de cobro, un recurso humano con un perfil técnico inadecuado, baja e inapropiada cantidad de recursos financieros, **ausencia de información gerencial y falta de un sistema de evaluación de desempeño y medición de la calidad “real” de los servicios prestados** y, por último, la ausencia de una imagen institucional que promueva la conciencia tributaria.

En dicho marco la planificación estratégica, en el enfoque definido para desarrollar la Reforma del SIN, sigue un camino diferente, más cercano al ambiente institucional que la sustentará, tal como se describe en el Esquema 3.

Esquema 3
El ambiente Institucional que sostiene la Estrategia.



Vale recordar que la Estrategia del cambio institucional en el SIN se inició con el diagnóstico. De este análisis, y a partir de los conceptos básicos de una Administración Tributaria mencionados en el acápite 2, se elaboró la Visión y se definió la nueva Misión de la Administración tributaria en Bolivia, en los siguientes términos:

Misión:

“Reducir la evasión y la defraudación, mediante la administración eficiente del Sistema Tributario, la facilitación del cumplimiento voluntario, el control riguroso y transparente de las obligaciones tributarias y la cobranza y sanción de los que incumplen; estimulando el permanente desarrollo de su recurso humano y el reconocimiento de la comunidad hacia los objetivos institucionales.”

El SIN considera que su actividad debe ser realizada bajo los principios de: Universalidad, equidad y legalidad. Los valores preponderantes de su actividad son: honestidad, eficiencia, productividad y transparencia.

Visión:

“El Servicio de Impuestos Nacionales será una institución autónoma que ha logrado el reconocimiento general por su prestigio, confiabilidad y credibilidad; bajo criterios de equidad y transparencia, en su aporte a la consolidación de un país competitivo y solidario.”

Adicionalmente, fue definido **El nuevo Plan Estratégico** de la Institución, el cual busca alcanzar los siguientes objetivos estratégicos durante los próximos cinco años:

- i. Mejorar la eficiencia de la Administración Tributaria.
- ii. Mejorar cualitativamente el Servicio al Contribuyente.
- iii. Propiciar la modernización, concordancia y simplificación de la normativa vigente.
- iv. Dotar de transparencia al funcionamiento del conjunto de la administración tributaria.
- v. Incrementar la conciencia tributaria ciudadana.
- vi. Institucionalizar el SIN.

Definida y llevada a la práctica la Planificación Estratégica en el SIN, **se formula y se inicia el establecimiento de un sistema de evaluación de desempeño que permitirá apoyar al proceso de planificación y controlar el cumplimiento de los objetivos y de las metas considerando sustancialmente la medición de la calidad de los servicios.** Este sistema de evaluación de desempeño debe entender a la administración y sus funciones como procesos que tienen un comienzo y consecuentemente un final, es decir, que la evaluación y la medición deben ser integrales entendiendo el objetivo y las funciones de la administración tributaria.

5. DE LA ADMINISTRACIÓN POR OBJETIVOS A LA ADMINISTRACION POR PROCESOS

De acuerdo a la definición de *Administrar*: “Dirigir una Institución”; de *Objetivo*: “Pertenciente o relativo al Objeto...: Fin o intento a que se dirige o encamina una acción u operación”; de *Meta*: “Fin a que se dirigen las acciones o deseos de una persona” y de *Proceso*: “Conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial”, es evidente que resulta lógico el Administrar una Institución, teniendo en mente los Objetivos o Metas de la misma; y

lo es también teniendo en cuenta los procesos que la misma ha establecido o que la ley establece para la realización de sus fines.

Si en el caso del SIN tenemos en cuenta que seis son los Objetivos Estratégicos que persigue el proceso de Reforma, resulta que “Administrar por Objetivos” supondría gerenciar teniendo como referentes conceptos de un alto nivel de consolidación y síntesis. Ello significa en la práctica la necesidad de un proceso de desagregación de dichos conceptos, lo que le quitaría una alta porción de sustancia al criterio de “Administrar por Objetivos”; o el inconveniente de guiarse en la cotidianidad por conceptos poco operacionales debido a su elevado nivel de síntesis.

Si adicionalmente consideramos que uno de los problemas más agudos, de acuerdo a la percepción de los contribuyentes obtenida como medición de calidad de servicios, es el fraccionamiento de los procesos en una serie de pasos administrativos, lo cual es reflejo de, y a la vez se refleja en, la enorme compartimentalización interna del SIN, convendremos que una importante función de la Administración es la de disminuir el grado de separación práctica, elevando significativamente la conectividad sistémica entre las distintas tareas que desarrolla la institución.

En ese contexto adquiere particular relevancia la afirmación que dice “en una organización centrada en procesos... el trabajo es un continuo, no una serie de piezas discretas y no se puede decir que algo ha sido hecho, hasta que el todo esté terminado. Autonomía y responsabilidad son integrales a los trabajos centrados en procesos... en los cuales el gerenciamiento deviene parte del trabajo *de cada uno*”.

Por las consideraciones mencionadas, sostenemos que las Metodologías específicas, apropiadas para la elaboración de Planes Estratégicos y Operativos en el SIN, deben desarrollarse bajo un enfoque integral de Administración por Procesos.

5.1. La versatilidad inherente a la administración por procesos.

Entre las características más mencionadas susceptible de desarrollar en las Instituciones Administradas por Procesos, encontramos la referente a la flexibilidad sistémica que es posible aplicar en las mismas, particularmente debido a que “hay muchas formas en las cuales las Instituciones pueden modelar sus estrategias basadas en sus procesos”. La siguiente lista, identifica para el SIN, seis de esas propuestas, que pueden ser empleadas individualmente o en varias combinaciones:

- *Intensificación:* Mejorar los procesos existentes, para mejor servir a los contribuyentes.
- *Extensión:* Usar procesos de fuerte estructuración, para incorporar a nuevos segmentos de contribuyentes.

- *Aumento*: Expandir procesos para proveer servicios adicionales a los actuales contribuyentes.
- *Conversión*: seleccionar un proceso que se está realizando bien y desarrollar el mismo, como un servicio para otras Instituciones.
- *Innovación*: Aplicar procesos que uno desarrolla bien para crear y suministrar diferentes servicios.
- *Diversificación*: Crear nuevos procesos para suministrar nuevos servicios”.

Pero quizás de manera más importante, la Administración por Procesos permite diferenciar y articular adecuadamente los dos sistemas que se reconocen – con diversas denominaciones - en variada literatura: el sistema *superficial* y el sistema *profundo*.

“El sistema *superficial*... está comprendido por las tareas organizacionales, los procesos (institucionales), con sus puestos de atención, estructuras, sistemas y valores. Este sistema superficial requiere periódicamente cambio significativo. **Lograr ese cambio es parte del sistema profundo**”.

En esa línea de pensamiento se afirma “El sistema profundo, no crea valor para el cliente; no elabora productos ni provee servicios.... Lo que hace es monitorear, gobernar, ajustar y reformar el sistema superficial que crea valor para el cliente. El sistema profundo lleva la responsabilidad de detectar cambios externos, determinar que significan dichos cambios e intervenir para modificar o transformar el sistema superficial adecuadamente. El sistema profundo trabajando detrás del superficial, incorpora, representa (*embodies*), la capacidad para cambiar. Los procesos primarios del sistema profundo son tres: Aprender, Re diseñar y Transitar. Su producto acumulativo es cambio en el sistema superficial”.

El proceso de aprendizaje puede en la práctica ser descrito en términos de dos subprocesos. El primero la exploración... El segundo la interpretación, analizando, debatiendo y decidiendo sobre el significado de la información recolectada.

Rediseño es el segundo proceso del sistema profundo, toma el producto del proceso de aprendizaje como un insumo y crea un nuevo diseño para el sistema superficial que mejor se articula con las realidades externas.

Transición es el camino mediante el cual el sistema superficial es reemplazado por uno nuevo. Toma como insumo un diseño de sistema superficial nuevo y el resultado es un nuevos sistema actualmente en operación”.

5.2. Tipos de procesos en el SIN y su relación con los objetivos estratégicos y operaciones de la institución.

A partir, en esta nueva etapa de la Administración Tributaria Boliviana, del convencimiento de orientar a la Administración del SIN en base a Procesos, y con el

objeto de hacer medibles la eficiencia y eficacia de éstos, es necesario concordar de manera adecuada - es decir que no existan procesos y operaciones superfluos o procesos y operaciones faltantes - los **Procesos Estratégicos y Funcionales** y sus correspondientes *Operaciones*.

Procesos Estratégicos.

Son aquellos orientados a lograr los objetivos estratégicos de la Institución, durante los próximos cinco años; En el caso específico del SIN se han definido los siguientes:

- i. Procesos para Mejorar la eficiencia de la Administración Tributaria.
- ii. Procesos para Mejorar cualitativamente el Servicio al contribuyente.
- iii. Procesos para Propiciar la modernización, concordancia y simplificación de la normativa vigente.
- iv. Procesos para Dotar de transparencia al funcionamiento del conjunto de la administración tributaria.
- v. Procesos para Incrementar la conciencia tributaria ciudadana.
- vi. Procesos para Institucionalizar el SIN.

Procesos Funcionales.

Son aquellos que se originan en las Unidades Institucionales Básicas. En nuestro caso podemos considerar las Gerencias Nacionales, como las Unidades Institucionales Básicas, siempre y cuando la relación de estas con las Gerencias Distritales y las Gerencias de Grandes Contribuyentes no generen situaciones de duplicidad en un extremo o ausencia de control en otro.

Bajo la nueva Estructura Organizacional del SIN, los Procesos Funcionales, serían los siguientes:

- i. Procesos de Empadronamiento y Recaudación.
- ii. Procesos Jurídicos y de Cobranza.
- iii. Procesos Informáticos y de Telecomunicaciones.
- iv. Procesos de Fiscalización.
- v. Procesos de Servicio al Contribuyente.
- vi. Procesos de Recursos Humanos.
- vii. Procesos Financieros y Administrativos.

Concordancia de los Procesos.

Un análisis inicial de los Procesos Estratégicos y de los deducidos Procesos Funcionales, lleva a las siguientes conclusiones preliminares:

- El Proceso Estratégico para mejorar la eficiencia de la Administración Tributaria, tiene como soportes los procesos funcionales de: Empadronamiento y Recaudación; Jurídicos y de Cobranza; y de Fiscalización.
- El Proceso Estratégico para mejorar cualitativamente el Servicio al Contribuyente, tiene como soportes los procesos funcionales de: Servicio y asistencia al Contribuyente.
- El Proceso Estratégico para institucionalizar el SIN, tiene como soportes los procesos funcionales de Recursos Humanos.
- Los Procesos Estratégicos para:
 - Propiciar la modernización, concordancia y simplificación de la normativa vigente.
 - Dotar de transparencia al funcionamiento del conjunto de la administración tributaria e
 - Incrementar la conciencia tributaria ciudadana, No tienen soportes en Procesos Funcionales explícitos.

La constatación señalada implica la necesidad de analizar en el terreno los procesos funcionales y las operaciones que los componen, de manera de detectar si estos procesos comportan operaciones que tienden a satisfacer los requerimientos de los tres Procesos Estratégicos que, de forma explícita, no cuentan con procesos funcionales de soporte.

6. LA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO: FORMA DE MEDICIÓN INTEGRAL DE ALCANCE DE OBJETIVOS Y METAS Y DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

En esta parte central del trabajo se explicará cómo ha funcionado el sistema de evaluación de desempeño y la propuesta de cambio. Considerando lo expresado en la primera parte de este documento, es importante señalar que las cuatro funciones principales de la administración tributaria no actúan de manera independiente ni separada; Se trata de procesos integrados y en consecuencia los indicadores que se deben considerar al momento de realizar una evaluación de desempeño, también deben definirse integralmente.

En términos generales, la gestión de una administración tributaria requiere acceso a un sólido sistema de información que indique dónde la ejecución de las tareas asignadas están expuestas a riesgos, y qué medidas de dirección se requieren para contrarrestar o minimizar estos riesgos, y para esto existen las siguientes opciones a nivel información para descubrir estos riesgos:

- La información administrativa,
- el sistema de control gerencial,
- un sistema de control interno,
- una metodología de evaluación,
- el proceso de monitoreo.

6.1 El acompañamiento de los resultados

En el caso del Servicio de Impuestos, una vez concluida la elaboración del Plan Operativo Anual se realizaba un seguimiento de las actividades contenidas en el mismo, y se definían indicadores de gestión de las distintas áreas para coadyuvar al seguimiento y evaluación de estas tareas.

Hasta el presente, el esquema del sistema de evaluación de desempeño en la administración tributaria boliviana se ha basado entonces en la definición de algunos resultados de gestión, como ser indicadores:

- De recaudación (Cumplimiento de metas, eficiencia administrativa, etc.).
- De fiscalización (Incremento de la cobertura de fiscalización, cantidad de reparos pagados).
- De cobranza (Cantidad de casos con medidas coercitivas, pliegos de cargo notificados y pagados).
- De recursos humanos (Incorporación, capacitación, evaluación).
- De asistencia al contribuyente (número de llamadas telefónicas a la línea 0800).

En las reuniones con los ejecutivos nacionales y regionales del SIN se definían o acordaban en su caso los indicadores de gestión para que al final del año se realizara la evaluación correspondiente, momento en el que los gerentes nacionales y los regionales mostraban sus resultados o daban alguna justificación por el no cumplimiento.

Sin embargo, cada uno de los gerentes nacionales consideraba a este trabajo como un cumplimiento obligatorio de sus objetivos sin importar el proceso integral,

sólo se veía una parte y no el todo. Para ejemplificar, el responsable de fiscalización velaba tan solo por sus resultados y muchas veces no se preocupaba por la calidad, consecuentemente esto llevaba a que en otras áreas no se podía defender ni recuperar los montos adeudados por los trabajos realizados por las unidades anteriores.

Por todo esto, se consideró necesaria la creación de **un nuevo sistema de evaluación de desempeño integral** que permitirá al nivel ejecutivo y gerencial del SIN realizar un adecuado control, seguimiento y evaluación (tanto cuantitativo como cualitativo) para la toma de decisiones correctivas y de nuevas acciones en el plano estratégico de la Institución. Este nuevo sistema de evaluación de desempeño verá las distintas funciones como parte de un proceso integral, como un todo, de forma tal que las decisiones en determinadas áreas deberán repercutir favorablemente en otras áreas.

Asimismo, para este propósito se definieron los Indicadores de Desempeño que son a su vez indicadores específicos de cumplimiento obligatorio para garantizar la continuidad del Acuerdo de Reforma Institucional, a través de los cuales se evaluarán los avances alcanzados en lo que concierne a: la carrera administrativa, la gestión institucional, el cumplimiento de los objetivos y el desempeño institucional del SIN, durante la ejecución de la reforma.

El cumplimiento de las metas comprometidas por el SIN en el citado Acuerdo, será evaluado anualmente por el SIN conjuntamente con el Ministerio de Hacienda y la Cooperación Internacional. Estas evaluaciones en todo caso tendrán en cuenta las condiciones externas a la entidad que dificulten o favorezcan los procesos de reforma y las demás circunstancias debidamente justificadas por el SIN que hayan dificultado su cumplimiento.

Todo lo anterior está permitiendo diseñar una metodología integral de evaluación del alcance de los objetivos y metas del SIN, considerando que para una Administración Tributaria la administración por procesos y la medición integral de los mismos hace más evidente la detección del incumplimiento de Objetivos del Plan Estratégico, y a su vez permite tener una verdadera evaluación del cumplimiento de metas, tanto del punto de vista compartimental (por áreas) como integral (por proceso), donde no necesariamente la suma de buenos indicadores por áreas da como resultado un buen indicador del proceso.

El mejor ejemplo del camino elegido lo hemos encontrado justamente en la Administración Tributaria francesa (Manual para las Administraciones Tributarias. CIAT - Pag. 215 .-) , Donde:

“el dispositivo para medir el cumplimiento con las principales misiones de las direcciones fiscales consta de una serie de indicadores. Para lograr una aproximación estrictamente cuantitativa, los indicadores se estructuraron en base a tres componentes:

- *La actividad*
- *La calidad*

- *La eficiencia*

Los indicadores de actividad miden la producción de servicios por posiciones determinadas de acuerdo con la estructura tributaria (población, número de empresas, etc.)

Los indicadores de calidad se determinan de acuerdo con la naturaleza de la misión y los criterios que indican cumplimiento adecuado (tasas de error, términos para manejar asuntos bajo disputa, cuan completos son los archivos).

Los indicadores de eficiencia informan sobre el resultado de los servicios de acuerdo con los recursos disponibles.

Todo ello parecería suficiente y lo es dentro del contexto interno pero, necesariamente, a partir de considerar que la Administración Tributaria a su vez resulta ser un elemento factible de medición dentro del contexto de una Nación, indefectiblemente debemos cotejar nuestro nivel de rendimiento - Recaudación - en relación a los indicadores macroeconómicos que resultan del comportamiento integral del País. Esta última medición es la que cabalmente muestra el cumplimiento efectivo o no de nuestra Misión.

6.2. La calidad de los servicios de la administración tributaria

En la Visión de la Institución no encontramos referencia explícita a las funciones de Servicio al Contribuyente; Sin embargo, la especificación en la Misión de “la facilitación del cumplimiento voluntario... y el reconocimiento de la comunidad hacia los objetivos institucionales.”, así como la afirmación de que “El SIN considera que su actividad debe ser realizada bajo los principios de Universalidad, equidad y legalidad”, muestran que el cumplimiento exitoso de la Misión de la institución está ligado a un eficiente y tangible servicio al contribuyente.

De la misma manera, la Visión de la institución particularmente en lo referente a lograr “... el reconocimiento general por su prestigio, confiabilidad y credibilidad, bajo criterios de equidad y transparencia..”, sería irrealizable sin una amplia labor de servicio al contribuyente que para ser efectiva, debe ser funcional al conjunto del desempeño de la administración tributaria.

Sin perjuicio de lo mencionado, vale destacar que la definición y medición de la calidad del servicio todavía hoy resulta bastante compleja, ya que aún no existe consenso en cuanto a la definición. Además las escalas de medición de calidad son discutidas de manera abundante en la literatura de mercadotecnia de servicios. A estas dificultades se suman las características heterogéneas de los servicios.

En principio hay dos formas de concebir la calidad; la primera desde el punto de vista del prestador del servicio, como una adaptación a las especificaciones establecidas para la prestación, y la segunda desde la perspectiva del receptor del servicio o cliente.

La visión de calidad desde la perspectiva del cliente es de interés del SIN con el objetivo de diseñar y establecer un instrumento de medición cualitativo y cuantitativo de la calidad de servicio. De acuerdo con este concepto, Parasuraman y Zeithmal definen la calidad como un “juicio global del consumidor relativo a la superioridad del servicio y que resulta de la comparación realizada por los clientes entre las expectativas sobre el servicio que van a recibir y las percepciones de la actuación de las organizaciones prestadoras del servicio”.

Parasuraman representa el concepto de la calidad del servicio, donde la calidad del servicio desde la óptica de las percepciones del cliente se define como: La amplitud de la discrepancia o diferencia que existe entre las expectativas o deseos de los clientes y sus percepciones. El modelo sugiere la existencia de factores claves que podrían dar forma a las expectativas de los clientes: (1) comunicación boca-boca, lo que los usuarios escuchan de otros usuarios, (2) las necesidades personales de los clientes, (3) la extensión de las experiencias que han tenido con el uso de un servicio y (4) las comunicaciones externas de los proveedores del servicio. Por otra parte, el servicio percibido depende directamente de la llamada calidad técnica (lo que se da) y de la funcionalidad (como se da), que tienen que ver con el desempeño técnico de la prestación del servicio y con el tratamiento dispensado al usuario en su interacción con los prestadores del servicio (Grönroos).

La evaluación de la calidad de acuerdo con la brecha entre el servicio esperado y el servicio recibido se expresa en la siguiente relación: $C = P - E$, donde C es calidad, P representa las percepciones del cliente y las expectativas del cliente. La clave para asegurar una excelente calidad en el servicio consiste en satisfacer o superar las expectativas que tienen los clientes.

Para medir la satisfacción del cliente con diferentes aspectos de la calidad del servicio, entendido éste como la prestación destinada a satisfacer necesidades de los usuarios, Parasuraman (1988) y sus colegas desarrollaron un instrumento llamado “Servqual”.

Cuando las calificaciones del desempeño percibido son más bajas que las expectativas, es señal de una mala calidad; lo contrario indica por supuesto una buena calidad en la prestación del servicio.

El modelo Servqual utiliza la escala Likert (de 1 a 7); debido a que esta escala no se aplica en muchos de los servicios que presta la institución, es por ello que se ha adaptado el modelo a las necesidades y requerimientos del Servicio de Impuestos Nacionales.

Adicionalmente debe considerarse que en cuanto a la calidad en “Los Servicios Públicos” estos comprenden una gran variedad de los mismos, como educación, salud, justicia, recolección de basura, telefonía fija y móvil, correos, energía-electricidad, agua potable y por supuesto **servicios de recaudación de impuestos y facilitación del cumplimiento de obligaciones fiscales**. Tales servicios suelen ser muy diferentes unos de otros, ya sea por su intangibilidad, precio, heterogeneidad, o por la eventual rivalidad o grado de competencia al que se enfrentan en el sector.

En cualquier caso de servicio público al que se refiera, existe consenso acerca de la importancia de implementar sistemas de garantía y de evaluación de la calidad de los mismos.

Por otra parte la implementación de sistemas de garantía de la calidad en la administración pública se justifica a partir de las ventajas que puede aportar como medio para asegurar el futuro, para reducir el déficit, para mejorar el servicio al cliente interno y externo, para integrar al usuario en la organización, para mejorar su imagen, para ser más competitivos y para mejorar la gestión (Senlle, 1993).

Desde el punto de vista conceptual, la calidad se ha enfocado desde la perspectiva del servicio al cliente, considerada como una estrategia de gestión que se centra en la satisfacción de las necesidades de los usuarios. Otros enfoques han intentado adaptar los principios básicos del Control Total de la Calidad a los servicios públicos. En relación a esto han aparecido algunos problemas relativos a las diferencias en el proceso de producción bienes y servicios, a la heterogeneidad de los usuarios de un mismo servicio público, la tradicional atención de los gobiernos a los procesos y a los inputs, y a la cultura organizacional de los empleados públicos (Denhart 1987). A un nivel más operativo se han propuesto modelos lineales de calidad total del servicio (Senlle, 1993).

En este modelo se enumera una serie de características de la calidad total del servicio público, detectables para el cliente y factibles de ser evaluadas: cuantitativas, entre las cuales se incluyen retrasos, tiempos de espera, número de llamadas, visitas o entrevistas para solucionar problemas, y grado de cumplimiento de lo pactado u ofrecido; cualitativas, como estética, temperatura, clima, cortesía, confort, amabilidad, simpatía, seguridad, confianza e higiene, propias del servicio, relativas a duración del proceso, capacidad de respuesta personal, elementos complementarios, teléfonos, fax, sistema de quejas y reclamos; y cualitativas del servicio, como comunicación, información adecuada, confiable y oportuna, competencia, fiabilidad, satisfacción mutua, características que también son medidas en este estudio.

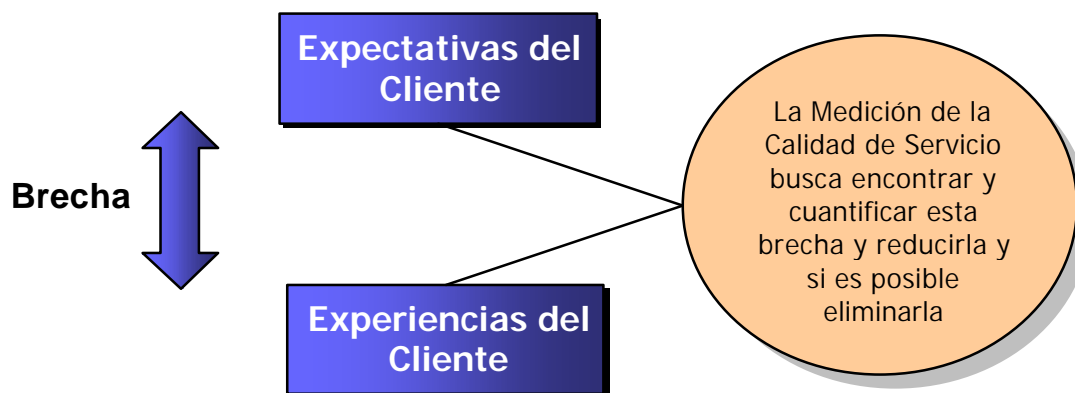
Por tanto, a un nivel conceptual hay autores que expresan sus dudas sobre la posibilidad de una aplicación lineal del concepto de calidad en el sector público. Además hay que superar la creencia de que cada sector de servicios tiene problemas diferentes y no le son aplicables los principios fundamentales de la gestión de servicios (Grönroos, 1994), aún más si tenemos en cuenta los principios unificadores de la teoría de la servucción (Eiglier y Langeard, 1989).

Centrándonos en el caso de los servicios que ofrece y presta el Servicio de Impuestos Nacionales, lo primero que hay que destacar es que se trata de una "Organización Multi-servicio" (Berry, 1995), puesto que engloba a una amplia variedad de servicios muy complejos.

Por ejemplo, se pueden identificar en principio los servicios de recaudación, prestados a través de la red bancaria, los servicios de información y asistencia, prestados en forma personal o través del call center (Línea 800 10 3444) o Internet, los servicios de empadronamiento como el alta o baja de contribuyentes, etc.

Esta situación plantea dificultades desde el punto de vista de la mercadotecnia de servicios, debido a que la relación de intercambio exige multitud de “momentos críticos”, es decir, encuentros entre el usuario y algún otro elemento de la servucción, momentos que pueden ser cruciales en la evaluación del servicio (Grönroos, 1994).

¿Qué Busca la Medición de Calidad en los Servicios?



En la práctica, y a manera de ejemplo sobre la importancia en la medición de los servicios que brinda el SIN, durante los últimos años la prestación de éstos se ha medido por medio de encuestas o grupos focales. Los resultados obtenidos permitieron concluir que en los últimos años la percepción del contribuyente es que se ha dado un papel protagónico a los sistemas informáticos y mediante éstos la búsqueda de una mejor y más eficiente actitud de servicios, lo cual era evidentemente compartida por ellos. Estos resultados, producto de la medición, entre otros, condujeron a considerar prioritariamente dentro del nuevo Plan Estratégico la necesidad de potencializar el nivel de equipamiento informático institucional.

Actualmente la percepción está muy ligada al inicio del proceso de institucionalización del SIN con el nombramiento del Directorio. Este proceso se ha visto con buenos ojos ya que ha generado una imagen de transparencia, de eficiencia y de recursos humanos dotado del perfil adecuado.

Concluyendo este tópico podemos decir que la medición apropiada y consistente de la calidad de los servicios es la mejor forma de retroalimentación para la administración tributaria, y de esta forma es factible lograr la conexión con la evaluación del desempeño, que es la causal para que mejore la calidad del servicio.

7. CONCLUSIONES

A lo largo de este documento se demuestra que para medir y evaluar los resultados de una gestión es imprescindible tener claridad en cuanto a la Visión y Misión de la Organización. Definidas éstas se debe entonces realizar una adecuada planificación estratégica que nos marcará el camino para llegar a nuestro objetivo final; éste, a su vez, debe estar relacionado y responder a las necesidades del “fin último” de la administración.

La medición del desempeño y de la calidad de los servicios prestados deben transformarse en parte integral de la administración diaria del gerente permitiéndole el monitoreo de las tendencias. La implantación de un sistema de medición del desempeño exitoso es un viaje que madurará a partir del conocimiento hacia una mejor comprensión de los conceptos de medición, y luego, hacia tener la capacidad y el deseo de usar la información sobre el desempeño en la vida diaria de la organización.

Los beneficios de la administración del desempeño aumentarán aún más la demanda de información y mejorará la capacidad de medición de la calidad de los servicios.

Por lo tanto se hace necesario, a partir de los planteamientos de la Metodología de Administración por Procesos, especificar en los Procesos Funcionales las distintas Operaciones Funcionales que se realizan en cada uno de ellos, para poder de esa manera analizar su grado de concordancia con las Operaciones Estratégicas. Y a partir de entonces proceder a las modificaciones y complementaciones operacionales que el relevamiento sugiera.

El compromiso del SIN, **en la fase de diseño de la metodología de administración por procesos**, ha resultado en el establecimiento de una fundación sólida sobre la cual se construirá un sistema de medición del desempeño integral que permitirá a su vez retroalimentar el camino hacia la propia administración por procesos. Estas acciones apoyadas en el uso permanente, sistemático e integral de la medición de calidad de los servicios, son los desafíos ya encarados por el SIN.

Este tipo de administración reforzará los vínculos entre los programas, la misión y las metas corporativas. El poder de la administración por procesos y el apoyo continuo de la administración superior promoverá un ímpetu positivo que permitirá a la Administración adoptar un nuevo enfoque hacia la administración e introducirá una nueva cultura que valore la medición y la responsabilidad.

Caso práctico:

TEMA 2.2 EL ACOMPAÑAMIENTO DE LOS RESULTADOS Y DE LA CALIDAD DE SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Raúl Santaella Hinojosa

Administrador Central de Planeación Estratégica
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
(México)

SUMARIO: Resumen ejecutivo.- Presentación.- 2.2.1 Aspectos generales del proceso de planeación estratégica del Servicio de Administración Tributaria en México.- 2.2.2 Evaluación de resultados de la gestión del Servicio de Administración Tributaria en México. (Indicadores).- 2.2.3 Sistema de Evaluación del Desempeño Recaudatorio y de Fiscalización.- Conclusiones.

RESUMEN EJECUTIVO

Garantizar la confianza de los contribuyentes es una tarea que toda Administración Tributaria debe considerar a fin de convertirse en un órgano eficiente. México ha asumido el compromiso de mejorar la administración tributaria con el fin de transmitir una imagen de respeto y confianza al contribuyente a través de la medición permanente de su actuación, no solo para detectar deficiencias que obstaculizan el logro de objetivos sino también, para reconocer áreas de oportunidad en procesos y servicios.

En la presente administración, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) en México ha implementado el Proceso de Planeación Estratégica así como el Sistema de Evaluación del Desempeño Recaudatorio y de Fiscalización para evaluar su gestión de manera integral.

La misión del SAT consiste en “Recaudar con calidad y eficiencia las contribuciones federales necesarias para financiar el gasto público, así como controlar la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, garantizando la correcta aplicación de la legislación fiscal y aduanera, a fin de propiciar el cumplimiento voluntario y oportuno.”

Para cumplir con ello, el SAT se ha dado a la tarea de definir indicadores de desempeño que le permitan evolucionar de un sistema de monitoreo por actividades a uno de monitoreo por resultados. La medición del cumplimiento de objetivos estratégicos se dará a través de estos indicadores, por lo que se debe producir información consistente, comparable, confiable y verificable, a fin de dar paso a un proceso de evaluación oportuno, integral y sistemático.

El Sistema de Evaluación al Desempeño Recaudatorio y de Fiscalización es un esfuerzo conjunto de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, para realizar un análisis

especializado en materia de recaudación, auditoría, costo de la recaudación, eficacia en la fiscalización y eficiencia en la resolución de juicios.

En el primer semestre de 2002 se lograron avances importantes, en materia de recaudación se obtuvo un incremento anual real de 4,78% y en materia fiscal se obtuvo una efectividad de 82,76%. Se ha avanzado igualmente en el combate al contrabando y a la corrupción haciendo más transparentes los procesos al contribuyente, haciendo más eficiente la administración aduanera e impulsando la denuncia de servidores públicos. En materia de servicios se creó la Administración General de Asistencia al Contribuyente como un frente único de atención ciudadana, además de promover la modernización tributaria a través del pago de contribuciones en forma electrónica.

La transformación de la administración tributaria presenta grandes retos que el gobierno mexicano está dispuesto a enfrentar, orientando sus esfuerzos hacia la consolidación de una organización moderna y flexible, capaz de aumentar la eficacia recaudatoria, combatir la corrupción y buscar el cumplimiento por parte del contribuyente.

En este aspecto se ha avanzado sustancialmente hacia la búsqueda del equilibrio entre el uso óptimo de los recursos y la atención de calidad. Los factores claves para lograr el cambio han sido considerados en la Planeación Estratégica del SAT, los resultados de la nueva gestión tributaria ya son evidentes, sin embargo, aún queda mucho por hacer lo cuál se logrará a través de un esfuerzo compartido entre autoridades y sociedad.

PRESENTACIÓN

Como lo establece la Carta-documento “Atributos mínimos necesarios para una sana y eficaz administración tributaria”¹ aprobada por la 30 Asamblea General del CIAT, garantizar la confianza de los contribuyentes es una tarea que toda Administración Tributaria debe considerar a fin de convertirse en un órgano eficiente, eficaz, moderno y profesional.

Conseguir esta confianza requiere del fino equilibrio entre cubrir la necesidad de recursos –que propicie una mejor distribución de la riqueza- y la atención de calidad hacia los contribuyentes. Por ello, la función recaudatoria busca incorporar elementos que mejoren su actuación mediante:

- El establecimiento de una comunicación efectiva;
- Servicios de calidad a los contribuyentes, con acceso, consulta y servicios seguros, en los que se destine menor tiempo y costo para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales;

¹ Carta-documento “Atributos mínimos necesarios para una sana y eficaz administración tributaria” Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Santo Domingo, República Dominicana. 19 de marzo de 1996.

- La aplicación justa, confiable y transparente de políticas y leyes fiscales, que facilite el cumplimiento en forma voluntaria;
- Actos de fiscalización asertivos que muestren a la sociedad que el contrabando, la evasión y el fraude fiscal son sancionados; y,
- La optimización del uso de los recursos para proveer de un servicio eficiente y eficaz a un costo razonable, mejorando la gestión tributaria, al disminuir el tiempo y costo de la recaudación.

De este ejercicio consciente para mejorar la Administración Tributaria, nace la necesidad de evaluar permanentemente su actuación, no solo para detectar posibles deficiencias que obstaculizan el logro de objetivos y metas e identificar acciones necesarias para subsanarlas, sino también, para reconocer áreas de oportunidad para la mejora continua de procesos y servicios.

La base de dicha evaluación debe estar sustentada en la identificación, análisis, implantación, seguimiento y retroalimentación de indicadores, que reflejen cuantitativa y cualitativamente los resultados de la actividad tributaria; el impacto, la calidad y la cobertura de servicios, así como la eficiente y eficaz utilización de recursos.

Como aportación al tema de “El acompañamiento de los resultados y de la calidad de los servicios de la administración tributaria“, se muestran en el presente documento los aspectos generales de la Planeación Estratégica del Servicio de Administración Tributaria en México así como los principales indicadores adoptados para la evaluación de los avances de la gestión tributaria y de fiscalización del año 2001.

Adicionalmente, se presenta el Sistema de Evaluación del Desempeño Recaudatorio y de Fiscalización (SEDRyF), cuya creación responde a un requerimiento del Poder Legislativo y es considerado desde el año 2001 en la Ley de Ingresos de la Federación, como un mecanismo con el cual las Comisiones de Hacienda y Crédito Público deben realizar una evaluación trimestral del desempeño recaudatorio y de fiscalización.

1. ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN MÉXICO.

El Gobierno Federal establece sus objetivos nacionales sustentándose en lo dispuesto por la Ley de Planeación cuyo instrumento principal es el Plan Nacional de Desarrollo (PND). En base a dicho plan, las acciones de gobierno deben mantener estricta vinculación con objeto de coadyuvar a un desarrollo económico y social integral. En ese entorno, el Servicio de Administración Tributaria en México participa integrando su actuar, a las directrices establecidas en dicho documento rector, a través de su Planeación Estratégica, definiendo su misión, visión, objetivos, líneas, políticas, macroproyectos e indicadores estratégicos, los cuales se

conformaron como elementos básicos del sistema de planeación, evaluación y seguimiento en la institución.

La fase de identidad constituye el punto de partida de la planeación estratégica y en ella se definieron:

- Misión

“Recaudar con calidad y eficiencia las contribuciones federales necesarias para financiar el gasto público, así como controlar la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, garantizando la correcta aplicación de la legislación fiscal y aduanera, a fin de propiciar el cumplimiento voluntario y oportuno“

- Visión

“Avanzar sustancialmente en el arraigamiento de una cultura ciudadana de cumplimiento voluntario de las disposiciones fiscales y de comercio exterior.”

Luego entonces, el planteamiento de la misión y visión permitió precisar el propósito del SAT y por ende, establecer los objetivos estratégicos, siendo los siguientes:

1. “Aumentar la eficacia recaudatoria.”
2. “Lograr conciencia de riesgo ante el incumplimiento.”
3. “Reducir el contrabando y la economía informal.”
4. “Contar con un padrón completo y confiable.”
5. “Establecer un control de obligaciones universal, oportuno y exhaustivo.”
6. “Mejorar la eficiencia de la Administración Tributaria.”
7. “Contar con una nueva cultura organizacional que impulse los valores de honestidad, calidad, transparencia y vocación de servicio, apegada a la ley y con personal altamente calificado.”
8. “Disponer de sistemas y procesos informáticos integrados y seguros, orientados a procesos internos y al contribuyente.”
9. “Cambiar la percepción del contribuyente hacia la Institución por una imagen de honestidad, calidad, transparencia, servicio, apego a la ley y profesionalismo.”

Las políticas estratégicas se constituyen en las directrices de actuación para el logro de los objetivos; las políticas del SAT relacionadas directamente con los principios de servicio con calidad y eficiencia, son las siguientes:

- El apego estricto a las leyes y a los criterios emitidos por los órganos jurisdiccionales, será el eje de nuestra actuación.
- Recaudar conforme a la Ley, es nuestra razón de ser.
- El contribuyente incumplido debe ser sancionado y el cumplido respetado.
- En nuestra organización habrá cero tolerancia al contrabando y a la evasión.
- La economía informal debe combatirse.
- Nuestra obligación permanente es incorporar a todos los contribuyentes al padrón.
- Permanente vigilancia de las obligaciones de los contribuyentes.
- La estrategia de nuestra Administración Tributaria, serán los servicios de calidad al contribuyente.
- Promover un equilibrio entre la política que exige y sanciona, y la que propicia y facilita el cumplimiento de las obligaciones fiscales, con una mística de servicio.
- Un contribuyente informado es condición para el cumplimiento voluntario.
- La nueva cultura de la Administración Tributaria no tolera la corrupción.
- Honestidad, lealtad y profesionalismo serán valores inherentes de nuestros servidores públicos.
- En nuestra organización el factor humano es clave.
- La formación, el desarrollo profesional y la actualización permanente serán una constante para los servidores públicos del SAT, y responsabilidad de cada jefe.
- La creatividad deberá ser motivada y aprovechada en todas las áreas del SAT.
- El trabajo en equipo facilita su ejecución y garantiza su calidad.
- El eje del desarrollo del SAT, será la tecnología de punta como herramienta indispensable para apoyar la operación y facilitar el cumplimiento fiscal de los contribuyentes.

- La adecuada utilización de los recursos, será una constante en nuestras tareas.

2. EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE LA GESTIÓN DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN MÉXICO (INDICADORES)

La Planeación Estratégica evoluciona de un sistema de monitoreo por actividades hacia un sistema de monitoreo por resultados a través de la definición de indicadores de desempeño. Su establecimiento no ha sido tarea fácil y ha requerido la participación de todas las Unidades administrativas del SAT.

La medición del cumplimiento de objetivos estratégicos se da a través de indicadores cualitativos y cuantitativos; para ello, se debe producir información consistente, comparable, confiable y verificable, a fin de dar paso a un proceso de evaluación oportuno, integral y sistemático. En su construcción, debe tenerse presente su clasificación, relación y precisión de variables y constantes, periodicidad, responsables, fuente de datos (oficiales), temporalidad, etc.

Para poder evaluar los resultados de los indicadores, es necesario contar con:

- Parámetros o estándares: que corresponden a valores, absolutos y/o relativos, con los cuales se comparan sus resultados. Son datos obtenidos de actividades consideradas como “mejores prácticas” – benchmarking–; de resultados de empresas líderes en actividades similares; o de los resultados de períodos anteriores. Y,
- Metas: que se refieren a las cifras que se pretenden obtener con la ejecución de funciones y/o actividades desarrolladas, en un determinado tiempo.

Al contar con estos elementos, se está en posibilidad de efectuar el análisis respecto a si se está o no cumpliendo con lo que el indicador está midiendo y proceder a determinar causas de desviación y acciones para su corrección o mejora.

Tanto los indicadores de gestión como los de servicio se clasifican como sigue:

Cobertura (Co)	Mide el alcance de la gestión del SAT en la población objetivo.
Eficiencia (E)	Mide la utilización adecuada de los recursos y la prontitud de los resultados.
Calidad (Ca)	Mide el grado en que la gestión del SAT cumple con las metas institucionales y las atribuciones que le son conferidas en un proceso de mejora continua.
Impacto (I)	Mide la optimización de los procesos tributarios. En el caso de servicios al contribuyente, este tipo de indicador sólo puede medirse a través de encuestas a los contribuyentes para sondear la satisfacción de sus expectativas.

Con base en lo anterior, a continuación se listan los indicadores que contiene la Planeación Estratégica del SAT:

1. Aumentar la eficacia recaudatoria.

No.	NOMBRE	FÓRMULA	TIPO
1	Cumplimiento de la meta de recaudación establecida en la Ley de Ingresos	$\frac{\text{Recaudación neta total}}{\text{Recaudación neta total programada}} \times 100$	E
Interpretación de la calidad del resultado		Indica la eficiencia en el cumplimiento de la meta de recaudación.	
No.	NOMBRE	FÓRMULA	TIPO
2	Recaudación neta total como porcentaje del PIB	$\frac{\text{Recaudación neta total del período}}{\text{PIB del período}} \times 100$	E, I
Interpretación de la calidad del resultado		Indica la participación de la recaudación en la conformación del producto interno bruto.	

2. Lograr conciencia de riesgo ante el incumplimiento.

No.	NOMBRE	FÓRMULA	TIPO
1	Mejora en la percepción de riesgo de los agentes económicos	<p>RESULTADO DE ENCUESTAS</p> $\frac{\text{Percepción de riesgo de los agentes económicos en el año actual}}{\text{Percepción de riesgo de los agentes económicos en el año base}} \times 100$	I
Interpretación de la calidad del resultado		Variación en la percepción de riesgo de los agentes económicos, en caso de un resultado desfavorable se debe identificar el proceso origen a mejorar.	

2. Lograr conciencia de riesgo ante el incumplimiento.

No.	NOMBRE	FÓRMULA	TIPO
2	Presencia de Auditoría Fiscal incluyendo actos de Entidades Federativas	$\frac{\text{Contribuyentes revisados, incluyendo actos de Entidades Federativas}}{\text{Contribuyentes activos}} \times 100$	Co
Interpretación de la calidad del resultado		Mide la cobertura de la gestión fiscalizadora que impacta al contribuyente. Si esta se incrementa en forma proporcional al crecimiento del Universo de Contribuyentes, reflejará la inclusión al padrón de la economía informal, lo cuál es demanda de la sociedad.	
No.	NOMBRE	FORMULA	TIPO
3	Efectividad en los actos de fiscalización profundos	$\frac{\text{Total de actos de fiscalización profundos con observaciones}}{\text{Total de actos de fiscalización profundos terminados}} \times 100$	E
Interpretación de la calidad del resultado		Mide la efectividad de la gestión fiscalizadora, si su resultado es favorable, la opinión del contribuyente mejorará al percibir que se fiscaliza al contribuyente incumplido.	
No.	NOMBRE	FÓRMULA	TIPO
4	Efectividad de los asuntos de defraudación fiscal	$\frac{\text{Consignaciones de defraudación fiscal realizadas ante la Procuraduría General de la República}}{\text{Querrelas presentadas ante la Procuraduría Fiscal Federal}} \times 100$	I
Interpretación de la calidad del resultado		Mide la efectividad de la defensa del SAT ante casos de defraudación fiscal, un resultado favorable será ejemplificativo para el contribuyente evasor y mejorará la percepción de riesgo.	

2. Lograr conciencia de riesgo ante el incumplimiento.

No.	NOMBRE	FÓRMULA	TIPO
5	Efectividad de pago en parcialidades	$\frac{\text{Número de autorizaciones de pago en parcialidades cobradas}}{\text{Número de autorizaciones de pago en parcialidades autorizadas}} \times 100$	Ca
Interpretación de la calidad del resultado		Mide la efectividad de la gestión del SAT al brindarle el beneficio al contribuyente del pago en parcialidades, un resultado desfavorable indicaría falta de equidad en su otorgamiento.	
No.	NOMBRE	FORMULA	TIPO
6	Peso específico de las devoluciones y compensaciones	$\frac{\text{Devoluciones y compensaciones del período}}{\text{Recaudación bruta total del período}} \times 100$	E
Interpretación de la calidad del resultado		Mide la efectividad de la gestión del SAT al brindarle el servicio al contribuyente de las devoluciones y compensaciones de sus impuestos, un resultado desfavorable indicaría posible corrupción en la devolución de impuestos.	
No.	NOMBRE	FORMULA	TIPO
7	Cumplimiento de obligaciones de pago	$\frac{\text{Obligaciones de pago cumplidas}}{\text{Total de obligaciones de pago a cumplir}} \times 100$	Co, I
Interpretación de la calidad del resultado		El resultado de este indicador debe elevarse a medida que se mejore la administración tributaria y la percepción de riesgo del contribuyente.	

3. Reducir el contrabando y la economía informal.

No.	NOMBRE	FÓRMULA	TIPO
1	Percepción del contrabando por parte de los sectores sensibles al contrabando	<p>RESULTADO DE ENCUESTAS</p> $\frac{\text{Percepción del contrabando en el año actual}}{\text{Percepción del contrabando en el año base}} \times 100$	I
Interpretación de la calidad del resultado		Variación en la percepción del contrabando de los contribuyentes, en caso de resultado desfavorable se debe identificar el proceso origen a mejorar.	
No.	NOMBRE	FÓRMULA	TIPO
2	Cobertura del padrón	$\frac{\text{Contribuyentes localizados en barrido no inscritos en el RFC}}{\text{Contribuyentes localizados en barrido}} \times 100$	Co
Interpretación de la calidad del resultado		Mide la cobertura de la gestión de registro de contribuyentes. Si el Universo de Contribuyentes se incrementa, reflejará la inclusión al padrón de la economía informal, lo cuál es demanda de la sociedad.	
No.	NOMBRE	FÓRMULA	TIPO
3	Efectividad contra el contrabando y sus equiparables	$\frac{\text{Sentencias condenatorias por contrabando}}{\text{Querellas presentadas y consignadas}} \times 100$	I
Interpretación de la calidad del resultado		Mide la efectividad de la defensa del SAT ante casos de contrabando, un resultado favorable será ejemplificativo para el contribuyente evasor y mejorará la percepción de riesgo.	

3. Reducir el contrabando y la economía informal.

No.	NOMBRE	FORMULA	TIPO
4	Cancelación de patentes	$\frac{\text{Patentes canceladas}}{\text{Cancelaciones propuestas}} \times 100$	I
Interpretación de la calidad del resultado		En un inicio, se justificaría un porcentaje alto que indicaría el saneamiento del proceso, su tendencia debe ir a la baja con lo cual se garantizaría que los agentes aduanales que brindan servicio a los importadores, proceden de forma ética.	

5.- Establecer un control de obligaciones universal, oportuno y exhaustivo.

No.	NOMBRE	FÓRMULA	TIPO
1	Oportunidad del requerimiento	Número promedio de días en requerir una omisión	E
Interpretación de la calidad del resultado		Si el número promedio de días rebasa la meta establecida, se deben ajustar los procesos inherentes, lo cual impactaría en una imagen de eficiencia en los contribuyentes.	

6.- Mejorar la eficiencia de la Administración Tributaria.

No.	NOMBRE	FÓRMULA	TIPO
1	Contribuyentes que declaran por medios electrónicos	$\frac{\text{Total de contribuyentes que declaran por medios electrónicos}}{\text{Total de contribuyentes obligados}} \times 100$	Co
Interpretación de la calidad del resultado		Mide la cobertura de los servicios electrónicos al contribuyente, su tendencia debe ir a la alza, para garantizar la reducción de tiempo y costo del cumplimiento del contribuyente.	

6.- Mejorar la eficiencia de la Administración Tributaria.

No.	NOMBRE	FORMULA	TIPO
2	Trámites por Internet	$\frac{\text{Trámites por Internet}}{\text{Total de trámites}} \times 100$	Co
Interpretación de la calidad del resultado		Mide la cobertura de los servicios electrónicos al contribuyente, su tendencia debe ir a la alza, para garantizar la reducción de tiempo y costo del cumplimiento del contribuyente.	

7.- Contar con una nueva cultura organizacional que impulse los valores de honestidad, calidad, transparencia y vocación de servicio, apegada a la Ley y con personal altamente calificado.

No.	NOMBRE	FÓRMULA	TIPO
1	Cobertura de certificación en competencias laborales	$\frac{\text{Total de personal certificado}}{\text{Total de personal certificable}} \times 100$	E
Interpretación de la calidad del resultado		La gestión y los servicios del SAT, se prestan a través de sus servidores públicos, su tendencia debe ir a la alza, con lo cuál se garantizaría una gestión y un servicio ético y profesional.	
No.	NOMBRE	FÓRMULA	TIPO
2	Personal que obtiene la calidad de Funcionario Fiscal de Carrera	$\frac{\text{Funcionarios Fiscales de Carrera}}{\text{Total de funcionarios del SAT}} \times 100$	E
Interpretación de la calidad del resultado		La gestión y los servicios del SAT, se prestan a través de sus servidores públicos, su tendencia debe ir a la alza, con lo cuál se garantizaría una gestión y un servicio ético y profesional.	

7.- Contar con una nueva cultura organizacional que impulse los valores de honestidad, calidad, transparencia y vocación de servicio, apegada a la Ley y con personal altamente calificado.

No.	NOMBRE	FÓRMULA	TIPO
3	Funcionarios evaluados con escala máxima bajo el nuevo esquema de evaluación al desempeño	$\frac{\text{Número de funcionarios evaluados con escala máxima}}{\text{Total de evaluados}} \times 100$	E
Interpretación de la calidad del resultado		La gestión y los servicios del SAT, se prestan a través de sus servidores públicos, su tendencia debe ir a la alza, con lo cuál se garantizaría una gestión y un servicio ético y profesional.	
No.	NOMBRE	FORMULA	TIPO
4	SAT con imagen corporativa	$\frac{\text{Número de Administraciones Locales y Aduanas con imagen corporativa}}{\text{Total de Administraciones Locales y Aduanas del SAT}} \times 100$	E, I
Interpretación de la calidad del resultado		Mide el nivel de estandarización de imagen que ofrece la institución al contribuyente.	

9. Cambiar la percepción del contribuyente hacia la Institución por una imagen de honestidad, calidad, transparencia, servicio, apego a la Ley y profesionalismo.

No.	NOMBRE	FÓRMULA	TIPO
1	Percepción del contribuyente sobre los servicios que recibe y demanda	<p>RESULTADO DE ENCUESTAS</p> $\frac{\text{Percepción del contribuyente por tipo de servicios del año actual}}{\text{Percepción del contribuyente por tipo de servicio del año base}} \times 100$	E
Interpretación de la calidad del resultado		Variación en la percepción del contribuyente sobre los servicios que ofrece el SAT, en caso de un resultado desfavorable se debe identificar los servicios a mejorar.	

9. Cambiar la percepción del contribuyente hacia la Institución por una imagen de honestidad, calidad, transparencia, servicio, apego a la Ley y profesionalismo.

No.	NOMBRE	FORMULA	TIPO
2	Calidad de los procesos de servicio al contribuyente y de aduanas	$\frac{\text{Procesos de servicios al contribuyente y de aduanas certificados}}{\text{Total de procesos de servicios al contribuyente y de aduanas}} \times 100$	Ca, I
Interpretación de la calidad del resultado		Mide la calidad con la que se otorgan los servicios a los contribuyentes apoyados en un esquema de certificación, un resultado desfavorable indica la necesidad de mejoras sustanciales	
No.	NOMBRE	FORMULA	TIPO
3	Nivel de quejas	$\frac{\text{Número de quejas recibidas en la atención al contribuyente}}{\text{Número de atenciones al contribuyente}} \times 100$	Ca, E, I
Interpretación de la calidad del resultado		Indica el porcentaje de inconformidad de los contribuyentes por lo cuál es importante que este indicador tenga una tendencia a la baja.	
No.	NOMBRE	FÓRMULA	TIPO
4	Tiempo de atención en trámites	$\frac{\text{Tiempo promedio de espera del contribuyente para ser atendido, en el período vigente}}{\text{Tiempo promedio de espera del contribuyente para ser atendido, en el período anterior}} \times 100$	E
Interpretación de la calidad del resultado		Indica el promedio de tiempo que espera el contribuyente para realizar trámites en el SAT, su tendencia debe ser a la baja.	

9. Cambiar la percepción del contribuyente hacia la Institución por una imagen de honestidad, calidad, transparencia, servicio, apego a la Ley y profesionalismo.

No.	NOMBRE	FORMULA	TIPO
5	Percepción del contribuyente sobre actos de corrupción en el SAT	<p style="text-align: center;">RESULTADO DE ENCUESTAS</p> $\frac{\text{Percepción del contribuyente sobre actos de corrupción en el SAT en el periodo}}{\text{Percepción del contribuyente sobre actos de corrupción en el SAT en el periodo base}} \times 100$	E, I
Interpretación de la calidad del resultado		Variación en la percepción del contribuyente sobre actos de corrupción en el SAT, en caso de un resultado desfavorable se deben identificar los procesos a mejorar.	

El nuevo Gobierno ha realizado un esfuerzo sostenido de revisión y mejora de la administración tributaria, para avanzar en la consolidación de un nuevo esquema tributario eficiente, equitativo, moderno, competitivo, capaz de aumentar la eficacia recaudatoria, reducir el contrabando y la economía informal, y de combatir la corrupción.

Logros del Servicio de Administración Tributaria de México, Enero-Junio de 2002.

Recaudación²

- La recaudación neta del Gobierno Federal fue de 479.499,8 millones de pesos, lo que representa un incremento real del 4,78 por ciento. (aprox. 47.950 millones de dólares)
- La recaudación por Ingresos Tributarios fue mayor en 10,92 por ciento con respecto al primer semestre de 2001, al recaudarse 381.371,1 millones de pesos. (aprox. 38.137 millones de dólares)
- La recaudación por ISR fue de 169.645 millones de pesos, 13,5 por ciento mayor al año 2001. (aprox. 16.964 millones de dólares)

² Información preliminar de la Administración General de Recaudación para el documento "Evaluación del Desempeño de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal". Enero-Junio 2002

- El Sistema de Información Geográfica Fiscal representa el sustento para el análisis, atención y control geográfico, ya que permite la ubicación exacta de los contribuyentes; durante la etapa de arranque del proyecto se han georeferenciado a más de 350.000 contribuyentes.
- Atendiendo a la necesidad de ubicar a contribuyentes que se encuentran en el estatus de no localizados, al “Grupo Especial de Localización (GEL)” se le asignó la tarea de ubicar a 59.188 contribuyentes que representan alta prioridad para las áreas de Cobranza y de Auditoría Fiscal. Actualmente, se encuentran trabajando en campo y han reportado la localización del 29 por ciento de los contribuyentes, 57 por ciento de personas físicas y 43 por ciento de personas morales.

Fiscalización³

- La rentabilidad de la fiscalización permite comparar el gasto que invierte el SAT para el desarrollo de los actos de fiscalización con relación a los ingresos generados por dichos actos. En este periodo por cada peso invertido en los actos de fiscalización, se obtuvieron 11,07 pesos.
- Con base en la identificación de causales de evasión u omisiones de obligaciones fiscales a cargo de los contribuyentes, se direccionan los actos de fiscalización, la efectividad permite medir el grado de acierto de los mismos, desde su programación hasta su conclusión. Los resultados en efectividad mostraron un alto grado de certeza al lograr el 82,76 por ciento, lo que significa que de cada 10 casos, más de ocho resultaron con observaciones.
- En cuanto a procedimientos de fiscalización practicados por la Administración General de Aduanas, se han iniciado 460 PAMAS (Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera), y actualmente se encuentran abiertas 78 visitas domiciliarias a usuarios de la circunscripción territorial de 20 aduanas.

Aduanas⁴

- Se han adquirido cuatro equipos de rayos Gamma para apoyar la revisión de Ferrocarriles, así como equipos para supervisión de contenedores vacíos, con lo cuál se dará inicio a una prueba piloto en la Aduana de Tijuana.
- La primera fase de equipamiento de básculas tiene previsto instalar siete en Aduanas marítimas.

3 Información preliminar de las Administraciones Generales de Auditoría Fiscal Federal y de Grandes Contribuyentes para el documento “Evaluación del Desempeño de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal”. Enero-Junio 2002

4 Información preliminar de la Administración General de Aduanas para el documento “Evaluación del Desempeño de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal”. Enero-Junio 2002

- En la Aduana de Nuevo Laredo se encuentra en prueba piloto un sistema de Imagen Digital Programada, el cuál está en proceso de instalación; otro sistema de este tipo se está evaluando instalar en el Aeropuerto Internacional de la Cd. de México.
- En el programa de valoración de mercancías, de 421 investigaciones realizadas se detectaron 46 irregularidades en materia de subvaluación, con un valor en aduana de 4,5 millones de pesos; por otra parte, se encuentra en proceso la contratación de servicios externos para implantar el Sistema de Valoración (SGS) de Mercancías Sensibles.
- Dentro del programa de operativos MOVISAT se efectuaron 45.430 verificaciones a mercancías y medios de transporte, detectándose 38 irregularidades (25 PAMAS iniciados y 13 sanciones menores) de 228 órdenes notificadas.
- En el programa de Control de Importación Temporal de Vehículos (CITEV) se atendió a 15.155 usuarios en 281.174 operaciones de trámites registrados a nivel nacional, a través de los operativos permanentes de facilitación en Consulados.

Servicios al Contribuyente⁵

El Servicio de Administración Tributaria ha considerado como una prioridad fortalecer y fincar una relación de confianza y equidad con los contribuyentes, así como modernizar los esquemas de atención existentes. A fin de lograrlo, se conformó en el año 2001, la Administración General de Asistencia al Contribuyente, área que se constituye como interlocutor de la atención ciudadana en materia tributaria. Su tarea consiste en transparentar y enlazar los procesos de servicio al contribuyente, además de constituirse en un frente único de gestión que facilite el cumplimiento voluntario de sus obligaciones y el ejercicio de sus derechos.

- El SAT estableció un nuevo esquema de pagos electrónicos de contribuciones, el cuál cuenta con dos modalidades: pago en ventanilla bancaria con tarjeta tributaria y pago por Internet mediante transferencia electrónica de fondos, el cuál busca que el contribuyente cumpla al menor costo y tiempo posible con sus obligaciones fiscales. Mediante este esquema se han emitido 3,4 millones de tarjetas tributarias de las cuales se han entregado 2,8 millones.
- Se cuenta con 427 ventanillas universales con esquema de atención integral y 661 módulos de asesoría.
- Se publicaron las Reglas Generales que regulan la presentación de los pagos por Internet y en ventanilla bancaria con Tarjeta Tributaria.

⁵ Información preliminar de las Administraciones Generales de Asistencia al Contribuyente y de Tecnología de la Información para el documento "Evaluación del Desempeño de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal". Enero -Junio 2002

- Se instalaron 68 salas de Internet a nivel nacional, para proporcionar el servicio a los contribuyentes.
- Se desarrolló el mecanismo de firma digital de recibos de pago de impuestos y recepción de declaraciones electrónicas.
- El diseño y la construcción del sistema que utiliza la tecnología de Internet permitirá agilizar la entrega en forma inmediata, de la Cédula de Identificación Fiscal a los contribuyentes (personas morales) que se registran vía notarios.
- Durante este periodo se emitieron 163.144 Cédulas de Identificación Fiscal en 24 horas.
- La implantación de un nuevo esquema que autoriza a los Fedatarios Públicos a operar inscripciones de personas morales, permitirá la entrega de las Cédulas de Identificación Fiscal en forma personalizada e inmediata; se han inscrito durante el semestre 263 fedatarios públicos (notarios y corredores) y 556 Personas Morales.
- Se logró la reducción en los trámites que realizan los contribuyentes ante las aduanas y áreas centrales, en 43,2 por ciento, quedando 88 trámites vigentes, resultado de la revisión con la COFEMER (Comisión Federal de Mejora Regulatoria).
- Se recaudó un importe de 180.012,3 millones de pesos por medio de 147.405 declaraciones electrónicas (aprox. 18.000 millones de dólares)
- Se diseñó y construyó un sistema que permite a los contribuyentes presentar vía Internet sus avisos para dictaminarse.
- La infraestructura de seguridad para cubrir de contingencias al equipo de cómputo, permite garantizar la disponibilidad y la integridad de la información que se procesa en el Centro de Procesamiento Nacional, como medio alternativo en caso de desastres.

Transparencia y Combate a la Corrupción⁶

- Se implantaron dos bases de datos de consulta para apoyar líneas de investigación de fraude aduanero o ilícitos, y para los mismos fines, se encuentra en proceso la actualización de las operaciones 2002 de comercio exterior del Sistema Automático Aduanero Integral (SAAI).
- A través del Sistema Integral de quejas, denuncias y sugerencias se recibieron 2.160 asuntos, de los cuales el 98 por ciento fueron atendidos y solventados.
- Se desarrollaron las investigaciones necesarias para integrar los expedientes que permitieron la formulación y presentación de 191 denuncias: 75 ante la Procuraduría General de la República, 111 ante el Órgano Interno de Control en el SAT y cinco ante la Procuraduría Fiscal de la Federación.

Con motivo de denuncias e información de inteligencia, se realizaron 168 revisiones administrativas, cuyos hallazgos sirven de soporte para formular denuncias.

Se liberó el programa "Reto de Integridad" y se colocó en el portal de IntraSAT, contabilizándose 33.488 visitas, correspondiendo 19.784 a servidores públicos.

3. SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO RECAUDATORIO Y DE FISCALIZACIÓN (SEDRYF)⁷

El Sistema de Evaluación del Desempeño Recaudatorio y de Fiscalización es un esfuerzo conjunto de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, para realizar un proceso de evaluación de la gestión de la Administración Tributaria.

A continuación se presentan algunos resultados importantes del primer trimestre del año 2002.

1. Indicadores de Recaudación.
 - Se recaudaron 131,87 pesos netos como Ingresos del Gobierno Federal por cada peso erogado del presupuesto asignado al SAT.
 - Los Ingresos Netos recaudados por el Gobierno Federal alcanzaron el 91,75 por ciento, con respecto a los Ingresos Programados.

⁶ Información preliminar de la Administración General de Evaluación para el documento "Evaluación del Desempeño de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal". Enero-Junio 2002

⁷ Referenciado del Informe del 1er. Trimestre del Sistema de Evaluación del Desempeño Recaudatorio y de Fiscalización. 2002

- Los Ingresos Netos recaudados por el Gobierno Federal a través de medios electrónicos representaron el 39,60 por ciento de los Ingresos Netos Totales Recaudados.
 - El crecimiento porcentual en el número de Contribuyentes Activos, respecto al obtenido al final del año anterior, fue de 2,46 por ciento.
 - El porcentaje que representó el número de Promociones Recibidas Resueltas, con respecto al Total de Promociones Recibidas fue de 83,77 por ciento.
2. Indicadores de Auditoria.
- Por cada peso invertido en la Función Fiscalizadora, se recaudaron 10,48 pesos.
 - Del total de Actos de Fiscalización Profundos realizados, el 84,64 por ciento resultaron con observaciones.
3. Indicadores de Eficacia en la Fiscalización.
- El número de Auditorias Terminadas superó en 19,27 por ciento a las Programadas.
4. Indicadores de Eficiencia en la Resolución de Juicios a Favor.
- El SAT ganó el 36,20 por ciento de los juicios concluidos.

CONCLUSIONES

La transformación de la administración tributaria presenta grandes retos que el actual gobierno mexicano está dispuesto a enfrentar, orientando sus esfuerzos hacia la consolidación de una organización moderna, flexible, competitiva, capaz de aumentar la eficacia recaudatoria, combatir la corrupción y buscar la aceptación del elemento recaudatorio por parte de la sociedad.

En este aspecto, se ha avanzado sustancialmente hacia la búsqueda del equilibrio entre el uso óptimo de los recursos y la atención de calidad, mediante una relación equitativa y justa entre el fisco y los contribuyentes.

Los factores claves para lograr el cambio han sido considerados en la Planeación Estratégica del Servicio de Administración Tributaria, marcando el rumbo total de las acciones directivas a favor de los objetivos de la institución; los resultados de la nueva gestión tributaria ya son evidentes, pudiéndose expresar en los siguientes aspectos:

- Los sistemas informáticos han sido actualizados, lo que ha permitido una amplia utilización de Internet y de tecnología de punta y sistemas de información integrales e integrados que cubren todas las áreas del Servicio de Administración Tributaria.

- La estructura organizacional se encuentra en proceso de reestructuración, encaminándola hacia un modelo flexible y orientado hacia el servicio de calidad.
- Los sistemas de control interno para fiscalizar la operación, dar cumplimiento a los estándares de comportamiento ético, sistemas de seguridad y controles de calidad e integridad de la información, se han constituido en una prioridad en la administración tributaria mexicana.
- Se ha emprendido un proceso de selección de los recursos humanos que pretende contar con personal suficiente, capacitado, motivado, ético y comprometido con la institución.
- Los procesos de atención al contribuyente se han modernizado, por lo que en la actualidad se ofrecen servicios eficientes y de calidad.

Sin embargo, aún queda mucho por hacer en materia de evaluación de la gestión, acciones que permitirán avanzar en la consolidación de un nuevo esquema tributario, mediante la adecuada y oportuna toma de decisiones.

En este sentido, está en diseño el Sistema de Información Estratégica y de Gestión, cuyo objetivo es “Contar con un sistema que administre e integre oportuna y verazmente los resultados del proceso de instrumentación de los planes estratégicos de las Administraciones Generales del Servicio de Administración Tributaria, suministrando información estratégica para la toma de decisiones en la corrección de desviaciones.”

Estos instrumentos brindarán los elementos necesarios para conformar un modelo de evaluación a través de indicadores, accesible, integral, confiable y oportuno.

Los retos y oportunidades son muchos, sin embargo, se puede decir que los esfuerzos continuos y el compromiso sostenido de toda la organización se centran en hacer del Servicio de Administración Tributaria una institución acorde con las necesidades y expectativas de la sociedad mexicana.

Caso práctico:

TEMA 2.3 EL ACOMPAÑAMIENTO DE LA GERENCIA DE LOS RECURSOS (HUMANOS Y FINANCIEROS) DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

René Humberto Pérez Ordóñez
Superintendente
Superintendencia de Administración Tributaria
(Guatemala)

SUMARIO: Introducción.- I. Administración de los Recursos Humanos y Financieros.- 1.1 Recurso humano.- 1.1.1 Programa de inducción institucional.- 1.1.2 Plan de carrera.- 1.1.3 Evaluación del desempeño.- 1.1.4 Capacitación.- 1.1.5 Principales resultados.- 1.2 Recurso financiero.- 1.2.1 Metodología presupuestaria.- 1.2.2 Ingresos de la Superintendencia de Administración Tributaria.- II. Principales Indicadores de Gestión del Recurso Humano y de la Gestión Financiera del 2002.- 2.1 Indicadores de gestión de la gerencia de recursos humanos 2002.- 2.2 Indicadores de gestión de la gerencia administrativa financiera 2002.- 2.2.1 Comportamiento del presupuesto de ingresos y egresos 1998-2002.- 2.2.2 Costos de la recaudación tributaria por la Superintendencia de Administración Tributaria.- III. Conclusión.

INTRODUCCIÓN

El propósito de este documento es presentar la administración de los recursos tanto humanos como financieros dentro de la Administración Tributaria Guatemalteca.

El recurso humano conforma en esencia una organización a través de grupos de trabajo que se ocupan de algún tipo de esfuerzo concentrado y coordinado para lograr objetivos comunes. Como tal una organización proporciona el medio para lograr los objetivos que no se alcanzarían si los individuos trabajaran separadamente. Esta es una razón específica para delegar la administración de este tan importante recurso a los especialistas en el campo, en nuestro caso a la Gerencia de Recursos Humanos de la SAT, quienes responden a la necesidad de mejorar la eficiencia y la calidad del trabajo a través del sinergismo y los valores que se identifiquen con nuestro propósito.

La administración del Recurso Humano va más allá de las relaciones humanas pues este es el recurso más importante en una organización y esta constituido en todos los niveles. Aun cuando una organización posea abundante capital y otros recursos, fracasará si sus colaboradores no están motivados a realizar sus tareas de una manera eficiente.

Como todos los países enfrentamos un reto ante la paridad de la eficiencia del recurso humano y el costo de operación, por lo que es de vital importancia el empleo eficiente del recurso financiero. Frente a tal realidad la Superintendencia de Administración Tributaria en lo que corresponde a la gestión, ha obtenido resultados favorables, tanto en medios financieros como operacionales, al mantener una

distribución eficiente de personal, materiales y equipo, con el objeto de llenar los requisitos de demanda del sistema de operación.

La combinación de ambos recursos representa para nuestra Institución una inversión retribuida a la sociedad en pro del beneficio y las desafiantes necesidades de nuestro país.

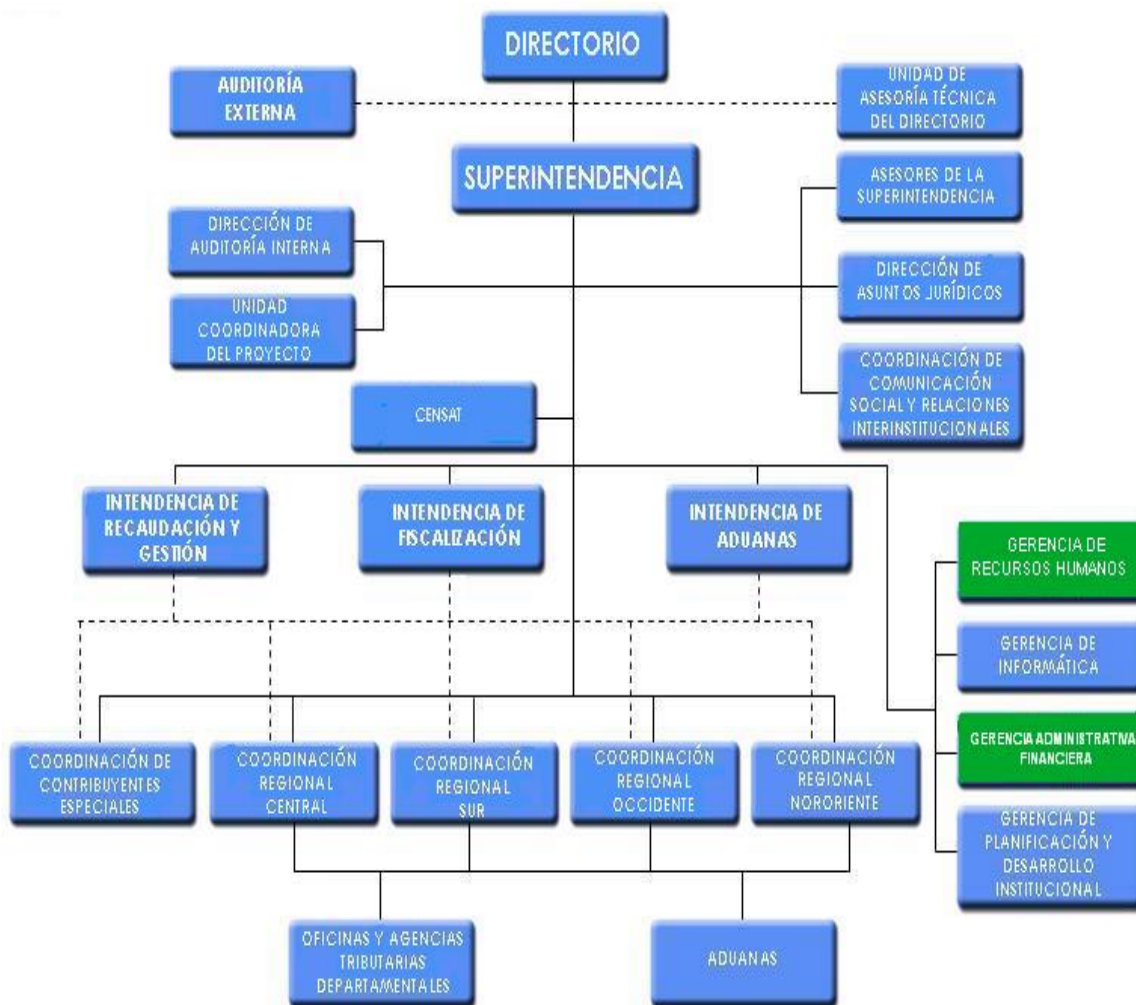
I. ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS Y FINANCIEROS

La Superintendencia de Administración Tributaria, fue creada bajo el compromiso de responder a la necesidad de incrementar y sostener la carga tributaria del país cuyo objetivo es ejercer con exclusividad las funciones de Administración Tributaria contenidas en la legislación de la materia y ejercer las funciones de administrar el régimen tributario, la recaudación, el control y la fiscalización de los tributos internos y de los que gravan el comercio exterior que deba percibir el Estado y la administración del sistema aduanero de la República y otras funciones específicas derivadas de éstas. Se exceptúa la recaudación de los impuestos y arbitrios que administran las municipalidades y otras entidades recaudadoras de tributos.

Lo expuesto anteriormente exige un alto cumplimiento en la calidad de la gestión interna, para lo cual, dentro de su organización se creó la Gerencia de

Recursos Humanos y la Gerencia Administrativa Financiera como gerencias de apoyo a las funciones sustantivas de la Institución. Estas unidades se definen como las responsables de prestar los servicios de apoyo a la SAT y dependen jerárquicamente del Superintendente. No tienen jerarquía sobre las otras dependencias de la SAT, solo mediante resoluciones e instrucciones escritas por el Superintendente.

ESTRUCTURA FUNCIONAL



Anteriormente Guatemala se había caracterizado, por tener niveles de recaudación tributaria históricamente bajos, comparados con países similares al nuestro como los Centroamericanos. Una visión realista de este problema consiste en reconocer que la baja recaudación tributaria obedece a problemas estructurales que no se resuelven por si mismos ni en un corto plazo, que requieren el decidido apoyo de todos los Organismos e Instituciones del Estado y del desarrollo de una “Cultura Tributaria” en la población, lo cual permitirá elevar la recaudación de una manera sostenida para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones fundamentales y los derivados de los Acuerdo de Paz.

Desde el inicio del año fiscal 2,001, la recaudación tributaria mostró una tendencia menor que las cifras aprobadas en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Lo anterior motivó la necesidad de impulsar una Reforma Tributaria, tendente a permitirle al Estado recaudar los ingresos necesarios para cumplir con sus obligaciones constitucionales y los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz.

Actualmente para dar cumplimiento a los compromisos contenidos en la Matriz de Política Económica 2000-2004 del Gobierno de la República, la Superintendencia de Administración Tributaria, incluyó en su Planes Operativos, programas de eliminación de privilegios fiscales, combate a la evasión fiscal y al contrabando y defraudación aduanera. Se implementaron acciones para la modernización de las aduanas y se implementó la póliza electrónica en los 21 puestos fronterizos existentes.

Se facilitó el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, descentralizando los servicios de la administración tributaria por medio de la puesta en funcionamiento de nuevas Oficinas y Agencias Tributarias; se dotó de tecnología de punta a las Aduanas y Oficinas Tributarias y se les conectó con los sistemas centrales de información de la Superintendencia de Administración Tributaria, garantizando con ello la validez, confiabilidad y rapidez de la información. Así mismo, se implementó el sistema BancaSAT, que permite la declaración y pago de los impuestos por medio de Internet, a través del débito de las cuentas bancarias de los contribuyentes.

Como parte de una estrategia global e integral de la fiscalización y control de los contribuyentes, se fortaleció la Coordinación de Contribuyentes Especiales, asignándole las funciones de fiscalización y recaudación de tributos internos y del comercio internacional de los contribuyentes calificados como especiales

Con el fin de minimizar la evasión fiscal, el contrabando, la defraudación aduanera y la corrupción a fin de elevar la recaudación tributaria de una manera sostenida, se ha establecido rutas fiscales, implementado controles y realizado operativos de fiscalización.

1.1 RECURSO HUMANO

Cuando una Institución se enfrenta al logro de su visión, es necesario considerar cómo se van a obtener los resultados de posición competitiva en el mercado y satisfacción del cliente. Parte fundamental de ese cómo, son las personas que van a ejecutar las acciones previstas.

Para poder enfrentar retos cada día mayores, las personas deben estar preparadas para afrontarlos no sólo desde el punto de vista psicológico sino también desde la perspectiva de la preparación en conocimientos y habilidades necesarios y suficientes para vencer los obstáculos y lograr las metas. Al final del día, se argumenta como causas del fracaso, la calidad del producto, los costos, y otras dificultades, cuando en realidad la causa del fracaso es la inadecuada preparación del recurso humano.

Dadas las actuales ventajas que presentan los mercados mundiales, la tecnología y los medios de transporte, la alta gerencia puede estar capacitada para definir grandes estrategias, pero sólo con un recurso humano desarrollado será posible el manejo de estas ventajas.

Para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz Guatemaltecos suscritos en 1996, se diseñó un proyecto de modernización del Estado y derivado de éste, el proyecto SAT, con una estructura organizacional que busca hacer más eficientes las funciones de la Administración Tributaria. Dentro de la estructura organizacional se encuentra la Gerencia de Recursos Humanos que desarrolla las funciones siguientes:

- a. Captar, mantener, desarrollar, evaluar e incentivar el mejor recurso humano disponible en el mercado laboral;
- b. Establecer y administrar el sistema de personal, las políticas, planes y programas de prestaciones y beneficios para el personal en materia de Recursos Humanos;
- c. Administrar, supervisar y controlar el plan de Carrera Administrativa, Evaluación del Desempeño y el Programa de Capacitación.

En cumplimiento de las funciones mencionadas anteriormente, la Superintendencia de Administración Tributaria ha desarrollado varios programas, enfocados a la integración, motivación y desarrollo de los colaboradores en sus diferentes áreas, los cuales se explican a continuación:

1.1.1 PROGRAMA DE INDUCCIÓN INSTITUCIONAL.

El objetivo de este es el facilitar la adaptación de los nuevos colaboradores y funcionarios a la unidad donde prestará sus servicios.

El programa ofrece información precisa al nuevo colaborador y esto permite su identificación con la misión y visión de la Institución; lo inicia en el conocimiento de las políticas, leyes y reglamentos que rigen el funcionamiento de la Institución; ayuda a que conozcan e interioricen los valores de SAT, mismos que determinan las conductas laborales. También ayuda a informar sobre el desarrollo institucional, profesional y humano así como sus derechos, deberes y prohibiciones como miembros de la Institución; sensibiliza a los nuevos colaboradores sobre el impacto del producto del puesto que ocupará en los resultados y metas de la Institución.

1.1.2 PLAN DE CARRERA.

Cumpliendo con lo requerido en el Reglamento de Trabajo de la Institución en su artículo 35, que establece que la Carrera Administrativa será el sistema de selección y promoción que garantiza el desarrollo técnico profesional y especializado de los colaboradores de la SAT, el objetivo de este programa es dar

igualdad de oportunidades para la promoción con base a meritos, habilidades, aptitudes y capacidades de los colaboradores.

Éste también determina la carrera profesional de cada uno de los colaboradores; los requerimientos individuales para cada cargo según su perfil de puesto y administra y controla el desarrollo del Plan de Carrera. Mediante investigaciones, estudios y análisis especializados, se logró estructurar el Plan de

Carrera Administrativa en cinco niveles. Cada uno de éstos, incluye familias de puestos de conformidad a la jerarquía, unidad administrativa, y escolaridad. El Plan de Carrera Administrativa consta de 101 cursos divididos en tres grandes categorías: Legislación Tributaria, Administración Tributaria y Administración General. El 90% de los cursos se dirigen al área técnica y un 10% corresponden a formación de soporte.

1.1.3 EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.

Este programa tiene como objetivo determinar el cumplimiento de los resultados alcanzados mediante la gestión del colaborador.

A la vez realiza una evaluación integral de la productividad individual y el comportamiento laboral; realiza compromisos de desempeño individual en términos de productos tangibles; reconoce el desempeño individual destacado; formula estrategias de formación y capacitación; facilita y mejora la capacitación; señala y corrige desempeños individuales deficientes; retroalimenta el desarrollo de los procesos de trabajo y determina la promoción y desarrollo dentro de la Institución.

En el año 2001, se diseñó una nueva herramienta de Evaluación del Desempeño, basada en entrevistas directas con el 100% de colaboradores y funcionarios con personal a cargo, sobre el quehacer real en cada unidad administrativa. Cuyo instrumento consta de dos partes: la primera, evalúa el desempeño por funciones y actividades en cada puesto de trabajo y segunda mide factores y dimensiones de desempeño generales. El sistema consta de los componentes siguientes: planificación, diseño, autorización, comunicación, entrenamiento a evaluadores, aplicación de la herramienta, recopilación y procesamiento de la información, retroalimentación.

De los resultados de la evaluación del desempeño se derivó el plan de capacitación para el año 2002.

1.1.4 CAPACITACIÓN.

El propósito del programa es capacitar a todo el personal de la Institución con el fin de prepararlo para desempeñar adecuadamente las funciones en su puesto de trabajo.

Este programa tiene una cobertura en las cuatro regiones del país para la mejora, incremento y desarrollo de la calidad de los conocimientos con la finalidad

de hacer más eficiente el desempeño profesional de los colaboradores; facilita la formación que incrementa la productividad en el trabajo; profesionaliza al personal con conocimientos técnicos que impactan en el logro de resultados y el lograr la identificación del personal al mejor desempeño de su puesto de trabajo.

Para lograr una óptima administración del programa de capacitación se cuenta con un grupo estratégico conformado por funcionarios de la SAT. Este grupo tiene la capacidad de proponer planes y programas de capacitación y formación. Dicho grupo se conforma de nueve personas, que se reúnen una vez cada semana y extraordinariamente cuando es necesario para revisar y analizar las acciones, evaluar la normatividad, decidiendo en consenso su permanencia o cambio previo a elevar informes y/o propuestas a la Superintendencia, en la materia.

Dentro de la ejecución de este programa, se cuenta con la asesoría del proyecto de Fortalecimiento de los centros de capacitación de las Administraciones Tributarias BID-CIAT con el que se llevan a cabo capacitaciones en modalidades a distancia y autodidactas. Este programa ha superado las expectativas en áreas de capacitación técnica y de soporte a nivel nacional, proyectándose como resultado de éste, el mejoramiento al servicio al contribuyente y el alcance de las metas de recaudación establecidas.

1.1.5 PRINCIPALES RESULTADOS.

Dentro de los principales logros concernientes con el Recurso Humano se pueden mencionar los siguientes: la implementación del código de ética con el objeto de coadyuvar al desarrollo de una cultura organizacional de rechazo a la corrupción y el cual sustenta la misión, visión, principios y valores de la institución. Dicho código fue divulgado a todos los colaboradores de la SAT, por medio de talleres de difusión.



Buscando reforzar la cultura organizacional de la Institución, se desarrollo el programa permanente “Juega Limpio”, el cual promociona los principios y valores contenidos en el artículo 7 del Reglamento de Trabajo de la Superintendencia de Administración Tributaria.

Este programa transmite al personal, el perfil de comportamiento que se espera de los colaboradores de la SAT, por tal motivo los mensajes se transmiten a todas las unidades administrativas de la institución.



A la fecha la SAT cuenta con 2.500 colaboradores, quienes han recibido formación mediante 803 cursos de capacitación sobre Legislación Tributaria, Merceología y Clasificación Arancelaria, TLC, Sistema Arancelario Centroamericano, Valoración GATT, Declaración Electrónica de Control Aduanero (Póliza Electrónica), Atención al Contribuyente, Software Informáticos, entre la gama de temas que fortalecieron sus conocimientos, habilidades y destrezas que permiten, cada vez más, ofrecer servicios de calidad.

Como Institución técnica, la SAT mantiene un programa de cooperación horizontal con organizaciones similares de otros países, orientado a capitalizar conocimientos y experiencias que faciliten el desarrollo de la administración tributaria, a través del intercambio de especialistas comprometidos con la réplica y transferencia de lo aprendido, a los grupos de colaboradores relacionados con temas específicos. En esta línea, se aprovechan además, las ofertas de entes multilaterales de asistencia técnica que responden a necesidades de formación de las administraciones tributarias de la región.

De esta cuenta, y a través del riguroso proceso de selección para la capacitación en el extranjero, se logró que más de 45 colaboradores de la SAT, participaran en eventos en otros países, sobre temas de Nuevas Tecnologías al Servicio de la Administración Tributaria, Tributación de los Mercados Financieros, Administración Tributaria, Fiscalidad Internacional y Política Tributaria, Derecho Tributario, Derechos y Obligaciones de los Contribuyentes.

Con el propósito de hacer real la igualdad de oportunidades de los trabajadores de SAT a los programas de formación, se diseñó y realizó un Diplomado en Administración Tributaria, el cual impartió la Universidad Galileo de Guatemala, con el financiamiento del 70% de parte de SAT y 30% que aportaron los 100 alumnos inscritos. El 100% de participantes son trabajadores de la SAT. El diplomado se clausuró en diciembre de 2001.

Con el fin de agilizar los procesos y aprovechando los beneficios de la tecnología con la que cuenta la SAT; se creó dentro de la red interna de la institución (Intranet) una página de Recursos Humanos que permite a los

colaboradores obtener una mejor y más rápida atención a sus requerimientos a éste respecto.

En ésta página los colaboradores pueden obtener información en relación a los temas siguientes: remuneración mensual de su trabajo, la información general almacenada en las bases de datos de la Gerencia de Recursos Humanos, cálculo automático del impuesto sobre la renta del período actual y anterior. Para acceder a dicha información fue asignado una clave de acceso a cada colaborador.



Adicional a la información concerniente a su record como empleado la página cuenta con información de las actividades sociales y culturales que se llevan a cabo y que promueven la integración e identificación del personal con la Institución

1.2 RECURSO FINANCIERO

Habiendo explorado el recurso humano y sus logros dentro la Administración Tributaria, llegamos a la segunda parte y esencial complemento del funcionamiento institucional, como lo es el recurso financiero, el cual depende de la productividad obtenida que será la base del ingreso presupuestario para llevar a cabo tal gestión.

Para el logro de los objetivos, la Institución administra sus recursos financieros a través de la Gerencia Administrativa Financiera cuyas principales funciones son: planificar dirigir, coordinar, supervisar y evaluar la utilización de los recursos financieros de la SAT.

Planificar y coordinar las actividades que en materia de cooperación y relaciones internacionales e interinstitucionales realice la SAT en el ámbito de su competencia.

Dirigir, coordinar y supervisar los procedimientos de compras y contrataciones, de archivo, de almacén, de secretaría, de seguridad operativa, y lo relativo a la infraestructura y elementos de apoyo logístico de la SAT.

Actualmente esta Gerencia utiliza la metodología basada en el presupuesto por programas, que a su vez conlleva la utilización de la trilogía "Planificación-Programación-Presupuestación" (P-P-P) la cual se describirá a continuación:

1.2.1 METODOLOGÍA PRESUPUESTARIA.

En Guatemala, el artículo 237 de la Constitución Política de la República establece que la “estructura del presupuesto es programática”.

Por lo anterior, en la Superintendencia de Administración Tributaria, se elabora un Plan Estratégico con un horizonte de cinco años, un Plan Operativo Anual y un Presupuesto Anual.

Con el objeto de mejorar la metodología, a partir del año 2003 se formulará además un “Presupuesto Multianual 2003-2005”.

La Estructura del Presupuesto de Egresos de la Superintendencia de Administración Tributaria vigente, está conformada por programas, actividades comunes y actividades centrales.

a. Programas: existen tres programas

- Recaudación de los Tributos Internos
- Recaudación de los Tributos del Comercio Exterior
- Fortalecimiento de la Administración Tributaria

Con relación a los dos primeros programas, cabe citar que el producto terminal o final de ambos es la recaudación, sin embargo, apegados a la teoría del presupuesto por programas se abren como dos programas diferentes debido a que se tienen diferente tecnología de producción; están regidos por leyes diferentes; tienen diferentes centros de gestión productiva y son de alta relevancia.

El otro programa, que es de carácter temporal, tiende a apoyar sustantivamente a los anteriores y tiene por producto final el mejoramiento de la Administración Tributaria mediante la implementación de nuevos sistemas y procedimientos.

b. Actividades comunes: hay dos actividades comunes a los Programas de recaudación de los tributos Internos y recaudación de los tributos del comercio exterior, que los apoyan directamente a lograr el producto terminal “quetzales recaudados”, que son las siguientes:

- Fiscalización de la Recaudación Tributaria
- Procuración Jurídica de los Tributos

c. Actividades centrales: existen seis actividades centrales, que brindan el apoyo y soporte a los tres programas básicos y a las dos actividades comunes, que son las siguientes:

- Dirección y Administración Superior
- Auditoría Interna
- Recursos Humanos
- Informática
- Administración y Finanzas
- Planificación y Desarrollo

Para las diferentes categorías programáticas: programa, actividad común y actividad central, se han definido e implementado indicadores de gestión como productos terminales, productos intermedios y volúmenes de trabajo, a fin de establecer el cumplimiento de los objetivos y metas de ejecución para el presupuesto de cada ejercicio fiscal. Con base en estos indicadores y la ejecución financiera, se evalúa la gestión del presupuesto de manera periódica en forma mensual, cuatrimestral y anual.

Para concretar la ejecución del presupuesto así formulado, y separar claramente las funciones normativas de las operativas, se cuenta con unidades ejecutoras para cada área.

Para tales efectos en Guatemala se ha desarrollado exitosamente el Sistema Integrado de Administración Financiera –SIAF-, con el apoyo del Banco

Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el cual se ha desarrollado dentro del marco del “Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina” –SIMAFAL-. Dicho sistema tiene por propósito mejorar la administración financiera del Estado, bajo los principios de centralización normativa y desconcentración operativa, para administrar los recursos públicos bajo normas de eficacia, eficiencia, economía y transparencia, para poner a la administración pública al servicio de la sociedad y hacer a los funcionarios y servidores públicos responsables por sus actos.

El desarrollo del Sistema Integrado de Administración Financiera, se concretó en buena medida con la implementación de la herramienta informática del mismo que es el Sistema de Contabilidad Integrada –SICOIN-, que integra los subsistemas de presupuesto, contabilidad, tesorería y crédito público, que registra una transacción una sola vez y genera los registros contables de las transacciones presupuestarias y de tesorería de manera automática, permitiendo llevar los dos momentos del ingreso que son el devengado y el percibido y los tres momentos del egreso que son compromiso, devengado y pagado en un solo sistema.

Por los éxitos logrados en el desarrollo del proyecto SIAF, dicho proyecto fue premiado como el mejor proyecto del BIRF en el año 1999.

En este sentido, la Superintendencia de Administración Tributaria fue la primera entidad descentralizada del Estado de Guatemala, en implementar y desarrollar el SIAF y el SICOIN, lo cual ha contribuido para que la administración financiera de la SAT, sea de hecho una de las mejores administraciones financieras del Estado.

1.2.2 INGRESOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

Se cuenta con dos fuentes regulares u ordinarias de ingresos que por ley son privativos de la Entidad, siendo estas en su orden:

- a. El dos por ciento (2%) de los ingresos tributarios internos y del comercio exterior que recaude.
- b. Los ingresos específicos por la venta de bienes y servicios conexos a la recaudación tributaria tales como marchamos aduaneros, calcomanías de turismo y tránsito internacional, servicios de aduanas prestados fuera de la jornada ordinaria, servicios de delegación de aduanas en sedes distintas de las aduanas tales como almacenes fiscales de depósito y remanentes del remante de mercancías abandonadas. Estos ingresos corresponden aproximadamente a un diez por ciento (10%) del monto del dos por ciento (2%) de los ingresos tributarios recaudados por la SAT.

Además, se ha contado con otras fuentes extraordinarias de ingresos como préstamos externos y transferencias corrientes recibidas del Gobierno Central.

Lo anterior implica, que el presupuesto ordinario de la Superintendencia de Administración Tributaria debe estar dentro del margen de un dos punto dos por ciento (2.2%) de los ingresos tributarios que recaude.

La Ley Orgánica de la Entidad, la reconoce como una entidad descentralizada del Estado con autonomía funcional, administrativa, financiera, económica; con personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios estipula, para que su autonomía financiera y económica sea real, que el Banco de Guatemala le debe transferir diaria y automáticamente el 2% de los ingresos tributarios que recaude; sin embargo esta situación no se ha concretado y el Ministerio de Finanzas Públicas, le transfiere los recursos conforme sus disponibilidades de caja y ha llegado a tener presas de pagos significativos, lo cual ha limitado la ejecución de programas y proyectos de la Institución, especialmente en lo que a gastos de inversión se refiera. Un problema adicional, es que si los legisladores o población ven que al final de cada ejercicio fiscal, se da una sub-ejecución presupuestaria, pueden estimar erróneamente que la Administración Tributaria no requiere de esos recursos, o bien no le han sido trasladados o le son transferidos extemporáneamente, y se corre el riesgo de que se intente disminuir el aporte del 2% de los ingresos tributarios recaudados.

Cabe citar que el Presupuesto de la Superintendencia de Administración Tributaria se ha administrado de una manera racional y que, con el objeto de facilitar una eficiente y efectiva administración de la SAT, optimizar la utilización de los recursos asignados y evitar el establecimiento de debilidades administrativas, se han cumplido con los principios siguientes:

- a. La ejecución del presupuesto de egresos ha estado en función del presupuesto de ingresos; por lo que, cuando el comportamiento de los ingresos ha mostrado una tendencia menor de la programada, el Superintendente ha dictado estrictas medidas de austeridad y restricción en los gastos.
- b. Los montos asignados en el Presupuesto no han obligado a la realización de los gastos.
- c. Los gastos se han efectuado únicamente en caso de ser necesarios.
- d. Éstos se han efectuado en la medida en que han contribuido al logro de las metas de ejecución de las actividades y programas.
- e. Los créditos contenidos en el Presupuesto de Egresos, han constituido el límite máximo de las asignaciones presupuestarias.
- f. No se ha adquirido compromisos ni devengado gastos sin disponibilidad presupuestaria y financiera.
- g. No se ha dispuesto de los créditos presupuestarios para una finalidad distinta de la prevista.
- h. Para todo egreso que se ha realizado, se ha buscado obtener la mejor calidad de los bienes o servicios a los precios más bajos posibles, sin sacrificar la calidad por el precio.
- i. Se ha evitado hacer adquisiciones con carácter de reserva, toda vez que las existencias se han mantenido a los niveles mínimos posibles.
- j. El Superintendente es el autorizador de los egresos y ha delegado esta función en el Gerente Administrativo Financiero.

II. PRINCIPALES INDICADORES DE GESTIÓN DEL RECURSO HUMANO Y DE LA GESTIÓN FINANCIERA DEL 2002

2.1 INDICADORES DE GESTIÓN DE LA GERENCIA DE RECURSOS HUMANOS 2002

Relaciones de los Indicadores de Gestión

Indicador		Relaciones
Rotación de personal	=	$\frac{\text{Total de despidos o renunciaciones}}{\text{Total de colaboradores SAT}}$
Ausentismo promedio de personal	=	$\frac{\text{Total de ausencias de personal por causa injustificada}}{\text{Total de colaboradores SAT}}$
Cobertura de capacitación	=	$\frac{\text{No. de colaboradores capacitados}}{\text{Total de colaboradores SAT}}$
Inversión promedio por colaborador	=	$\frac{\text{Costo de capacitación}}{\text{No de colaboradores SAT}}$

Indicadores de gestión de enero a junio de 2002

Indicador		Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
Rotación de personal	=	0,96%	0,74%	0,61%	0,89%	0,8%	0,64%
Ausentismo promedio de personal	=	0,08%	0,16%	0,57%	0,40%	0,35%	0,75%
Cobertura de capacitación	=	8,97%	19,98%	20,21%	20,56%	34,51%	32%
Inversión promedio por colaborador	=	Q 139,39	Q 399,27	Q 341	Q 103,23	Q 160,14	Q 195,60

Fuente: Gerencia de Recursos Humanos, SAT

2.2 INDICADORES DE GESTIÓN DE LA GERENCIA ADMINISTRATIVA FINANCIERA 2002

Relaciones de los Indicadores de Gestión

Indicador		Relaciones
% de ejecución presupuestaria	=	$\frac{\text{Monto de Presupuesto Mensual Devengado}}{\text{Monto de Presupuesto Total Mensual Actualizado}}$
% de ejecución acumulada	=	$\frac{\text{Monto de Presupuesto Mensual Devengado Acumulado}}{\text{Monto de Presupuesto Anual Vigente}}$
Compras por cotización	=	$\frac{\text{Monto de Compras por Cotización}}{\text{Monto de Compras Totales}}$
Compras con Fondo Rotativo	=	$\frac{\text{Monto de Compras por Fondo Rotativo}}{\text{Monto de Compras Totales}}$

Indicadores de gestión de enero a junio de 2002

Indicador		Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
% de ejecución presupuestaria	=	4,33%	4,68%	5,01%	6,15%	6,15%	6,24%
% de ejecución acumulada	=	4,33%	9,01%	14,02%	20,17%	26,32%	32,56%
Compras por cotización	=	0%	1,27%	13,0%	6,03%	3,33%	17,31%
Compras con Fondo Rotativo	=	5,95%	8,48%	9,0 %	4,24%	6,37%	10,67%

Fuente: Gerencia Administrativa Financiera, SAT

2.2.1 COMPORTAMIENTO DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS 1998-2002

- a. Presupuesto de Ingresos: El comportamiento del presupuesto de ingresos de la Superintendencia de Administración Tributaria, de los ejercicios fiscales 1998-2002, se puede apreciar en el cuadro siguiente:

PRESUPUESTO DE INGRESOS 1998-2002 SAT

(millones de quetzales corrientes)

CONCEPTO	DEVENGADO				ESTIMADO
	1,998	1,999	2000	2001	2002
INGRESOS TOTALES:	<u>37,39</u>	<u>425,59</u>	<u>475,31</u>	<u>606,04</u>	<u>441,39</u>
ORDINARIOS	<u>0</u>	<u>287,83</u>	<u>315,15</u>	<u>365,91</u>	<u>404,95</u>
2% de lo Recaudado por la SAT ¹		265,46	288,4	329,65	364,82
Ingresos Específicos SAT		22,37	26,75	36,26	40,13
EXTRAORDINARIOS	<u>37,39</u>	<u>37,76</u>	<u>160,16</u>	<u>240,13</u>	<u>36,44</u>
Transferencias Corrientes del Gobierno	37,39	0	0	0	0
Préstamos Externos		14,04	20,74	39,49	0
Disminución de Caja y Bancos		23,72	139,42	200,64	36,44

/1 cifras corresponden a la transferencia realizada a la cuenta de SAT

- b. Presupuesto de Egresos: El comportamiento del presupuesto de egresos de la Superintendencia de Administración Tributaria, de los ejercicios fiscales 1998-2002, se puede apreciar en el cuadro siguiente:

PRESUPUESTO DE EGRESOS 1998-2002 SAT
(millones de quetzales corrientes)

CONCEPTO	DEVENGADO				ESTIMADO
	1,998	1,999	2,000	2,001	2,002
EGRESOS TOTALES:	<u>13.68</u>	<u>173.41</u>	<u>292.15</u>	<u>518.76</u>	<u>417.65</u>
GASTOS CORRIENTES	<u>13.57</u>	<u>151.11</u>	<u>261.76</u>	<u>392.42</u>	<u>398.43</u>
Servicios Personales	6,99	93,67	144,04	200,43	242,16
Servicios Personales	0,21	32,04	96,04	165,59	124,82
Materiales y Suministros	0,29	7,37	16,11	21,37	19,46
Transferencias Corrientes	6,08	18,03	5,55	5,03	5,43
Otros Gastos	0,00	0,00	0,02	0,00	6,56
GASTOS DE CAPITAL	<u>0.11</u>	<u>22.30</u>	<u>30.39</u>	<u>126.34</u>	<u>19.22</u>
Propiedad, Planta y Equipo	0,11	22,30	30,39	126,34	19,22

2.2.2 COSTOS DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA POR LA SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

COSTOS DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA 1999-2002 SAT
(cifras millones de quetzales corrientes)

CONCEPTO	REAL			ESTIMADO
	1,999	2,000	2,001	2,002
Ingresos Tributarios Recaudados	13.273.027.804	14.475.239.278	16.482.739.671	19.690.438.235
Gastos totales SAT	173.409.566	292.150.833	518.758.938	417.649.732
Gastos corrientes SAT	151.103.820	261.766.000	392.415.987	398.423.826
Gastos en servicios personales	93.666.863	144.041.661	200.424.706	242.158.870
Costo total por quetzal recaudado	0,01306	0,02018	0,03147	0,02121
Costo corriente por quetzal recaudado	0,01138	0,01808	0,02381	0,02023
Costo en personal por quetzal recaudado	0,00706	0,00995	0,01216	0,01230

Es importante señalar que una parte significativa de los recursos que no se han podido ejecutar durante cada ejercicio fiscal, ha correspondido a gastos de inversión, lo cual ha sido determinado principalmente por dos razones:

1. El hecho de que no se cuente con los recursos oportunamente.
2. En el caso de las obras de infraestructura, especialmente en las Aduanas, no se han podido concretar debido a que el Ministerio de Finanzas Públicas no ha transferido a la Superintendencia de Administración Tributaria los bienes inmuebles que eran de las ex Direcciones Generales de Rentas Internas y de Aduanas que pertenecían a ese Ministerio; debido a que no se puede invertir en esos inmuebles si no se tiene la certeza jurídica de su propiedad.

No obstante lo anterior, se puede afirmar que la gestión financiera de la Superintendencia de Administración Tributaria ha sido la adecuada al haberle permitido a la Entidad alcanzar las metas de recaudación tributaria aún sin contar oportunamente con todos los recursos financieros para sufragar sus gastos y por lo mismo no haber estado en la capacidad de ejecutar su presupuesto en su totalidad.

III. CONCLUSION

La Superintendencia de Administración Tributaria es una Institución de reciente creación que funciona dentro del marco de Modernización del Estado de Guatemala, y reconoce que el éxito de su gestión se determina en función del cumplimiento de las metas de recaudación, y dentro de estas, el efecto SAT, es el factor que representa la efectividad de la administración de sus recursos humanos y financieros.

Caso práctico:

TEMA 2.3 EL ACOMPAÑAMIENTO DE LA GERENCIA DE LOS RECURSOS (HUMANOS Y FINANCIEROS) DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Clive Nicholas

Director General
Departamento de Servicios de Administración Tributaria
(Jamaica)

SUMARIO: Introducción.- Gerenciamiento de los recursos humanos. - Capacitación para el nuevo ambiente.- Diseño de indicadores específicos. - Aumento en la productividad de los funcionarios.- Proporciones de recaudación de impuestos.- Mejoras en la información y asistencia al contribuyente.- Conclusión.

INTRODUCCION

Durante la década de los noventa varios países emprendieron reformas en sus administraciones tributarias a fin de hacerlas más eficientes y efectivas. En muchos casos, había la necesidad de generar ingresos tributarios adicionales pero al mismo tiempo la población general no estaba a favor de la imposición de nuevos impuestos ni de aumentos en las tasas de los mismos. Una de las opciones que debió ser adoptada bajo estas circunstancias fue el mejoramiento de las administraciones tributarias, ya que la mayoría de éstas era susceptible de ser mejorada; las reformas se diseñaron de tal manera que si los impuestos, de hecho, debían ser aumentados, era como último recurso siempre que pudiera sostenerse que no había otras alternativas.

Además de la necesidad de aumentar los ingresos, también estaba la necesidad de mejorar la calidad del servicio suministrado por la administración tributaria asegurando que los clientes estuviesen más satisfechos con el servicio y que los costos de cumplimiento y administración se redujeran. En muchos casos se logró aumentar la satisfacción del cliente y reducir el costo de cumplimiento, facilitando la presentación de las declaraciones y el pago de los impuestos. Como consecuencia de esto, la cantidad de declaraciones de impuestos que ahora se presentan electrónicamente a través de Internet ha aumentado a pasos agigantados en varios países desarrollados, lo que no es el caso en los países más pequeños y menos desarrollados, sin embargo, los contribuyentes se han vuelto más conscientes y están exigiendo que las reformas que se están llevando a cabo resulten en tipos de mejoras similares como la declaración y pagos de los impuestos por medios electrónicos. Las mayores limitaciones enfrentadas por los países más pequeños es el hecho de que el uso de computadoras no está generalizado y el costo de adquirir tales equipos está, en muchos casos, fuera del alcance del contribuyente promedio. Sin embargo, los esfuerzos hechos por el gobierno y el sector privado de colocar computadoras en lugares tales como correos y negocios privados, hace vislumbrar que en un futuro cercano la tecnología estará más disponible y revolucionará la forma en que los impuestos son administrados en todo el mundo.

Es con esto en mente que se llevó a cabo recientemente en Jamaica una gran reorganización de la administración tributaria. La fecha de implementación en sí de la mayoría de los cambios fue el 1° de diciembre de 1999 y aunque somos conscientes que tomará algún tiempo apreciar las mejoras en toda su magnitud, en mi opinión la administración de los recursos humanos y financieros se orienta actualmente a contar con una administración tributaria considerada efectiva, moderna y profesional.

GERENCIAMIENTO DE LOS RECURSOS HUMANOS

Antes de la reorganización de los Servicios de Ingresos jamaicanos, el informe de los consultores destacó específicamente que la administración de los recursos humanos era una de las áreas más débiles dentro de la administración tributaria. Los consultores sostuvieron que los funcionarios no siempre estaban bien capacitados y que los gerentes no estaban llevando a cabo las funciones de dirigir sino que principalmente hacían el trabajo ellos mismos. En muchos casos, los gerentes eran funcionarios técnicos que eran buenos en lo que hacían y como resultado generalmente eran promovidos a posiciones gerenciales por su alto nivel de preparación técnica. Invariablemente éstos continuaban dedicando la mayor parte de su tiempo a ejecutar trabajos técnicos, que era lo que más les gustaba y eran buenos en eso.

Como resultado de lo expuesto más arriba se llevó a cabo un mayor esfuerzo de capacitación para asegurar que todos los Gerentes y Supervisores contratados para los Departamentos reorganizados estuvieran debidamente capacitados. A nivel gerencial la contratación se dirigió a identificar a las personas que poseían las aptitudes necesarias para planificar, organizar y controlar. Se puso menos énfasis en el conocimiento técnico de los aplicantes y en cambio, se le dio mayor prioridad a otras cualidades gerenciales como la comunicación, motivación y liderazgo.

Habiendo identificado estas personas, los funcionarios seleccionados fueron objeto de capacitación adicional en las siguientes áreas:

- Planificación estratégica
- Evaluación de desempeño
- Gerencia del cambio
- Delegación de funciones
- Trabajo en equipo
- Administración de personal

El cambio en la administración tributaria de una organizada por tipo de impuesto a una organizada por funciones también significó que tuvo que hacerse mucha capacitación cruzada para permitir que los funcionarios seleccionados adquiriesen las habilidades necesarias para estar en capacidad de realizar a un mismo contribuyente, auditorías conjuntas, tanto del Impuesto de Renta como del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Esta tarea no fue muy difícil para algunas personas, pues ya teníamos un núcleo de auditores capacitados en los diversos impuestos administrados en el país, de manera que no era necesario llevar a cabo una capacitación en gran escala de todos los auditores para adquirir esas nuevas habilidades.

Sin embargo, uno de los desafíos con los que nos encontramos en la reorganización eran los cambios culturales que surgieron al unir a tantas personas con distintos perfiles culturales para trabajar en equipo. Esto requería el compromiso de especialistas capaces de identificar los cambios necesarios para formar los grupos para trabajar como un equipo sincronizado. Está de más decir, que una gran cantidad de tiempo y dinero debió gastarse en la construcción del equipo para de esta forma pavimentar el camino para lo que estaba por venir.

CAPACITACIÓN PARA EL NUEVO AMBIENTE

Una dimensión crítica de la Administración de Recursos Humanos es la provisión que debe hacerse para asegurar que el conocimiento, habilidades y actitudes de todos los funcionarios permanezcan ajustados a las tareas que desarrollan. En un campo como el de la administración tributaria que está en constante evolución como respuesta al medio ambiente cambiante en el que opera, este aspecto de la administración de recursos humanos es especialmente desafiante.

Dado el rol crítico que la capacitación juega en la determinación de la efectividad de una administración tributaria, y la considerable inversión en recursos financieros y de otra índole involucrados es esencial que la efectividad del mismo proceso de capacitación sea cuidadosamente monitoreada.

La administración tributaria en Jamaica concede una gran importancia a la capacitación, la que se organiza en dos niveles organizacionales:

1. Cada Departamento tributario tiene una Unidad de Capacitación que designa y desarrolla programas de capacitación para cubrir las necesidades de sus propios programas operativos;
2. La Unidad de Capacitación del Departamento de Servicios de Administración Tributaria apoya los programas de capacitación de los departamentos individuales que también desarrolla y diseña programas para su uso en otros departamentos (por ejemplo, en Administración, Capacitación y Tecnología de la Información). La Unidad de Capacitación también dirige el desarrollo y mantenimiento de políticas y estándares de capacitación en la administración tributaria.

La administración acaba de completar una importante reorganización de su estructura y dotación de servicios, y una extremadamente alta inversión, en tiempo y recursos materiales se realizó en distintas áreas de capacitación, incluyendo auditoría e investigaciones, servicios al contribuyente, tecnología de la información y gerencia. La medición de la efectividad de estos programas y de la capacitación

generalmente ha sido reexaminada y, de acuerdo con las buenas prácticas actuales, ahora se enfoca en:

- a. La evaluación de la reacción, que determina la respuesta de los funcionarios a los programas de capacitación en los que han participado. Esto se hace principalmente mediante cuestionarios.
- b. La evaluación del aprendizaje, que determina el alcance del entendimiento y absorción por parte de los participantes de principios, hechos y técnicas. Esto se logra a través de distintas técnicas, incluyendo la comparación de los resultados de las evaluaciones distribuidas antes y después del programa de capacitación (por ejemplo, pre-evaluaciones y post-evaluaciones), el uso de grupos de control, simulaciones, caracterización de un rol dentro de la empresa y demostraciones.
- c. La evaluación de la capacidad para transmitir el aprendizaje, que mide hasta qué punto el comportamiento actual de los participantes ha sido producto del programa de capacitación. Esto se determina principalmente mediante la observación del desenvolvimiento de los participantes en el puesto de trabajo. Un ejemplo palpable de la exitosa aplicación de esta técnica de evaluación lo constituye el programa de capacitación de los agentes de ingresos que se desarrolla actualmente.
- d. La evaluación de resultados, o impacto organizacional. Esto es una dimensión extremadamente importante de la evaluación de capacitación donde el trabajo formal que incluye la medición real del impacto está recién ahora comenzando en Jamaica.

Bajo el encabezamiento “Garantía de la continuidad de una Administración Tributaria adecuada” el documento original aprobado por la Asamblea General del CIAT en Santo Domingo, en 1996, enumera como uno de los atributos mínimos necesarios para una sana y eficaz administración tributaria entre los países miembros del CIAT, el “desarrollo de planes de capacitación que aseguren el progreso técnico y permanente actualización de los funcionarios”.

El Grupo de Trabajo del CIAT sobre Indicadores de Desempeño ha sugerido el uso de tres indicadores principales para determinar qué tanto logran alcanzar las administraciones tributarias este requerimiento mínimo. Los indicadores sugeridos son los siguientes:

1. **Proporción de la capacitación en el presupuesto**, representa la proporción atribuible a los gastos de capacitación en el presupuesto de gasto global:

Fórmula:

Gastos de capacitación en el año
Presupuesto de la administración tributaria = actualmente 1,82%

2. **Capacitación por empleado**, representa el número total de horas de capacitación por cada empleado de la administración:

Fórmula:

$$\frac{\text{Cantidad de horas de capacitación en el año x número de participantes}}{\text{Número total de funcionarios}} = \text{Actualmente } 31,58 \text{ hrs. por empleado}$$

3. **Proporción de funcionarios capacitados en el año**, representa la proporción de empleados de la administración tributaria capacitados en un año:

Fórmula:

$$\frac{\text{Número de funcionarios capacitados en el año}}{\text{Número total de funcionarios}} = \text{Actualmente } 81\%$$

Estos tres indicadores básicos son el inicio de la determinación de la suficiencia del esfuerzo de capacitación, y su intención es que cada uno de los indicadores básicos sea analizado más adelante para proveer información más detallada al respecto. Por ejemplo, el indicador (3) supra puede ser adicionalmente descompuesto para mostrar el índice por tipos de funcionarios (por ejemplo: auditores, funcionarios del área de cumplimiento, funcionarios de servicios al contribuyente, gerentes, etc) capacitados en el año. De forma similar, el indicador (1) puede desagregarse para mostrar el índice de cada componente del costo de capacitación respecto al costo de capacitación global.

DISEÑO DE INDICADORES ESPECÍFICOS

Habiendo invertido un monto substancial de fondos en la reforma de la administración tributaria, era importante que pudiésemos identificar cuáles eran los beneficios que había obtenido el sistema como resultado de los cambios que tuvieron lugar. El Informe Final del Banco Mundial mostraba que la recaudación neta de ingresos (recaudación bruta menos reintegros) había aumentado un 8,9% en términos reales en el período 1995/96 al 2000/01. El número de contribuyentes registrados también había aumentado un 60% en el mismo período. Sin embargo, estábamos más preocupados con lo que estaba ocurriendo dentro de la administración tributaria en términos de la calidad del servicio, la habilidad de los funcionarios de la administración de llevar a cabo sus funciones, la productividad de los auditores y de los funcionarios del área de control de cumplimiento y sobre que los funcionarios tributarios tuvieran suficiente autoridad para llevar a cabo sus tareas y responsabilidades.

Para poder evaluar el funcionamiento de la administración tributaria en relación a estos y otros asuntos, una de las herramientas que usamos fue una comprensiva "Encuesta sobre el clima de trabajo de los funcionarios" que incluía 60 preguntas que abarcaban la organización de la administración tributaria y un diagnóstico organizacional.

El cuestionario fue diseñado por especialistas de la Oficina Ejecutiva del Director General que administraron la encuesta a 1.688 funcionarios de todos los puestos incluyendo los Comisionados de distintos Departamentos Tributarios.

Después de un cuidadoso análisis, los resultados finales fueron enviados a los departamentos tributarios para ser utilizados por la Gerencia y los funcionarios para diseñar programas dirigidos a mejorar aún más la eficiencia y efectividad de la administración tributaria.

Las siguientes son algunas de las preguntas y los resultados de la encuesta:

TABLA I

	Fuertemente de acuerdo	De acuerdo	Levemente de acuerdo	Neutral	Levemente en desacuerdo	No concuerdo	Fuertemente en desacuerdo	Sin respuesta
1. Como resultado de la reorganización, la Administración Tributaria estará en una mejor posición para administrar efectivamente las leyes tributarias y proveer un servicio de calidad a los contribuyentes.	10 %	47 %	16 %	18 %	3%	3%	2%	1%
2. La Administración Tributaria reorganizada me proveerá con mejores oportunidades de capacitación y crecimiento.	9%	31 %	18 %	25 %	5%	8%	4%	1%
3. Tengo un buen entendimiento de los principales cambios organizacionales ocurridos en la Administración Tributaria.	6%	34 %	19 %	16 %	8%	12 %	5%	1%
4. Mis colegas y yo trabajamos juntos como un equipo, y me siento cómodo trabajando con ellos.	26 %	43 %	11 %	8%	4%	4%	3%	1%
5. Me siento satisfecho que ahora los contribuyentes están obteniendo significantes mejorías en el servicio como resultado de los cambios organizacionales que han ocurrido.	13 %	32 %	20 %	15 %	7%	8%	4%	1%
6. Al final de un día laboral, generalmente siento que he hecho una contribución significativa al trabajo de mi organización.	38 %	42 %	7%	5%	2%	3%	2%	1%
7. Ahora siento que trabajar en la Administración tributaria es mucho más significativo y satisfactorio que antes de la reorganización.	5%	17 %	13 %	35 %	7%	14 %	8%	2%
8. Mi puesto de trabajo me ofrece la oportunidad de desarrollarme como persona.	18 %	37 %	16 %	9%	5%	8%	7%	1%
9. Tengo libre acceso a la información que necesito para funcionar exitosamente en mi trabajo.	6%	30 %	18 %	7%	11 %	15 %	10 %	1%
10. Mis relaciones con miembros de los grupos de trabajo son tanto amistosas como profesionales.	27 %	53 %	9%	5%	2%	2%	1%	--

AUMENTO EN LA PRODUCTIVIDAD DE LOS FUNCIONARIOS

Uno de los elementos claves de la reforma tributaria fue la reorganización de la administración por funciones. Este cambio produjo como resultado la fusión de tres (3) departamentos tributarios en un departamento denominado Determinación y Auditoría del Contribuyente. Bajo los nuevos sistemas, se les requiere a nuestros auditores llevar a cabo una auditoría comprensiva de todos los tipos de impuestos al mismo tiempo, reduciendo el doble esfuerzo y el costo de la auditoría al contribuyente. No hay duda que ambos objetivos han sido cumplidos basándose en la información otorgada tanto por los auditores como por los contribuyentes. Más aún, la efectividad de la auditoría también ha beneficiado a la administración a pesar del hecho de que algunos auditores se quejaban que no les era posible auditar todas las declaraciones seleccionadas porque algunos contribuyentes no presentaron todas sus declaraciones al momento de la auditoría. Por ejemplo,

algunos contribuyentes deberían declarar el IVA al día sin estar en la misma condición respecto a las declaraciones de rentas. Para manejar el problema de falta de presentación de las declaraciones de impuestos, el Comisionado del Departamento de Determinación y Auditoría del Contribuyente condujo a todos los auditores a proceder a la auditoría y utilizar el IVA por las ventas del período de doce (12) meses correspondiente al ejercicio financiero anual del impuesto sobre la renta como la base para hacer una determinación estimada de los contribuyentes omisos. Durante el ejercicio financiero 2001/2002 la productividad de la auditoría aumentó un 17% respecto al ejercicio 2000/2001. Adicionalmente, a esos contribuyentes omisos que son auditados automáticamente se les efectúa la determinación hasta el año en curso con respecto a todas sus obligaciones tributarias. La capacidad de la administración tributaria para enfrentar la evasión y aplicar medidas para el cumplimiento tributario también ha aumentado gracias a la creación de este departamento especializado de determinación y auditoría. Los costos del cumplimiento para los contribuyentes se han reducido mediante la introducción de los nuevos Centros Integrados de Ingresos, que en el mismo sitio proveen todos los servicios relacionados a los diferentes impuestos, se ha reducido el tiempo para completar procesos importantes, se simplificaron los formularios tributarios y se mejoraron los servicios al contribuyente.

Por ejemplo, la renovación de la licencia de conducir que toma cuatro horas ahora se realiza en aproximadamente 30 minutos.

Además, el mayor acceso a la información, junto a la inversión en la capacitación de los funcionarios para ofrecer un mayor nivel de servicio a los contribuyentes, ha dado como resultado un contribuyente más consciente y satisfecho.

RATIOS DE RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS

En relación a la recaudación se aprecian mejoras como se puede ver en la siguiente Tabla:

TABLA II

Estadísticas Macro económicas 1997/1998 al 2001/2002

Año Financiero	97/98	98/99	99/01	00/01	01/02
PIB Nominal (J\$M)	261.877	278.591	302.850	336.387	371.133
PIB Real (%cambio)	-1,7	-0,5	-0,0	1,0	1,3
Tasa de Inflación	8,8	6,0	8,4	6,5	7,6
Impuestos Recaudados (J\$M)	61.132	67.374	76.986	86.982	90.568
% cambio	7,8	10,2	14,3	13,0	4,1
Ratio Impuestos / PIB(%)	23,8	24,2	25,4	25,9	24,4

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la recaudación de los ingresos tributarios depende fuertemente de la situación económica del país, la evolución del Producto Interno Bruto (PIB) y la tasa de inflación. También debo resaltar que hasta Agosto del 2001, los ingresos tributarios estuvieron 6% arriba de la proyección. Sin

embargo, como resultado de los eventos del 11 de Septiembre de 2001, todo cambió y el resultado final fue una caída de \$5,7 billones en comparación a la proyección.

A pesar de la caída en relación a la proyección, las recaudaciones de 2001/2002 estuvieron 4% arriba de las del año anterior. En términos de costo de recaudación, el gasto total en el presupuesto de 2001/2002 para todos los departamentos tributarios sumó J\$ 2.198 billones de dólares.

Cuando se compara con respecto a la recaudación total de impuestos de J\$ 90.568 billones de dólares, el costo para recaudar \$1 dólar de ingreso fue de 2,4 centavos. Es nuestra intención reducir esta cifra aumentando nuestra recaudación de impuestos, y al mismo tiempo asegurarnos de que nuestros costos se minimicen en los próximos años.

MEJORAS EN LA INFORMACIÓN Y ASISTENCIA AL CONTRIBUYENTE

Otro de los atributos mínimos para una administración tributaria saludable es la Garantía de la confianza de los contribuyentes lo que requiere la aplicación de las políticas y leyes tributarias de forma justa, confiable y transparente, apoyada por un sistema que ofrezca un servicio confiable y fácil acceso a la información. Como parte de nuestro programa para crear conciencia tributaria y preparar a los contribuyentes para cumplir sus obligaciones tributarias, se implementó una estrategia de comunicación que incluye la simplificación de los formularios tributarios, la emisión de guías y boletines tributarios, y la diseminación de información en lenguaje simple. Como resultado del mayor acceso a la información en la administración tributaria a través de la informatización del sistema, y la inversión en entrenamiento, los contribuyentes están más conscientes ahora, propiciando consecuentemente un nivel más alto de cumplimiento voluntario.

Adicionalmente a los servicios usuales de asistencia al contribuyente ofrecidos en el mostrador, también se introdujeron los siguientes servicios en 2000/2001:

- a. 1-888- línea de ayuda tributaria (1-888-829-4357)

Una línea sin costo que es accesible por todo el país en horas de oficina y es dirigido por especialistas, que en el caso de no poder lidiar con el asunto satisfactoriamente, identificarán las personas que puedan solucionar los problemas de los contribuyentes.

- b. Portal: www.jrs.gov.jm

Para los clientes más sofisticados que tienen acceso a Internet, ahora existe un Portal que ofrece información sobre los diferentes impuestos y formularios, etc.

Estas iniciativas han jugado un papel importante en la satisfacción de las siempre crecientes necesidades de los contribuyentes, como el número de llamadas al 1-888 que aumentó aproximadamente 126% durante el año financiero 2001/2002.

CONCLUSIÓN

Mientras las mejoras en el funcionamiento de la administración tributaria ya son visibles en forma de más registros de contribuyentes, mejores recaudaciones, mayor productividad de auditoría y determinación y satisfacción del contribuyente mejorada, más tiempo es necesario para determinar en forma completa y evaluar el impacto del proyecto, especialmente en vista de lo que sucede en la economía mundial en este momento.

Sin embargo, lo que es importante es que ya ha comenzado el proceso de cambio de comportamiento tanto de los contribuyentes como del equipo de la administración tributaria.

Sabemos que esto no será un proceso de un día para el otro, sino uno que llevará una cantidad de tiempo razonable.

Las medidas vigentes están dirigidas a facilitar y acelerar el cumplimiento tributario con respecto a las obligaciones tributarias, y al mismo tiempo a minimizar los costos de cumplimiento tanto para la administración tributaria como para el contribuyente.

Debe destacarse que la informatización de los servicios de ingresos, que también fue una parte integral de la reforma, fue la más problemática y sólo se implementó por completo al comienzo del año. Este sistema permitirá a los gerentes utilizar recursos humanos y financieros de una manera más eficiente y efectiva, consecuentemente brindando más control sobre la recaudación de impuestos de las pequeñas empresas y en los sectores informales. Al mismo tiempo, también proveerá información que permitirá a la administración tributaria, facilitar el crecimiento de empresas honestas, facilitando el cumplimiento con el sistema tributario.

Ponencia:

**TEMA 3: LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE APOYO A LA GERENCIA
DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y PARA MEJORAR LA
RELACIÓN FISCO-CONTRIBUYENTE**

David W. Miller

Vice-Comisionado de Liquidación y Recaudación
Agencia de Aduanas e Ingresos
(Canadá)

SUMARIO: Introducción.- Algunos Parámetros de la Administración Tributaria.- Tendencias Actuales.- Progresando.- Algunas Consideraciones Prácticas.- Conclusión.

INTRODUCCIÓN

La recaudación de impuestos tiene una muy larga historia y en el transcurrir de este periodo los recaudadores de impuestos parecen haber utilizado la tecnología más efectiva que podían obtener. En tiempos antiguos al filo de la tecnología, una frase que parece haber caído en desgracia tan rápidamente como la industria de alta tecnología, significaba que los recaudadores de impuestos transmitían su mensaje con la espada más filosa disponible. Hace mil años, en el siglo once en Gran Bretaña, Guillermo el Conquistador ordenó que se llevara a cabo un inventario de las posesiones de sus súbditos a fin de asegurarse que ellos pagaban sus impuestos. Viendo que los monjes registraban esta información, los supersticiosos campesinos creyeron que su tierra y sus bienes muebles estaban siendo catalogados antes del cataclismo final del mundo y de esta manera llamaron a esta lista de contribuyentes el "Libro del Día del Juicio Final". En el transcurso del tiempo registrado, la mayoría de las cosas han estado sujetas a tributación y nuestros predecesores han mostrado una admirable imaginación en su selección de la tecnología apropiada. Por ejemplo, cuando los perros fueron gravados con impuestos, los asesores salían por los alrededores de noche, pateaban las puertas de cada vivienda y contaban el número de perros que ladraban.¹ La importancia de una exacta lista de contribuyentes y el uso de la tecnología más simple que sirva a los propósitos requeridos tiene una extensa y algunas veces colorida historia sobre la tributación. Podemos saludar a nuestros predecesores por su ingenuidad, ¿pero qué lecciones tan útiles podemos aprender de su experiencia? Mientras hay muchas lecciones que las administraciones tributarias pueden sacar de las experiencias de otras y de la historia, debe notarse que aún los países que tienen una legislación aparentemente muy similar tienen diferentes tradiciones y culturas que frecuentemente hacen que las comparaciones directas sean difíciles.

¹ Administración Fiscal Británica, "Breve Historia del Impuesto sobre la Renta", www.inlandrevenue.gov.uk/history

ALGUNOS PARÁMETROS DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

La mejor tecnología es la más simple y la que cumple más efectivamente con el objetivo operacional. Las administraciones tributarias utilizan ahora nueva tecnología de dos o tres diferentes eras: nuestros formularios en papel y los folletos explicativos impresos se basan en la tecnología del naciente siglo veinte, nuestros teléfonos y las computadoras de gran estructura se convirtieron en herramientas para los recaudadores de impuestos hace medio siglo; y las Computadoras Personales (PC) y los sistemas telefónicos automatizados aparecieron en la última década. Mientras cada una de estas tecnologías tiene su lugar en el arsenal de los recaudadores de impuestos para servir a propósitos y segmentos particulares de clientes, la multiplicidad de la tecnología y los canales de suministro presentan un reto de administración significativo.

La población de clientes de la administración tributaria se ha tornado crecientemente diversa. En la primera parte del siglo veintiuno, era pequeña la fracción de la población que tenía que ver con la administración tributaria. El pago de los impuestos estaba concentrado en un número más pequeño de negocios comparativamente sofisticados y unos pocos individuos ricos. Los derechos de aduana y los impuestos selectivos al consumo constituían la mayor fuente de ingresos del gobierno. Aquellos que pagaban derechos e impuestos eran, ya sea a los que se les decía sobre la cantidad que tenían que pagar antes de que sus mercancías fueran entregadas por Aduanas, o eran grandes compañías que tanto eran monitoreadas de cerca, tales como las destiladoras, o podían emplear a expertos para que manejaran sus asuntos. Durante la mayor parte del siglo veinte en Canadá, el impuesto principal sobre mercancías manufacturadas fue el Impuesto sobre las Ventas del Fabricante (MST por sus siglas en inglés) que fue impuesto a cerca de 50.000 de las compañías más grandes. Para el momento en que el MST fue reemplazado en 1991 por el impuesto al valor añadido, había más de 20.000 exenciones que tenían que ser administradas². Una razón principal para la introducción del Impuesto a los Bienes y Servicios (GST por sus siglas en inglés), el impuesto al valor añadido de Canadá, fue la distorsión de la actividad económica ocasionada por una gran y creciente erosión de esta base tributaria. Sin embargo, el efecto del cambio al GST fue que la administración tributaria de Canadá pasó de administrar las relaciones con 50.000 negocios sofisticados y altamente experimentados, mayormente de una interacción con especialistas, para tratar con más de 2 millones de negocios la mayoría de ellos muy pequeños, y con más frecuencia trataba directamente con el propietario que no tenía deseos de convertirse en un experto en tributación. Esto representó un cambio masivo en el nivel de pericia y en las motivaciones de la audiencia objetivo para la administración tributaria, se pasó de una situación de interacción de rutina con expertos bien informados cuyo trabajo mayormente dependía de mantener a su organización al día en el cumplimiento, a una que era mucho más compleja.

La complejidad del sistema tributario se ha incrementado también significativamente ya que los gobiernos han buscado el utilizar un sistema tributario que proporcione un régimen tributario equitativo e incentivos complejos tanto para los negocios como para los individuos. En Canadá, han habido muchos estudios del

² “El Lanzamiento Limpio”

sistema tributario, el más reciente fue el informe del Comité Mintz sobre la reforma del impuesto de sociedades³. Ante la creciente preocupación por la complejidad del sistema, los encargados del diseño de la política tributaria han cuidado de la equidad para diferentes tipos de contribuyentes estableciendo disposiciones específicas. Por ejemplo, a los negocios se les ha ofrecido créditos fiscales sobre la Investigación Científica y el Desarrollo Experimental (SR&ED por sus siglas en inglés) para que el extremadamente débil sector privado gaste en esta área, y los programas de tipo social, tal como el Impuesto de Beneficencia para los Niños en Canadá con ingresos probados, solamente se ofrecen a los canadienses si ellos completan una declaración fiscal combinada del Impuesto sobre la Renta y Beneficios”. Más de X millones de canadienses presentan ahora una declaración fiscal solo para recibir sus beneficios sociales. Esto significa que los canadienses más pobres tienen que manejar, con una asistencia mínima, tanta complejidad del sistema tributario, mientras los canadienses más ricos, si bien con asuntos tributarios más complejos, frecuentemente obtienen ayuda profesional para tratar con la administración tributaria. Nuestro servicio para los clientes por lo tanto tiene que reconocer esta amplia divergencia de circunstancias.

El uso de la tecnología no se ha limitado al procesamiento, a gran escala, de las declaraciones fiscales complejas, se han obtenido beneficios en otras áreas, tales como el responder a llamadas telefónicas y la gestión interna de la administración tributaria. Los sistemas de telefonía que utilizan computadoras como conmutadores permiten no solo una respuesta más eficiente a las numerosas llamadas telefónicas, sino que el software de administración de llamadas permite el monitoreo en tiempo real de los volúmenes de llamadas y un análisis detenido de los patrones de llamada. La mayoría del software contiene capacidades de monitoreo y reporte más o menos sofisticadas, de manera que la elección importante para las administraciones tributarias es el nivel del detalle a ser monitoreado y reportado. El nivel de detalle y la frecuencia de información claramente depende del uso de los datos. Mientras la administración de un centro de llamadas telefónicas requiere un monitoreo de las duraciones y los volúmenes de las llamadas a intervalos de 15 minutos, de manera que se pueda ajustar el número de funcionarios respecto al volumen de llamadas esperadas, un informe anual debe enfocarse en cuadros temporales más extensos y en un análisis más profundo de los datos, tales como las tendencias mensuales y anuales y más importante, el por qué se están haciendo las llamadas y cómo pueden eliminarse.

Las administraciones tributarias se enfrentan hoy en día con tal vez el ambiente operativo más complejo en la historia. A las mismas se les exige que se apoyen en la tecnología que se extiende al menos a tres generaciones, de los formularios en papel a transacciones seguras por Internet, mientras los límites entre estos canales, que van desde el contacto personal, a través del correo, por teléfono y el electrónico, se están tornando crecientemente confusos. El casi universal alcance del sistema tributario que se requiere para promover la equidad entre las diferentes clases de contribuyentes, demanda procesos que puedan ser utilizados por los menos a los más sofisticados, aún cuando la complejidad del sistema se esté incrementando.

³ En el sitio web de Finance (www.cra-adrc.gc.ca)

El reto de los administradores tributarios será encontrar las soluciones menos onerosas para reducir el número de tecnologías diferentes que se requieren para tratar con la amplia gama de formas en la que los ciudadanos y los negocios esperan ser capaces de interactuar con su gobierno. Debemos hacer estas simplificaciones en tanto tratamos con un sistema tributario crecientemente complejo y la amplia diversidad del conocimiento, las capacidades y motivaciones de los contribuyentes.

TENDENCIAS ACTUALES

Durante el pasado año, la CCRA ha estado consultando con los canadienses sobre cómo mejorar la administración tributaria en Canadá. Los temas que están emergiendo de esta iniciativa de “Direcciones Futuras” son bastante consistentes con nuestra misión y el plan de negocios. Hemos escuchado que deberíamos reducir la carga sobre aquellos que están tratando cumplir con sus deberes tributarios y aplicar medidas de cumplimiento responsables y dirigidas precisamente hacia donde se requiera. Un tema interesante que emergió fue el de los muchos beneficios que se obtuvieron de la precisión y la consistencia. Para los ciudadanos y los negocios canadienses esto significa comprender lo que se requiere para cumplir con sus obligaciones y ser capaces de completar la transacción de manera exacta y rápida. Para la CCRA significa trabajar para eliminar errores en cada etapa del proceso, hacerlo tan pronto como sea posible durante el ciclo del procesamiento, y proporcionar respuestas exactas y consistentes a las consultas.

El mayor uso de la tecnología claramente no es la única respuesta a estas necesidades, pero su cuidadosa aplicación a las bien definidas necesidades de los negocios pueden producir resultados beneficiosos. El teléfono es el dispositivo electrónico más ampliamente disponible y puede ser utilizado fácilmente para las consultas automatizadas y el ingreso de datos simples. Mientras el Internet tiene una cobertura más estrecha de la población contribuyente, obviamente tiene un mayor potencial. Tanto el teléfono como el Internet pueden ayudar a los contribuyentes a comprender sus obligaciones por medio del incremento de su acceso a la información y a las herramientas automatizadas que pueden ser adaptadas a sus circunstancias particulares. Por ejemplo, la CCRA tiene un sistema automatizado, disponible a través tanto del teléfono como del Internet, lo que proporciona una información personalizada acerca de la situación tributaria individual del año en curso. Esto incluye información acerca del status de su devolución fiscal y su elegibilidad para el Beneficio Fiscal para los Niños canadienses (CCTB por sus siglas en inglés) y la fecha en la que se recibirá el siguiente pago del CCTB.

La expansión del uso de la declaración electrónica puede ahorrarle tiempo a los negocios, debido a la verificación de la validez que puede introducirse durante el proceso de captura de datos, también se puede reducir errores. Los clientes cometen errores al completar una declaración en papel e inevitablemente la administración repite el error al realizar la codificación de la información a partir de la misma. La CCRA ha descubierto que los errores del cliente en una simple declaración del GST se reducen por un factor de seis cuando los clientes utilizan el sistema automatizado de declaración por teléfono. Esta reducción de errores se

traduce en un significativo incremento en la velocidad con la cual puede procesarse la declaración. Cuando una declaración tiene que revisarse debido a un error cometido por un cliente, frecuentemente se requiere de una llamada telefónica para hacer la corrección. El contacto con el cliente frecuentemente requiere de más de un intento y una conversación de varios minutos. Mientras que los costos de este contacto son significativos, más importante es la demora, que puede extenderse a dos semanas antes de que un operador sea asignado por la computadora para que accione un expediente en particular, que está esperando ser corregido. En este caso un simple error de suma o la introducción de una fecha incorrecta, puede resultar en una demora de varios días en el procesamiento de la declaración. Cuando una declaración de GST resulta en un crédito, esto significa que el negocio debe esperar un poco más para recibir su crédito, un asunto de interés particular para los negocios más pequeños.

En Canadá, muchos negocios y una fracción significativa de individuos dependen de profesionales tributarios para que se encarguen de sus asuntos tributarios. El uso de un proceso de Internet seguro por los profesionales tributarios, autorizados por sus clientes para que presenten las declaraciones o a que tengan acceso a las cuentas, permite que el profesional ofrezca un mejor servicio, pero también libera a la administración de una significativa carga de trabajo y asegura que los profesionales tributarios reciban respuestas detalladas y exactas a sus preguntas. El permitir que los profesionales tributarios tengan acceso a las cuentas de sus clientes es un paso muy útil, pero el reducir radicalmente la complejidad de la interacción de manera que los clientes puedan cumplir con sus propias obligaciones sería aún mejor. Para los negocios, nuestro ideal sería hacer que el cumplimiento de las obligaciones fiscales sea un simple subproducto de una eficiente administración del negocio. Al trabajar con vendedores de software de terceros que ya suministran paquetes de software de contabilidad y otros paquetes de software para la administración de negocios, estamos intentando movernos hacia este ideal. Una gran falla de los SMEs, al menos desde el punto de vista del administrador tributario, es su proclividad a mantener registros pobres. Mientras ellos pueden estar sólo marginalmente inclinados a mejorar sus hábitos para mantener el registro para reducir la carga de una inspección fiscal, estamos intentando mostrar cómo los registros financieros seguros pueden ofrecer otros beneficios tangibles a su rentabilidad al estrechar el control de costos, para obtener más fácilmente un financiamiento bancario. El software comercial puede utilizarse también para ocultar la complejidad del sistema tributario, de manera que una vez que un negocio pequeño ha invertido en el esfuerzo inicial para comprender las necesidades de mantener el registro, el software debería ser idealmente capaz de atender automáticamente las necesidades de la administración tributaria.

Para la administración es costoso apoyar a todos los canales disponibles: atención personal, correo, teléfono, fax y el Internet. Mientras es fácil añadir un canal de servicio, es mucho más difícil eliminar uno simplemente basándose en el costo para la administración, sin importar cuán ineficiente se haya convertido. Por ejemplo, la CCRA acepta el registro del negocio en persona, por teléfono y por Internet. Nosotros no alentamos el uso del fax y el correo para enviarnos los formularios de registro, debido a que es más costoso manejar estas transacciones, pero nosotros no rechazamos el aceptar los registros a través de estos canales. El costo adicional surge del hecho de que un formulario escrito frecuentemente se

completa de forma parcial o está ilegible. Esto requiere que la administración inicie un contacto con el cliente lo que es más costoso que si un cliente nos llama o nos visita. Tal seguimiento requiere que utilicemos los mismos procesos que cuando un cliente inicia el contacto, más el paso de llegar al cliente. Una interacción en vivo con el cliente, ya sea por teléfono o en persona, permite que el agente explique cualesquiera malos entendidos acerca de las preguntas y obtenga las respuestas correctas. La versión en Internet del proceso de registro puede ser programada para llevar a cabo automáticamente una validación similar.

Mientras tal vez no seamos capaces de cerrar canales, la CCRA está tratando de utilizar las mismas herramientas a través de múltiples canales. Por ejemplo, la mayoría de los canadienses utiliza el teléfono para contactar a la CCRA y tenemos una extensa experiencia en responder a sus interrogantes. Hemos descubierto en esta experiencia que los clientes frecuentemente están buscando una rápida confirmación de su propia opinión y, como resultado, ellos ofrecen un mínimo de información que piensan es la necesaria para responder a sus preguntas. Como resultado, los clientes frecuentemente formulan preguntas pobremente desarrolladas o con información incompleta. Una rápida respuesta a una aparentemente obvia pregunta es por lo tanto frecuentemente errónea. Durante varios años, hemos desarrollado una guía para nuestros agentes que fijan una serie de preguntas para pedir al cliente, a fin de redefinir mejor la pregunta real. Esta guía de "sondeo", o árbol de decisión, se mejora y expande constantemente, como resultado de nuestra continua experiencia con preguntas nuevas y más sutiles. El año pasado, basados en el árbol de decisión básico para preguntas comunes para individuos referentes a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, nosotros desarrollamos y automatizamos una versión de auto-ayuda para nuestro sitio web. Este año estamos trabajando en la expansión del "Servicio de Información Interactiva" en el Internet para cubrir las preguntas expuestas por los negocios pequeños y aquellos que buscan beneficios. Una vez que todas las guías de sondeo están disponibles en nuestro sitio web, nuestros agentes pueden utilizar el sitio web externo como su recurso, en vez de la versión interna actual de la guía de sondeo. Esto permitirá que mantengamos solamente una versión del árbol de decisión y utilizar tanto la retroalimentación del cliente y el agente para conducir mejoras a esta herramienta común. El utilizar una versión de Internet no solamente ayudará a nuestros agentes a responder a las preguntas de manera precisa, sino que les permitirá educar a los clientes acerca de nuestros servicios en el web mientras hacen esto, lo cual a su vez debería reducir el número de llamadas telefónicas en el futuro.

Nuestras recientes consultas con los ciudadanos y negocios canadienses han reforzado la visión de que las necesidades operativas deberían conducir el uso de la tecnología. La simplificación siempre es útil, pero en donde no es posible, los procesos automatizados pueden ser utilizados para validar la información al inicio del ciclo de procesamiento. Un acercamiento a la simplificación es el de utilizar el mismo proceso en canales múltiples, reduciendo así el costo de apoyar varias soluciones diferentes al mismo problema.

PROGRESANDO

Hemos identificado tres aspectos interdependientes de progreso requeridos para hacer más efectivo el uso de la tecnología en la administración tributaria. El primero es que el progreso real debe lograrse. Esto requiere que la administración maneje la evolución de los sistemas legales, usualmente diseñados separadamente para cada tipo de impuesto, y utilizando frecuentemente procesos basados en estructuras principales más antiguas, hacia un acercamiento integrado y orientado al cliente. La CCRA inició esta jornada en los años 90, con la introducción del identificador común del negocio, el Número del Negocio (BN por sus siglas en inglés) y un plan para migrar todos los impuestos relacionados con el negocio a una plataforma común utilizando el BN y un sistema contable común, Contabilidad Estandarizada (SA por sus siglas en inglés). Tomamos una decisión a conciencia para seguir un acercamiento evolutivo, y no la opción de reemplazo de una sola vez. En la actualidad todos los impuestos sobre las sociedades en Canadá y un número de otros programas gubernamentales tanto a nivel federal y provincial utilizan el BN como el identificador para el negocio y un registro conjunto para el BN ha estado disponible en línea por algún tiempo. Los impuestos sobre las sociedades y selectivos al consumo han sido emigrados a la plataforma SA, y estamos en proceso de mover nuestro proceso GST a SA. El progreso es discutiblemente lento, pero estos sistemas son críticos para las recaudaciones de los gobiernos, tienen millones de clientes comerciales y cada sistema tributario emigrado es un gran y costoso proyecto, nosotros simplemente no podemos aceptar errores en esta transición. Por diseño, el progreso real es por lo tanto casi invisible para los clientes. Estos cambios invisibles son prerequisites esenciales al segundo aspecto requerido del progreso: progreso visible.

A fin de hacer un progreso visible, debemos ofrecer opciones de auto servicio electrónico orientadas al cliente por teléfono o por Internet. Estas opciones hacen más fácil que el negocio cumpla con sus obligaciones y ofrecen alguna eficiencia a la administración. La mayoría de las agencias de recaudación de impuestos son la guía para su gobierno en el suministro de servicios electrónicos en su país y el progreso visible por lo tanto es crítico para la gran agenda del gobierno en términos de permitir y alentar una movilización general al suministro de servicio electrónico. La construcción de fachadas basadas en la web conectadas a través de interfaces humanas a sistemas de sucesiones existentes pueden hacer un progreso visible. Pero tales fachadas electrónicas no son útiles, ya que inevitablemente conducen a costos mayores para la administración, sin mejoras en términos de eficiencias o exactitud y, por lo tanto, a la desilusión del cliente. El hacer un progreso visible mientras se conecta a través de interfaces automatizadas a los sistemas de sucesiones sin embargo no es simple, y un progreso visible también tiende a ser más lento que el deseado. Las tablas de la Liga presentadas por varios consultores, no sorprendentemente, alientan la aplicación de más tecnología. Sin embargo el asunto real no es la aplicación de la tecnología sino la utilidad de la opción del contribuyente y los beneficios del cumplimiento para la administración. El tener una opción disponible en el Internet no es garantía de que un gran número de contribuyentes la utilizarán, ni tampoco puede ser fácilmente determinado si el proceso está totalmente automatizado y cumple con los rigurosos requerimientos de seguridad, o es simplemente una fachada para un proceso manual engorroso.

Una vez el progreso real se está llevando a cabo y se está ofreciendo un progreso visible por las interacciones basadas en el Internet, es importante garantizar que los clientes están al tanto de este progreso y, aún más importante, que los clientes se sientan alentados a actuar. La migración del cliente al servicio electrónico es el tercer aspecto del progreso. Las inversiones en la Tecnología de la Información, especialmente por los cambios a sistemas de administración tributaria más extensos, eventualmente deben generar ahorros en los costos de procesamiento o mejoras en el cumplimiento para justificar la inversión. Los ahorros pueden obtenerse solamente si grandes números de clientes empiezan a utilizar los nuevos sistemas y esto es solo posible si el público toma una acción basados en su conciencia de que sus servicios están siendo ofrecidos. La aceptación del cliente de los servicios basados en la web y su buena disposición para utilizar estas opciones, depende en parte del nivel de confianza que ellos tienen en su administración tributaria y parcialmente en su confianza en la tecnología. En particular, la administración debe ofrecer servicios basados en la web que trabajen bien, que sean claramente seguros y que respeten la privacidad de los clientes y que el cliente perciba claramente todas esas cosas. La experiencia de la CCRA demuestra que hay un gran incremento en la conciencia del cliente de los servicios electrónicos disponibles como resultado de la publicidad, pero esto no se traduce inmediatamente en un mayor uso de las opciones. La demostrada habilidad de los esfuerzos promocionales, en ausencia de cambios más substantivos, para movilizar mayores números de clientes para que utilicen los servicios electrónicos es por lo tanto un criterio importante para cualquier esfuerzo promocional.

Al examinar la sofisticación de los sitios web durante los últimos años, es claro que se ha logrado un gran progreso en la mayoría de las administraciones tributarias para hacer que la experiencia del cliente sea más rica y eficiente. Como instituciones comparables, tales como las instituciones financieras, proporcionan experiencias por Internet de una incrementada sofisticación y complejidad, los contribuyentes esperan que los sitios web de las administraciones tributarias se mantengan al paso con estas mejoras. Los estudios llevados a cabo por numerosas organizaciones consultoras han demostrado que los sitios web de las agencias tributarias alrededor del mundo están incrementando su sofisticación y las diferencias entre los primeros líderes y otros se están estrechando rápidamente. La comparación de técnicas a través de diferentes agencias, industrias y países permite que las administraciones tributarias continúen dirigiendo la mejora de sus sitios web. El importante reto es cómo los sitios web pueden ser utilizados no solamente para proporcionar una agradable experiencia y cambiar las intenciones, sino que también cómo pueden ser utilizados para mejorar el cumplimiento y la captura de ingresos.

ALGUNAS CONSIDERACIONES PRÁCTICAS

En el transcurso de nuestra experiencia en la introducción de nuevos procesos electrónicos, la CCRA ha aprendido varias lecciones sobre planificación, administración y evaluación del proyecto. En el mundo académico el plagiar es un pecado mortal, pero en las tácticas y prácticas empresariales del gobierno es una parte esencial de la reducción inteligente del riesgo. Las administraciones tributarias deberían por lo tanto copiarse sin pena de las otras, incluyendo las otras

administraciones tributarias y del sector privado. Estar a la cabeza del sector privado en el suministro de los servicios electrónicos es una proposición riesgosa, pero los contribuyentes están demandando que los gobiernos ofrezcan servicios comparables, de manera que existe un riesgo de atrasarse mucho. Una administración tributaria que se coloca a sí misma como un rápido y astuto seguidor de las tendencias puede estar mejor posicionada para reducir los riesgos y capturar los beneficios. La CCRA hace un considerable esfuerzo en los estudios y en conocer los distintos tipos de clientes. Muchas presunciones pueden ser confirmadas o pueden evidenciarse como impracticables mediante una inversión comparativamente pequeña al efectuar pruebas con tales grupos de usuarios potenciales. Hemos descubierto que tales grupos no son tan útiles para el desarrollo de ideas, pero son muy valiosos para seleccionar entre diferentes posibles acercamientos que ya han estado tomando forma durante la etapa de simulación. Es crítico que la planificación de los nuevos procesos y las ofertas de servicio sean llevadas a cabo por las operaciones de la administración tributaria y no por la tecnología disponible.

En la mayoría de los gobiernos, la administración tributaria es un usuario y un desarrollador más extenso de las soluciones de la tecnología de la información que cualquier otra agencia. Esto significa que las sociedades que formamos con otras agencias puede considerarse que se efectúan raramente entre iguales, pero estas asociaciones deben tener beneficios claros para las partes para tener éxito. El objetivo de desarrollar una asociación es el de maximizar el valor para cada socio, reconociendo que la igualdad de beneficios es improbable. Las buenas noticias son que en cualquier situación dada cada socio puede estar contento con los diferentes beneficios, por ejemplo, un socio puede necesitar el cumplimiento de los beneficios, mientras otro necesita reducir costos. Los intermediarios son un caso especial de sociedades colectivas. En general, los intermediarios han aparecido cuando los gobiernos han hecho que la situación sea tan compleja u opaca que se ha requerido de un experto para navegar a través del proceso. Cuando los gobiernos hacen que un proceso sea simple, o simplemente transparente, la posición de un intermediario está amenazada. Bajo estas circunstancias, un número pequeño de expertos vocales en el proceso actual puede presentar un reto para cambiar el status quo. Es importante esta situación para dirigir a los intermediarios en la búsqueda de nuevas áreas en donde ellos pueden añadir un valor: aún el mejor fabricante de herraduras no puede hacer fortuna en la era de los vehículos a motor.

En muchos casos es muy difícil predecir todas las implicaciones de los cambios al inicio del proyecto. La administración de todos los efectos eventuales, las actitudes de los clientes y los costos requerirán una constante reevaluación a lo largo del desarrollo del proyecto, no es posible predecir cada desempeño de un proyecto con certeza. Mientras no todos los casos de negocios requieren un gran costo beneficio positivo y algunos proyectos pueden ser administrados como inversiones estratégicas, si un proyecto es estratégico esto debería ser razonablemente aparente y algunos proyectos necesitarán un costo beneficio sólido para pagar por los otros. Los beneficios para el gobierno pueden ser: costos reducidos de la administración tributaria, los ingresos incrementados debido a un mayor cumplimiento, o una actividad económica mayor.

Todo cambio está acompañado de un riesgo, y los proyectos de administración en el complejo ambiente de la administración tributaria son riesgosos y públicamente visibles. Es obviamente importante tomar pasos para tener acceso, contener y administrar los riesgos, pero inevitablemente algunos proyectos no producirán los resultados esperados. Algunos proyectos pueden ser tomados como experiencias de aprendizaje, pero los medios tienden a juzgar rápidamente como fallas cualquier debilidad de la seguridad, la privacidad y el control del proyecto. El garantizar que estos tres aspectos de riesgo sean especialmente bien administrados puede pagar dividendos importantes. La mayoría de los contribuyentes son muy conservadores cuando llega el momento de tratar con la administración tributaria y sus hábitos cambian lentamente.

En la CCRA hemos encontrado que una efectiva función de auditoría interna puede ser muy útil en el cambio administrativo. El auditor interno puede construir la confianza crítica dentro de la organización de que el cambio está siendo apropiadamente administrado y puede ayudar frecuentemente a mejorar el proceso siendo un experto crítico independiente. Debe destacarse que si la función de auditoría interna no utiliza su potencial, siempre existe un auditor externo el cual está preparado para ser más crítico.

CONCLUSIÓN

Las nuevas tecnologías siempre serán de interés, pero su aplicación debería conducirse según los resultados demostrados que las mismas pueden producir en la administración tributaria. La mejor tecnología es la más simple que cumple con el propósito operativo. Como las políticas tributarias son complejas para alcanzar más metas gubernamentales y la población tributaria se expande para tomar más y más miembros de la sociedad, los administradores tributarios se enfrentan con una complejidad creciente y más retos que superar. Mientras el incrementar el uso de la tecnología no es la única forma de administrar esta complejidad, tanto una telefonía crecientemente sofisticada y el Internet pueden ofrecer alguna ayuda. El uso de soluciones comunes a lo largo de múltiples canales puede ayudar a contener costos, simplificar las demandas de capacitación del personal y ayudar a vender la opción electrónica a través de un contacto más obvio con el cliente. Para una administración tributaria, la inversión continua en los procesos existentes ampliamente invisibles es esencial, pero el progreso visible en el ofrecimiento de nuevas opciones basadas en la web es importante para una imagen progresiva. Una vez que estos cambios se llevan a cabo, existe igualmente el reto de cambiar el comportamiento frecuentemente conservador de los contribuyentes. El asunto esencial de reducir el riesgo puede ser también ayudado por las comparaciones con el progreso de otros, encontrando socios apropiados y administrando las fallas del proyecto tan firmemente como los éxitos.



Conferencia Técnica del CIAT PARIS-28 al 31 de octubre de 2002

EL IMPACTO DE LAS NUEVAS TECNOLOGIAS EN LA ADMINISTRACION FISCAL FRANCESA

Por Gilles GRAPINET

*Jefe del programa COPENICUS
para la e-administración tributaria
Dirección General de Impuestos
(Servicio de rentas internas francés)*



Impacto de las nuevas tecnologías en la administración tributaria francesa

▶ El programa Copernicus

Metas estratégicas del programa
Implantaciones iniciales

▶ Impacto de la Tecnología Informática en la administración tributaria

Conceptos
El caso del programa Copernicus



El impacto de las nuevas tecnologías en la administración tributaria francesa

- ▶ **Presentación global**
 - ▶ **esquema general**
 - ▶ **breve revisión de los servicios personalizados y no personalizados**
 - ▶ **un enfoque a la planificación estratégica del programa Copernicus**

Aspectos considerados

- Los sistemas de información desempeñan un papel cada vez mayor en las estrategias organizacionales.
 - las administraciones tributarias son básicamente organizaciones de procesamiento y generación de información
- Cada “salto” en la tecnología de información & comunicación se puede analizar como una especie de “revolución industrial” según se aplica a la administración tributaria

Dirigido a ofrecer una amplia gama de servicios globales multimedia

CONTRIBUYENTES

Internet

Teléfono

Oficina



Multiservicios de portal

tributario:

e-declaración
e-pago
e-consulta

Centros de llamada de red

Autómatas
tributarios
interactivos

SERVICIOS GLOBALES

Acceso a cuenta tributaria

Simulaciones tributarias

Noticias tributarias e
informaciones personalizadas

Leyes trib. y documentación

Bajar formularios de
declaración

Correo electrónico
con oficina tributaria ⁵



El impacto de las nuevas tecnologías en la administración tributaria francesa

▶ **Presentación global**

- ▶ **esquema general**
- ▶ **breve revisión de los servicios personalizados y no-personalizados**
- ▶ **un enfoque a la planificación estratégica del programa Copernicus**

Servicios no personalizados

Información general

Simulaciones tributarias

Bajar formularios declaración

Leyes trib. y documentación

Preguntas frecuentes

Correo electrónico con oficina tributaria

Servicios personalizados

La cuenta tributaria o servicios « financieros » básicos

El archivo tributario completo o desempeñando un papel activo en su vida tributaria

Acceso por Internet a datos de su cuenta tributaria

Compensación entre impuestos

E-declaración & e-pago

Seguimiento en línea de adeudos y pagos

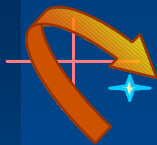
Suscripción a noticias y carta tributaria diaria

Seguimiento en línea de reclamos, consultas y disputas

Servicios de alertas y advertencias personalizadas

Acceso total a sus propios datos personales (dirección, activos personales, referencias bancarias, aso.)

Respuestas en-línea a preguntas de contribuyentes



El impacto de las nuevas tecnologías en la administración tributaria francesa

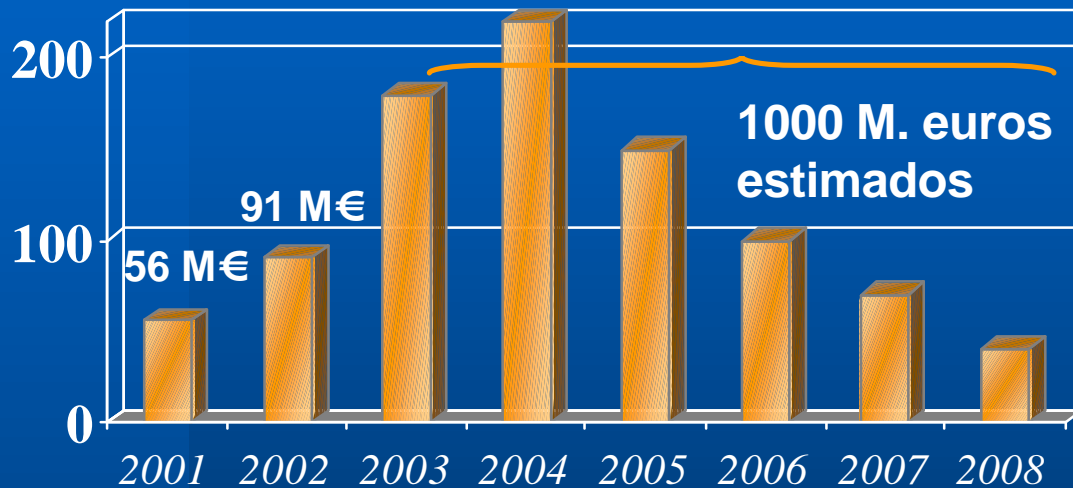
- ▶ **Presentación global**
 - ▶ esquema general
 - ▶ breve revisión de los servicios personalizados y no-personalizados
 - ▶ un enfoque a la planificación estratégica del programa Copernicus

La estrategia de migración se propone conciliar dos objetivos



Alta prioridad para el Ministerio

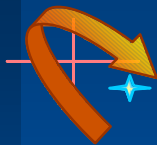
Un programa a gran escala que crece rápidamente



**147 M. euros
asignados**

Recursos humanos

El equivalente de unos 500 trabajos a tiempo completo tan pronto como en el 2002



- ▶ **Metas estratégicas del programa**
- ▶ **El programa Copérnicus
implantaciones iniciales**

Servicios en línea	Status
Servicios no-personalizados	
Simulación tributaria Bajar formularios y declaraciones de impuestos Portal tributario	 en pleno funcionamiento
Servicios personalizados	
E-declaración de imp. renta E-pagos imp. directos (imp. a la renta, imp. locales, contrib. sociales, impuesto profesional) E-declaración y e-pago IVA Declaraciones imp. sociedades (via Edifact) Leyes trib. y doc. en Internet totalmente interactiva	 en pleno funcionamiento  viene pronto (2do trim. 2002)

Principales conceptos subyacentes en los e-servicios

- **Muchos servicios de valor agregado incluidos en el sistema**
 - E-archivos altamente personalizados (sin formularios « mudos»)
 - Centros de llamadas dedicados para asistencia a los contribuyentes
 - Verificaciones de coherencia interna
 - Emisión automática de aviso de recibo electrónico
 - Estampado de fecha y hora
- **Se presta mucha atención a aspectos de seguridad**
 - Infraestructura PKI total con autenticación y certificación electrónicas
 - Firma digital
 - Funcionalidad total de « repetición » para ayudar a resolver posibles disputas
- **El derecho a cometer errores**
 - Acceso en línea a su propia cuenta
 - Posibilidades abiertas para rectificar en línea declaraciones previas



El impacto de las nuevas tecnologías en la administración tributaria francesa

▶ **Implantaciones iniciales**

- ▶ **terminales interactivos**
- ▶ **centros de llamadas**
- ▶ **portal tributario**
- ▶ **e-declaración de impuesto a la renta**
- ▶ **e-declaración y e-pago de IVA**

Terminales interactivos

Centros de llamadas

El portal tributario da acceso a los e-servicios

Accès au Menu du site MINEFI



i Les administrations fiscales à votre service



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

impots.gouv.fr >> un site du MINEFI

[recherche](#) [accueil](#) [faq](#) [contacts](#)

[particuliers](#) [professionnels](#) [partenaires](#) [e-services](#) [documentation](#) [en région](#)

Nos services vous souhaitent la bienvenue

zoom sur...

- i** Certification électronique
- i** Vos impôts et l'euro
- i** Télé TVA l'e-service
- i** Association & fiscalité

Votre avis sur le site



A la une...

- i** **Particuliers** la taxe d'habitation 2001 +
- i** **Professionnels** les tarifs de la vignette 2002 +
- i** **1er janvier 2002** ouverture de la direction des grandes entreprises+

D'un clic ...

vos rubriques >>

Première visite | Téléchargements

Dos servicios totalmente nuevos: e-declaración de impuesto a la renta con firma digital

http://www.iront.dgi.minefi.gouv.fr/index_teleir.html

Déclaration d'impôt sur le revenu et consultation en ligne

ACCUEIL CERTIFICATS CONSULTATION DECLARATION QUESTIONS ASSISTANCE GUIDE FISCAL

Liberté - Égalité - Fraternité
REPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Quels avantages ?

Consulter
votre dossier

Visualisez vos déclarations et avis d'imposition d'impôt sur le revenu et contributions sociales

Déclarer
vos revenus

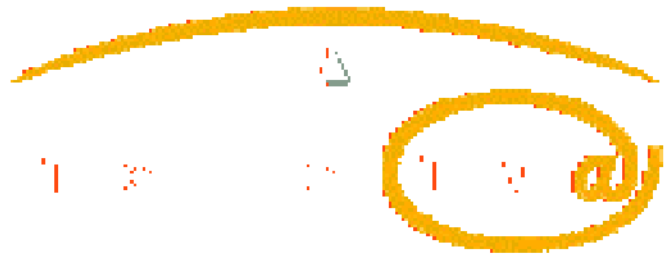
Simplifiez-vous la vie! Bénéficiez d'une procédure sécurisée. Signez électroniquement votre déclaration et obtenez instantanément un accusé de réception.

Bienvenue
sur le service en ligne de déclaration et de consultation

Visite Guidée

● [Votre avis sur le site](#)

©2001 Tous droits réservés - Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

LA DIRECTION GÉNÉRALE
DES IMPÔTS

T e l e T v a

Présentation TéléTVA

Nouveautés

Vous souhaitez adhérer

Entreprises et TVA

Vous êtes adhérent

- ▶ **El programa Copernicus**
metas estratégicas del programa
Implantaciones iniciales

- ▶ **Impacto de la TI en la administración tributaria**

 - Conceptos

 - El caso del programa Copernicus

ICT y la organización - conceptos

Impactos en los esquemas organizacionales



Etapas de desarrollo de ICT

Organización e ICT

- Los sistemas de información juegan un papel cada vez mayor en las estrategias organizacionales
 - las administraciones tributarias son básicamente organizaciones de procesamiento y generación de información
- Cada “salto” en la tecnología de información y comunicación debe analizarse como un tipo de “revolución industrial”, según se aplica a la administración tributaria.

Evolución de ICT (1/4)

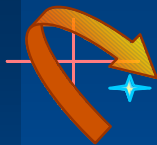
Etapas de ICT	BENEFICIOS	IMPACTOS EN :	
		Función Específica	Organización Transversal
① Automatización tareas repetitivas (60's/70's)	Rapidez Productividad	+	
② Computarización funciones tributarias (80's)	Homogeneidad Administración	+	-
③ Sistemas expertos para análisis de datos (90's)	Análisis de riesgo Auditoría	+	-

Evolución de ICT (2/4)

Etapas ICT	BENEFICIOS	IMPACTOS EN :	
		Función específica	Organización transversal
④ Intercambio datos con socios externos (80's-90's)	<p>Confiabilidad</p> <p>Productividad</p>	+	
⑤ Intranet : emails interpersonales y funcionales (finales 90's)	<p>Información</p> <p>Rapidez</p>	++	+
⑦ e-declaración para contribuyentes (90's-2000)	<p>Calidad de servicio</p> <p>Productividad</p>	++	+

Evolución de ICT(3/4)

Etapas ICT	BENEFICIOS	IMPACTOS EN :	
		Función Específica	Organización Transversal
⑥ Groupware (2000 ...)	Compartir Rapidez	++	++
⑧ Re-ingeniería sistemas ICT para servicios globales a contribuyentes (2000 - 2010) « e-negocio para admin. tributaria »	Calidad de servicio Confiabledad Productividad	+++	+++



- ▶ **El programa Copernicus**
metas estratégicas del programa
Implantaciones iniciales
- ▶ **Impacto de TI en la administración tributaria**
Conceptos
El caso del programa Copernicus
una visión global renovada de la relación de usuarios
adaptación de las profesiones al nuevo ambiente
una re-ingeniería previsible de la organización

► Una visión global renovada de la relación de usuarios

Tratar todas las dimensiones de un enfoque de gestión de la relación de usuarios

AMBIENTE

Tomar en cuenta o hacer evolucionar la percepción recíproca entre los usuarios y la administración

NEGOCIO

*Conciliar 2 Lógicas :
Ser atraídos por los usuarios y ya no solamente procurar sus prestaciones*

OFERTA

*Hacer legible cada orientación para cada oferta de productos-servicios / categoría de usuarios / canales.
El reto : estar a nivel de los mejores (privado-público)*

PROCESO

Ofrecer durante todo el ciclo de vida y en diferentes instantes de contacto un "efecto vitrina", infeudar el funcionamiento interno al usuario, permitiendo al agente desempeñar su papel

ORGANIZACIÓN

Garantizar la ejecución de los principios precedentes mediante una adaptación de las prácticas y un seguimiento sin interrupción

PROYECTOS

Velar porque se tome en cuenta dicha orientación en cada proyecto, tener en cuenta la "coherencia del usuario"

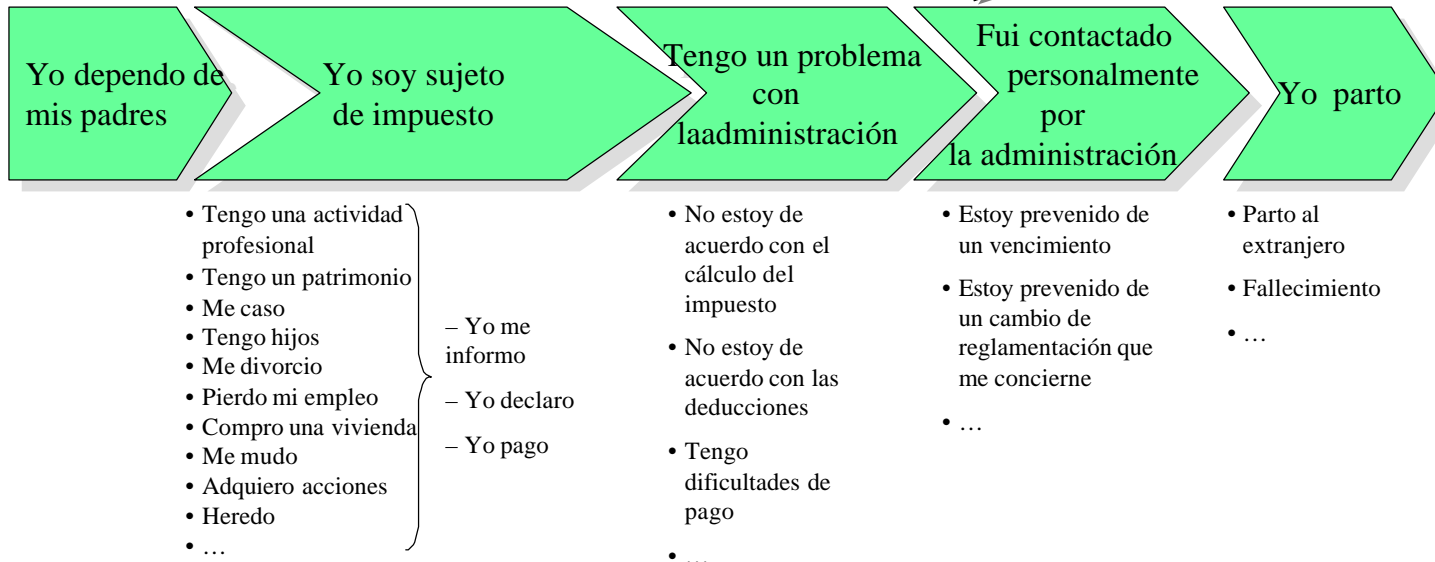
SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Disponer de una formación que traduzca dicha doble lógica, dismiuyendo los obstáculos y facilitando la evolución

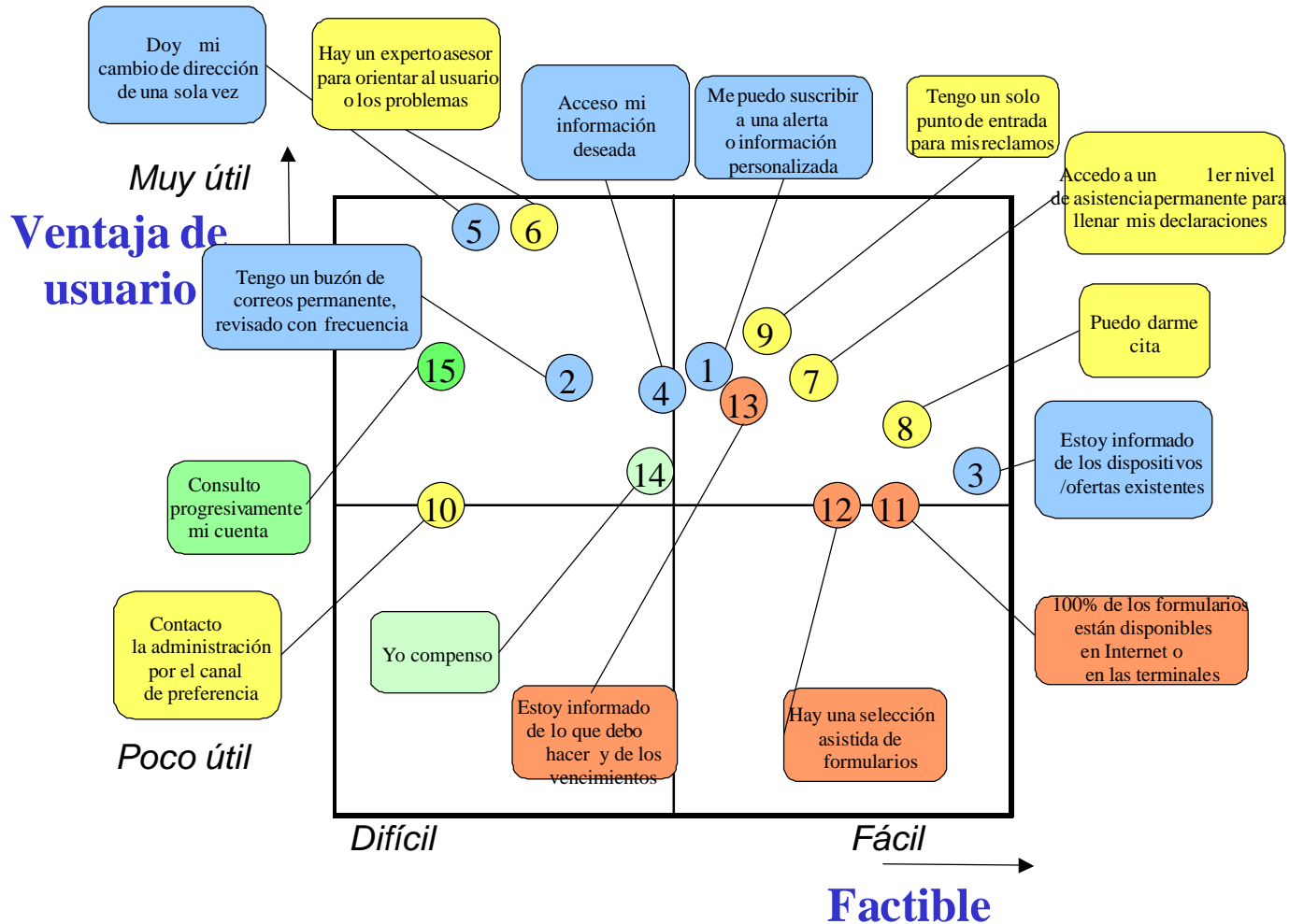
CULTURA

Ejemplo : el ciclo de vida particular

- *La relación debe ser promovida por las preocupaciones y problemas tales como son sentidos por los usuarios.*
- *Hay que tener en cuenta la variedad de esas preocupaciones durante toda la vida.*



Ejemplo de plantilla de posicionamiento de ofertas particulares / empresas



▶ La adaptación de las profesiones al nuevo ambiente

→ Nuevo enfoque de los centros de llamada

→ Nuevas formas de trabajar

→ el trabajo cooperativo

→ la eliminación de la separación de aplicaciones y oficios

→ nuevos enfoques organizacionales:

→ los buzones de correo funcionales

→ las producciones documentales

▶ Una re-ingeniería previsible de la organización

→ La evolución de los empleos : el efecto de cincel entre número y calificaciones

→ La evolución de las profesiones

Caso práctico:

TEMA 3.1. EL IMPACTO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Luisa Teixeira

Subdirectora General de Informática
Dirección General de Impuestos
(Portugal)

SUMARIO: 1. Descripción sumaria. 1.1 Principales objetivos. 1.2 Principales características técnicas. 2. Misión y competencias de la DGITA. 3. Ambiente externo. 4. Ambiente interno. 5. Implementación. 5.1 Aplicaciones. 5.1.1 Declaraciones Aduaneras. 5.1.2 Consulta a la Cuenta Corriente del Contribuyente. 5.1.3 Pedidos de certificados de situación de deuda. 5.1.4 Pedido de otros certificados fiscales. 5.1.5 Alteración del domicilio fiscal. 5.1.6 Consulta a la situación catastral. 5.2 Infra-estructura tecnológica. 5.2.1 El proyecto se asienta en la siguiente arquitectura tecnológica. 5.2.2 – Software. 5.2.3 Hardware. 5.3 Requisitos de seguridad. 5.3.1 Antecedentes. 5.3.2 Objetivos. 5.3.3 - Frente a estos requisitos, es necesario establecer una arquitectura de seguridad que sostenga la política establecida en esta materia, compuesta por los siguientes cimientos fundamentales. 6. Beneficios. 6.1 Beneficios esperados. 6.2 Beneficios tangibles 6.2.1 Reducción de recursos humanos afectados a la atención a los contribuyentes. 6.2.2 Reducción de costos con tareas de captura. 6.2.3 Reducción de costos en tareas relacionadas con la emisión de certificados. 7. Conclusiones.

1. DESCRIPCIÓN SUMARIA

La presencia de la Administración Tributaria Portuguesa en la Internet, donde fue pionera con la posibilidad de entrega desmaterializada de declaraciones en la Internet ya en 1996, resultó de un conjunto de desarrollos progresivos, ni siempre totalmente integrados y manteniendo mucho del funcionamiento en back-office inalterado.

Así, a partir del 2002, con el fin de los procesos de adaptación al Euro y consecuente mayor disponibilidad de los recursos para nuevos desarrollos, se hizo estratégicamente prioritaria la concepción y desarrollo del Portal de la Administración Tributaria, el cual constituirá un punto de convergencia de las relaciones establecidas vía Internet entre los servicios fiscales y aduaneros y los ciudadanos y los operadores económicos.

La creación de un portal único de acceso a los servicios telemáticos fiscales y aduaneros, garantizando facilidad de uso, normalización de procedimientos, acceso a la información atinente al contribuyente y cumplimiento de las respectivas obligaciones por transferencia electrónica de información con garantía de seguridad y confidencialidad, constituye un factor crítico de desarrollo de las soluciones “egovernment” para la Administración Tributaria.

El primer paso consiste en tornar consistente la imagen de la Administración Tributaria a través de la creación de un único punto de entrada para acceso a la información y servicios ya disponibles, lo que de inmediato impedirá la redundancia de publicación de contenidos y posibilitará la creación de un ambiente homogéneo y la adopción de estándares para las páginas.

Pero además de las ventajas para el Ciudadano, esta opción trae beneficios para el Estado, particularmente la mejora de la imagen de la Administración Tributaria ante los contribuyentes y operadores, reducción de costos resultante de una gestión centralizada, interactividad, gestión dinámica y participativa, con flexibilidad para modificar la forma y la apariencia sin tener que reconstruir los contenidos, viabilizando también la interacción con las aplicaciones y datos existentes en los sistemas tradicionales "legacy systems".

Será además favorecida la interligación con otros organismos, con vista a la reutilización de la información con origen en otras entidades, evitándose la dislocación sucesiva de los contribuyentes a diferentes entidades de la Administración Pública.

Para el ciudadano, la Administración Tributaria pasará a presentarse como un todo, permitiendo mayor fluidez en los procesos, sustituyendo cada vez más los actos presenciales por actos virtuales.

1.1 PRINCIPALES OBJETIVOS

Se pretende, en términos generales:

- Mejora del desempeño y productividad de la Administración Fiscal;
- Calidad de atención a los contribuyentes;
- Diversificación y virtualización de los medios de relación con el contribuyente y los operadores, disminuyendo errores y costos;
- Promoción del cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales;
- Combate al fraude y evasión fiscales.

La implementación de estos servicios tendrá como presupuestos:

- La normalización, calidad y garantía de seguridad en el acceso a la información;
- La gestión de las infraestructuras tecnológicas, garantizando elevados niveles de disponibilidad;
- La apertura de varios canales de recepción y acceso a la información (Internet , tele móvil , TV interactiva);

- La implementación de servicios de CRM (Customer Relationship Management) y workflow (gestión de flujos de trabajo).

1.2 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS

Los objetivos trazados para el proyecto serán alcanzados a través de una intervención a nivel del desarrollo aplicativo, infraestructura tecnológica y seguridad de la información con las siguientes características:

- Integración y normalización, a los niveles del diseño e interfase, de todas las funcionalidades de entrega de obligaciones y consultas, tanto a nivel de los sistemas fiscales como a nivel de los sistemas aduaneros, generando un punto de entrada único y consistente centrado en el contribuyente/operador económico;
- La consolidación y mayor agilidad del proceso de consulta de la legislación fiscal y aduanera;
- La interligación con otras entidades, a través de la transferencia electrónica de la información en forma XML;
- La creación de un puesto de atención virtual, con apoyo en “back-office” en horario alargado (7 días por semana), susceptible de contacto y de obtener aclaraciones por mail o teléfono y que puede también aceptar y tratar / encaminar reclamos del contribuyente, pedidos de certificados, etc.;
- La consulta a la situación fiscal del contribuyente particularmente en cuanto a su información declarativa y financiera (estado de su cuenta corriente);
- Disponibilización de información a nivel del Catastro Fiscal, particularmente a la consulta del domicilio fiscal existente en el Catastro y su actualización con base en certificación digital.
- Emisión automática de certificados, especialmente de situación de deuda del contribuyente, de residencia fiscal, demostrativos de liquidación, mediante pedido efectuado a través de Internet;
- El acceso por vía electrónica a la información aduanera por los contribuyentes, operadores económicos y demás entidades;
- La disponibilización de información estadística;
- La implementación de niveles de seguridad adecuados;
- La posibilidad de efectuar cualquier tipo de pagos de impuestos a través de Internet, usando los servicios de home-banking, de forma similar a la existente para los pagos al Estado ya disponibles en los cajeros automáticos de la red interbancaria;

- La disponibilización de servicios de “e-learning” fiscal, a través de Demos multimedia , pasibles de usar en banda larga, que guíen el ciudadano contribuyente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

2. MISIÓN Y COMPETENCIAS DE LA DGITA

A la Dirección-General de Informática y Apoyo a los Servicios Tributarios y Aduaneros (DGITA), le incumbe apoyar, en el dominio de los sistemas y tecnologías de la información, la Dirección-General de las Aduanas y de los Impuestos Especiales sobre el Consumo (DGAIEC) y la Dirección-General de los Impuestos (DGCI) (Decreto-Ley n.º 50/98, de 11 de Marzo).

Son sus objetivos primordiales:

- La promoción de la relación con los contribuyentes y operadores económicos, implementando procedimientos de atención automática;
- La normalización, calidad y garantía de seguridad en el acceso a la información;
- La gestión de las infraestructuras tecnológicas, asegurando altos niveles de disponibilidad.

3. AMBIENTE EXTERNO

El rápido crecimiento de la Internet y su aceptación a nivel mundial generaron diversas oportunidades de diseminación de nuevas formas de comunicación.

Acompañando la evolución del sector privado, diversos Estados eligieron los servicios disponibilizados por la Internet como instrumentos privilegiados de aproximación de la Administración Pública a los ciudadanos y creación de condiciones de mayor competitividad de la red empresarial.

Paralelamente, la Comisión Europea considera la sedimentación de la sociedad de la información un factor crítico de desarrollo, debiendo ser asegurada la explotación de su potencial en todos los estados miembros, en todas las regiones y envolver la participación de todos los ciudadanos.

Portugal no se quedó de brazos cruzados impávido ante la evolución de la sociedad de la información propulsada por la Internet y, entre otras medidas, en la parte relativa a la reforma fiscal, el Gobierno determinó el incremento de recursos para las nuevas tecnologías «... de manera de conceder una mayor comodidad a los ciudadanos en el cumplimiento de las respectivas obligaciones fiscales ... » (n.º 4 del punto 8.º de las bases generales de la reforma fiscal de la transición para el siglo XXI – Resolución del Consejo de Ministros n.º 119/97, del 14 de Julio, modificada por la Resolución n.º 10/98, de 23 de Enero).

Posteriormente, la Resolución del Consejo de Ministros n.º 94/99, del 25 de Agosto, que aprobó el Documento Orientador de la Iniciativa Nacional para el Comercio Electrónico, en la ruta de la Resolución n.º 115/98, de 1 de Septiembre (Iniciativa Nacional para el Comercio Electrónico) instituyó la creación de un cuadro reglamentario favorable al desarrollo del comercio electrónico, basado expresamente en los siguientes instrumentos de naturaleza legal:

- reconocimiento jurídico de la factura electrónica, de la firma digital y valor probatorio de los documentos en formato electrónico;
- Reconocimiento de la actividad de las entidades certificadoras.

Este cuadro normativo se encuentra parcialmente publicado, en la parte relativa a la factura electrónica y al régimen jurídico de los documentos electrónicos y de la firma digital (DLs n.ºs 290-D/99, de 2 de Agosto, y 375/99, de 18 de Septiembre y Decreto-Reglamentario n.º 16/2000, de 2 de Octubre).

Están, así, creadas nuevas oportunidades para que los contribuyentes recurran a la tecnología de la Internet, en una lógica de confianza comercial y seguridad de las transacciones.

LA POSICIÓN DE PORTUGAL



La DGSI de la UE realizó un benchmark en que fueron evaluados 20 servicios públicos on-line de 17 países Portugal alcanzó el 100% en la calificación de los servicios de entrega y consulta de IRS, IRC y IVA.

El promedio global para los servicios analizados fue de 55%, teniendo Portugal obtenido 56%

Compartir informaciones entre los diferentes organismos de la Administración Pública, ha venido crecientemente siendo asumida como un factor determinante de la modernización y aumento de la eficiencia, estando ya en curso proyectos críticos con impacto significativo, como son el intercambio de informaciones entre los Notarios y la Administración Fiscal relativas al registro de adquisición de bienes inmuebles.

Se adoptó el formato XML para este intercambio de informaciones con todas las ventajas que pasamos a enunciar:

El XML es un meta lenguaje.

El XML, es por definición, extensible. Usuarios, grupos de usuarios y cuerpos de definición de estándares utilizan el XML como una gramática independiente de la plataforma para la especificación de modelos de datos. El

XML permite eliminar la división entre procesamiento orientado al documento con procesamiento orientado al registro.

El XML es texto y es fácil de leer

Por definición, un documento XML es compuesto por un conjunto de etiquetas y valores. Las etiquetas pueden ser bastante informativas con nombres como <Número factura> o <Valor>, especificando claramente su contenido. Estas etiquetas contenidas en el XML son comprensibles a las aplicaciones informáticas y a los humanos que pretenden leer directamente el fichero. Los documentos XML son en ASCII (o UNICODE) y pueden ser consultados y editados en cualquiera editor de texto.

El XML es ideal para documentos estructurados

Los elementos de un documento XML pueden ser jerarquizados para construir estructuras complejas de datos a partir de estructuras muy simple. En principio, convertir documentos complejos en XML para tecnología relacional y hacer el mapping de estos datos con bases de datos relacionales es trabajoso, pero esto es muy simple y es un proceso que podrá ser fácilmente automatizado.

El XML es independiente de la presentación

El XML contiene apenas los datos, caso estos tengan que ser presentados existen stylesheets que definen como los elementos del documento son formateados. Estas stylesheets pueden ser definidas para una variedad de terminales permitiendo la presentación de la misma información en varios canales sin tener que cambiar el contenido de la información. Podrá ser una gran ventaja con la introducción en la nueva generación de teléfonos UMTS.

El XML permite múltiples lenguajes

El hecho del XML poder ser representado en ficheros UNICODE, permite la representación de caracteres de todas las lenguas. Este hecho lo torna ideal para el uso en ambientes heterogéneos.

El XML facilita la integración de negocios y sistemas distintos

Las soluciones actuales de EDI son difíciles y caras de implementar y mantener. Con la flexibilidad del XML es posible definir etiquetas (vocabularios) propias para una industria o sector como por ejemplo, la administración tributaria. Es también posible conectar redes XML a las redes EDI existentes.

El XML es público!

Las mayores compañías de IT, como por ejemplo, IBM, Microsoft, Oracle y Sun, están invirtiendo en el XML y están contribuyendo activamente en el

proceso de estandarización del mismo. Además de este hecho no existen costos de licencia para usar el XML

4. AMBIENTE INTERNO

La fusión de los servicios de informática de la DGAIEC y de la DGITA destacó la necesidad de mayor coordinación e integración de los servicios de la administración fiscal y aduanera, sin perjuicio de la preservación de la especificidad inherente a cada uno de los cuerpos organizacionales. El portal, más allá de la función prioritaria de vehículo transaccional entre la Administración e los ciudadanos, ofrece también la potencialidad de, soportar una intranet corporativa que contribuya para una colaboración más próxima entre los trabajadores aduaneros y los de los impuestos y propulsar la ecuación de nuevos métodos de trabajo.

Por otro lado, la atención al público representa un porcentaje elevado de la ocupación de los trabajadores, así como el volumen anual de los certificados emitidos, siendo preeminente la creación de las condiciones esenciales para poder masificar estas actividades, recurrir a la Repartición y Aduana Virtuales.

5. IMPLEMENTACIÓN

Una verdadera solución de administración tributaria electrónica tiene incorporados componentes de infra-estructura tecnológica, redes y aplicaciones, integradas en un ambiente seguro, que permitan una adaptación rápida a los vectores que vayan siendo establecidos para la actividad, más aun considerando que, como se comprueba por la práctica de muchos años, la adaptación a las mutaciones socio-económicas son frecuentes.

Es necesario un enfoque en las relaciones con el exterior, en el sentido de mantener nuevas formas de relación pro-activas con los ciudadanos y operadores económicos, prestando un servicio ágil y con capacidad de respuesta a las solicitudes.

Por eso, son varias las alteraciones a efectuar por la DGITA en los campos aplicativo, tecnológico y de seguridad, conforme se pasa a detallar a continuación:

5.1 APLICACIONES

En esta vertiente, el proyecto a desarrollar tiene como objetivos fundamentales:

- Disponibilizar servicios de entrega de declaraciones aduaneras Vía Internet, como complemento a la entrega tradicional en formato EDIFACT, que presenta beneficios significativos, sea en la perspectiva de los operadores económicos, viabilizando el acceso a soluciones más económicas y amigables, sea en la perspectiva de la operabilidad y competitividad de la administración, especialmente de los Puertos, a través de la

reducción de los tiempos de desaduanamiento y de la burocracia en el cumplimiento de los trámites aduaneros.

Deberán asegurarse las condiciones técnicas de seguridad indispensables de certificación y firma digital.

El sistema a implementar debe presentar una interfase uniforme abarcando los subsistemas de Importación, Exportación y Fiscalidad Automóvil.

- Ampliar y profundizar la relación entre el Ciudadano, las Empresas y la Administración tributaria, a través de la implementación de funcionalidades aun no alcanzadas y que garanticen que para toda y cualquier interacción necesaria entre el Ciudadano y la Administración tributaria, exista una respuesta integral en el Portal Tributario, fomentando la progresiva utilización exclusiva del canal "virtual" de atención a los contribuyentes y abarcando:
 - Consulta a la Cuenta-Corriente del Contribuyente
 - Pedido de Certificados
 - Alteración del domicilio fiscal;
 - Consulta a la situación catastral.

5.1.1 DECLARACIONES ADUANERAS

El sistema a implementar debe disponibilizar a los operadores económicos diferentes formas de envío de las declaraciones aduaneras:

- a) Web Forms – Servicio de llenado de documentos on-line utilizando un browser, permitiendo efectuar la validación, la firma electrónica del documento y el respectivo envío para el site de la DGITA.
- b) envío de Ficheros – Para los agentes económicos que ya posean Aplicaciones que les permitan producir electrónicamente los documentos, será disponibilizado un servicio para validación, firma digital y envío de esos ficheros. Los documentos a enviar podrán estar en formato ASCII, XML o EDIFACT
- c) El sistema debe posibilitar el envío con garantía de autenticación y no repudio de declaraciones, a través de terceras entidades – asociaciones representativas de los operadores y de las actividades económicas, autoridades marítimo-portuarias, y otras.
- d) Consulta de las declaraciones entregadas – deberán estar disponibles para consulta las declaraciones entregadas por cualquier medio.
- e) Consulta de la cuenta corriente del operador y de todas las garantías presentadas.

- f) Disponibilización de soluciones vía Intranet, a través de puestos de trabajo localizados en las Aduanas que permitan el llenado on-line de documentos y la validación y envío de ficheros a partir de disquetes .

5.1.2 CONSULTA A LA CUENTA CORRIENTE DEL CONTRIBUYENTE

Con este proyecto se pretende viabilizar el acceso a la información de los flujos financieros entre el contribuyente y la Administración Fiscal, disponibilizando, vía Internet, los medios que le permitan acceder directamente a la información para efectos de consulta y direccionamiento de pedidos, garantiendo la interligación con los respectivos sistemas operacionales.

El acceso a la cuenta corriente del contribuyente y municipio, permitirá la consulta a sus movimientos financieros, especialmente:

- Saldo global y por impuesto;
- Movimientos por fecha y por impuesto;
- Documentos de cobranza y respectiva situación;
- Planos de pagos;
- Transferencias de los municipios.

Se pretende aun posibilitar la comunicación directa con la Administración Fiscal a efectos de pedidos en el ámbito de los flujos financieros, especialmente:

- Emisión de copia de documentos de cobranza (Notas de cobranza y Reembolsos);
- Emisión de comprobantes de movimientos financieros;
- Pedido de pago en cuotas;
- Aplicación de créditos a favor del contribuyente en deuda, para las situaciones en que la compensación sólo puede ser hecha por iniciativa del contribuyente;
- Entrega con pago de guías de IR e Impuesto de Sellos;
- Certificados de las transferencias efectuadas para los municipios.

5.1.3 PEDIDOS DE CERTIFICADOS DE SITUACIÓN DE DEUDA

El objetivo de este proyecto es permitir a los contribuyentes efectuar los pedidos de estas certificaciones a través de Internet, siendo las mismas enviadas posteriormente por el correo para su domicilio.

Estos certificados reflejarán la situación de la deuda de los contribuyentes para con la Administración Fiscal, especialmente en lo que respecta a los procesos de cobranza coercitiva y a las deudas en regularización, al abrigo de alguna disposición especial, abarcando todos los

procesos, independientemente de los Servicios Locales de Finanzas donde los mismos estén siendo procesados.

Estos certificados serán emitidos por medios totalmente automáticos, con base en la información disponible en las Bases de Datos.

5.1.4 PEDIDO DE OTROS CERTIFICADOS FISCALES

Este proyecto visa permitir a los contribuyentes efectuar el pedido de certificados fiscales, particularmente certificados de obligaciones declarativas, certificados de liquidación, certificados de residencia fiscal y certificados inmobiliarios vía Internet.

La emisión automática de los certificados con base en la información constante en las respectivas bases de datos exige que los procesos de back-office que los soportan estén informatizados. De los certificados arriba mencionadas apenas los certificados inmobiliarios tendrán que aguardar la informatización del respectivo proceso para poder ser emitidos automáticamente. No obstante, como este proceso de informatización, aunque ya iniciado, exige la colecta de mucha información, para el sistema poder implementarse transitoriamente, en una 1ª fase el circuito será manual (pedido por Internet, y envío por el correo).

El proyecto irá siendo complementado gradualmente a medida que los proyectos de informatización respectivos lo permitan.

5.1.5 ALTERACIÓN DEL DOMICILIO FISCAL

El objetivo de este proyecto es permitir a los contribuyentes individuales la entrega de la Declaración de Alteraciones para efectos de cambio del domicilio que consta en el Catastro Fiscal, a través de la transferencia electrónica vía Internet.

Posteriormente serán enviados a los contribuyentes, por vía postal, documentos comprobantes de la alteración efectuada.

Deberán ser abarcadas, especialmente, las siguientes funcionalidades:

- llenado on-line
- validación de datos on-line o off-line
- Impresión
- Presentación
- Emisión del comprobante de la alteración
- Consulta al domicilio actual

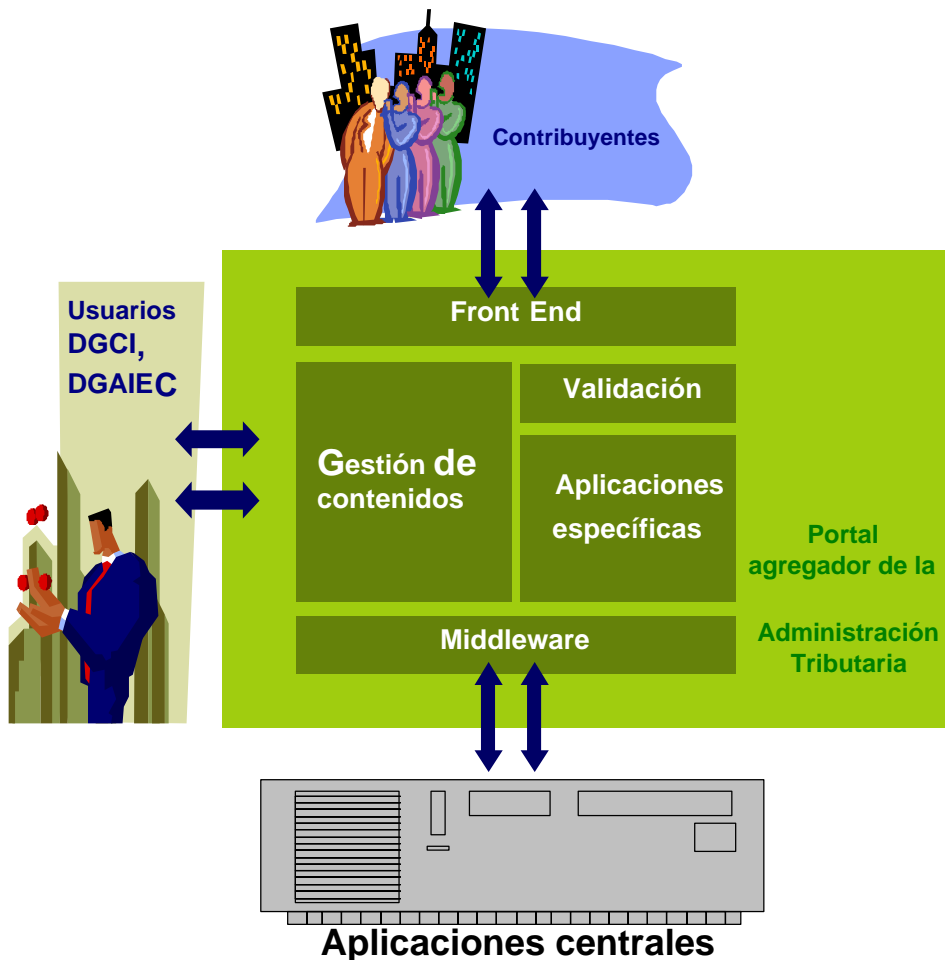
5.1.6 CONSULTA A LA SITUACIÓN CATASTRAL

El objetivo de esta consulta es el de proporcionar a los contribuyentes el acceso on-line, vía Internet, a la información básica residente en el Catastro Fiscal, especialmente:

N.º Fiscal
Nombre/designación
Domicilio fiscal
País
Tipo de sujeto pasivo
actividad Principal/Otras
Fechas inicio/reinicio y de cese de actividad
Régimen de Tributación (IVA/IR) / Períodos (inicio / fin)
Representantes - IVA/IR (N.º fiscal / nombre)
Fecha de inicio / fin de la representación
Técnicos Oficiales de Cuentas (N.º fiscal / nombre) y respectivas fecha de inicio / fin
Socios / administradores (N.º fiscal / nombre)
NIB (IVA/IR)
situación de la emisión de la tarjeta de contribuyente

5.2 INFRA-ESTRUCTURA TECNOLÓGICA

5.2.1 El proyecto se asienta en la siguiente arquitectura tecnológica:



Se pretende tener un único punto de acceso a los servicios disponibilizados por la Administración Tributaria a través de Internet con la posibilidad de interacción, a través de la comunicación bidireccional entre administración y contribuyente.

El **FRONT-END** va a permitir el acceso vía diversos dispositivos (PC, telemóvil) a contenidos y aplicaciones.

Toda la **PLATAFORMA TECNOLÓGICA** de soporte debe crecer a medida del desarrollo del proyecto y tiene que garantizar su capacidad de respuesta en períodos críticos, donde la carga puede aumentar exponencialmente en relación a del periodo normal.

La implementación del portal exige disponer de los componentes adecuadas de hardware y Software , habiéndose optado por la utilización del servicio de Hosting PT Prime (el mayor operador de comunicaciones Portugués).

Objetivo

Creación de una infra-estructura de red que permita el acceso a contenidos estáticos y servicios on-line, racionalizando los costos correspondientes y garantizando una elevada calidad de servicio.

Datos

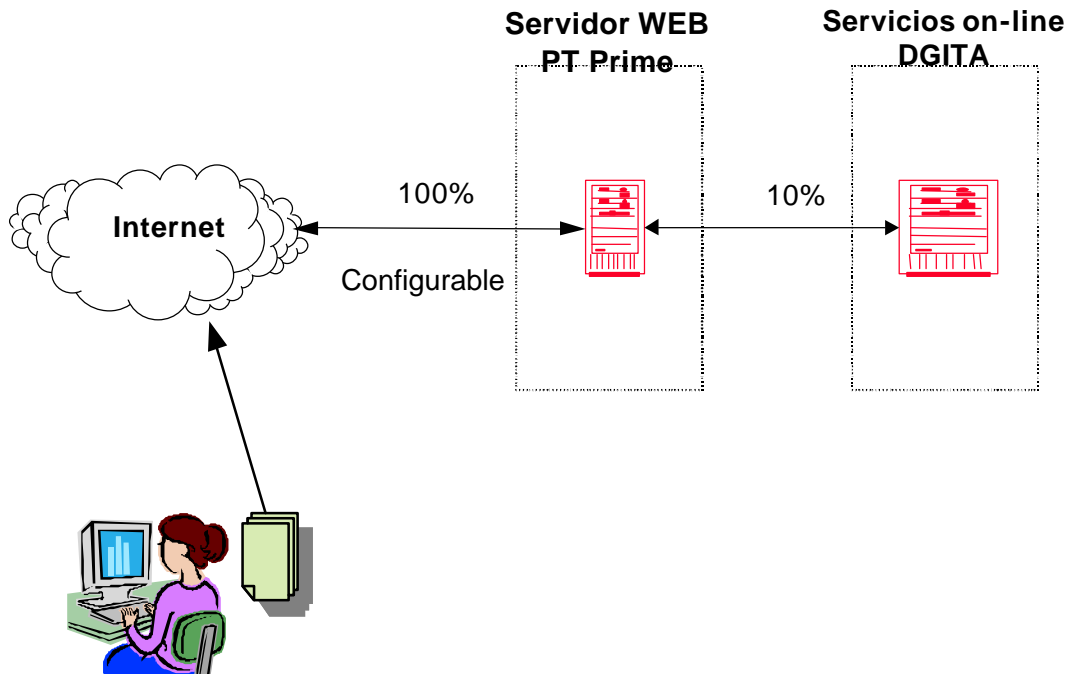
Para garantizar una elevada calidad de servicio on-line es necesario que este sea de fácil utilización, esté disponible 24 horas por día y que su tiempo de respuesta sea inmediato.

De su experiencia anterior la DGITA sabe que la utilización de sus servicios es estacional alcanzando su punto máximo durante la entrega de las declaraciones de IRS. Además de este hecho, la DGITA sabe que los contenidos estáticos representan cerca del 90% del tráfico del site siendo los restantes 10% servicios on-line.

Garantizar una elevada calidad de servicio, cuando la demanda tiene un elevado componente estacional obliga a tener una elevada capacidad instalada, lo que no es compatible con la racionalización de costos, o, de otra forma, tener una alta flexibilidad en la capacidad utilizable.

La solución

La solución adoptada por la DGITA consiste en la utilización del servicio de Hosting de la PT Prime instalando el servidor de contenidos estáticos (WebServer) en las instalaciones de la PT Prime.



Esta solución tiene las siguientes ventajas;

- Conexión a Internet flexible y de alto débito, es decir, cuyo débito puede ser configurado para dar respuesta a la estacionalidad de utilización del servicio;
- Servicio de monitoreo del servidor e instalaciones de alta disponibilidad, garantizando la disponibilidad del servicio, y contribuyendo para la calidad de servicio;
- Costos fijos reducidos, una vez que la línea dedicada entre el WebServer y DGITA precisa tener apenas 10% de la capacidad total;
- Mejor tiempo de respuesta, lo que ocurre por el Web Server estar más “cercano” a los usuarios finales.

Conclusión

Caso la DGITA optara por la instalación de este servicio en sus oficinas, el costo sería muy elevado debido al alto costo de las líneas de datos y la calidad del servicio ofrecido sería menor debido a un mayor tiempo de respuesta.

5.2.2 - SOFTWARE:

EI GESTOR DE CONTENIDOS debe asegurar:

- Separación de forma y contenidos
- Introducción de contenidos de manera simple
- Agregación automática de contenidos
- Procesos de aprobación de contenidos vía Workflow
- Automatismos en la presentación y remoción de contenidos en línea (por ejemplo por tiempo de vida – vencimiento de fechas)
- Capacidad de proveer varios dispositivos y medios de acceso
- Manutención de antecedentes históricos

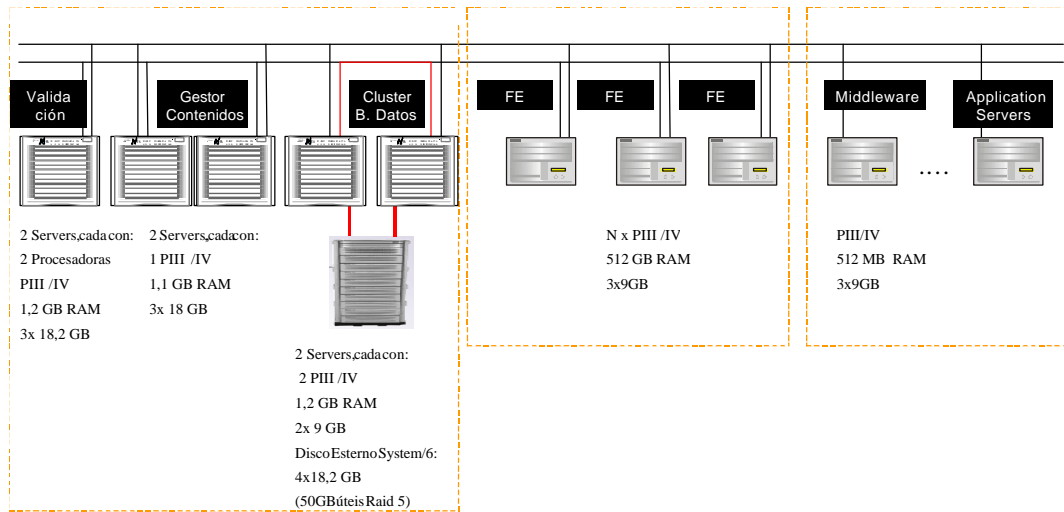
La solución de **MIDDLEWARE** se destina a aislar la plataforma disponibilizada y los Back-end e intenta asegurar:

- Ínter ligación entre el front-end y las aplicaciones de back-end;
- Capacidad de generar transacciones consonantes a las necesidades de las aplicaciones;
- Procesos fiables que tengan garantía de funcionamiento independientes de la disponibilidad de los sistemas o de la presencia de los usuarios.

5.2.3 HARDWARE

La configuración debe asegurar redundancia de los componentes críticos y escalabilidad, tendiéndose para la siguiente configuración:

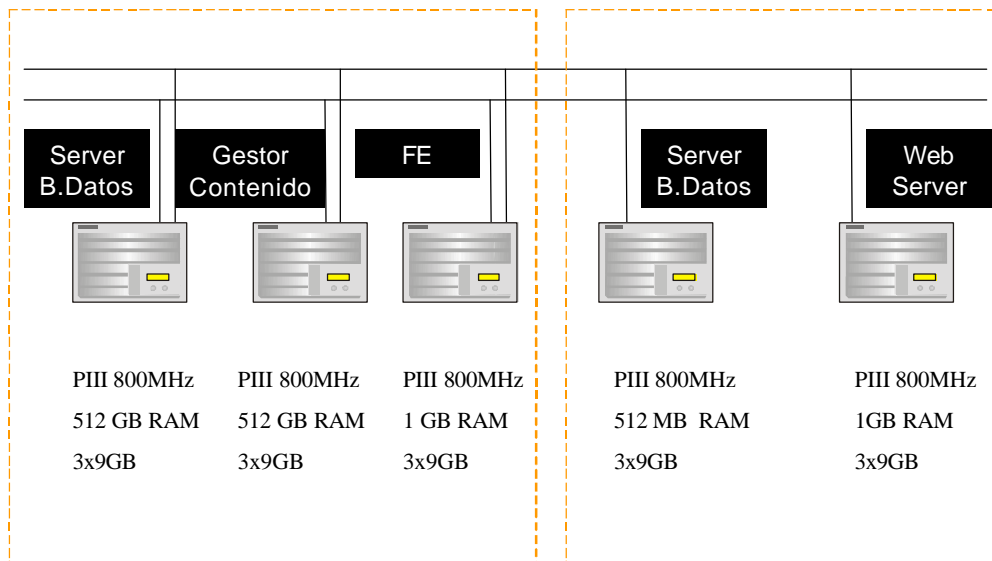
AMBIENTE DE PRODUCCIÓN



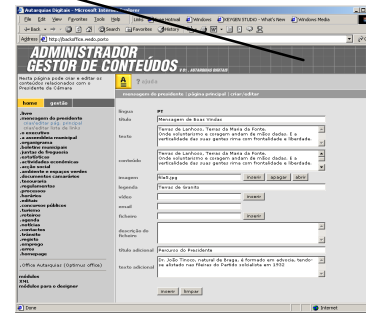
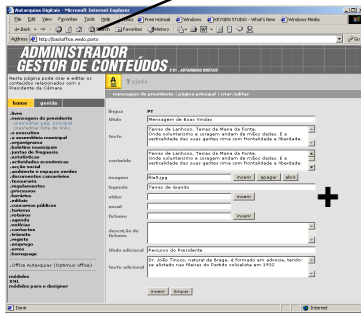
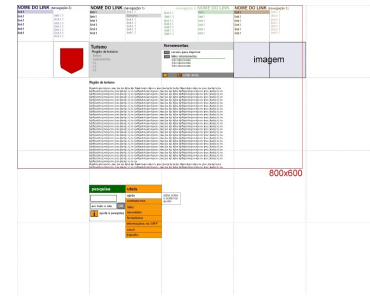
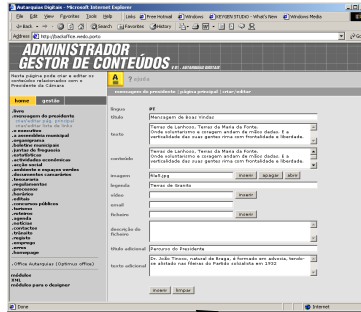
AMBIENTE DE DESARROLLO

Ambiente de Staging

Ambiente de Desarrollo



Back-Office



**Back-Office
DGCI ,DGAIEC,
AGT**

**Contenidos
recibidos de otras**

5.3 REQUISITOS DE SEGURIDAD

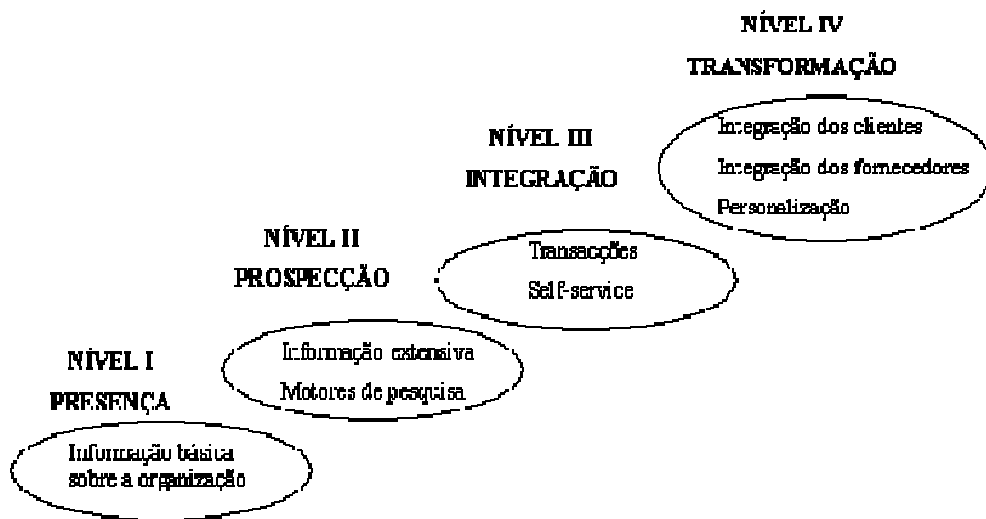
5.3.1 ANTECEDENTES

La iniciación de la utilización de la Internet por parte de la Administración Tributaria, se apoyó esencialmente en la necesidad de prestar información a los ciudadanos y facilitar su pesquisa a través de un sitio Web.

En tanto, la Internet se ha revelado un instrumento privilegiado para la gestión del relación con los ciudadanos, especialmente como canal para la prestación de servicios electrónicos.

Es constante la evolución de la Internet como herramienta de apoyo a la estrategia de las organizaciones, siendo normal la transición de las organizaciones hacia niveles más complejos de gestión de los recursos ofrecidos a través de la red.

ESTÁGIOS DE EVOLUÇÃO DA UTILIZAÇÃO DA INTERNET PELAS ORGANIZAÇÕES



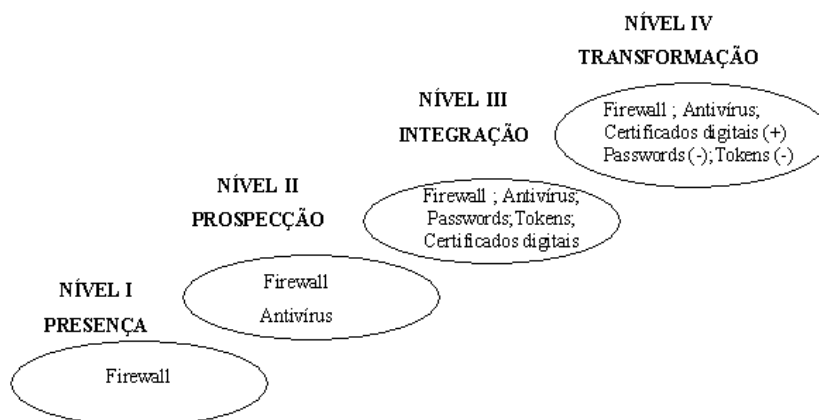
FONTE: GARTNER GROUP

Por eso, desde 1997, la Administración Tributaria tiene pugnado por incentivar la utilización de los recursos electrónicos por parte de los ciudadanos, particularmente facultando el llenado “on line” de algunas declaraciones del impuesto.

La solución utilizada se apoya en una asociación con la SIBS, teniendo en vista garantizar los requisitos de seguridad adecuados a la naturaleza de las transacciones efectuadas. Hasta esta fecha fueron emitidas 180 000 contraseñas de acceso.

En tanto, la evolución para una solución más integradora, asentada en un portal único de la Administración Tributaria, trae subyacente un aumento de los riesgos de seguridad, en especial en cuanto a la autenticación de usuarios, acceso a las aplicaciones y autorización del nivel de transacción. En este escenario evolutivo, el número y valor de las transacciones han de aumentar

REQUISITOS DE SEGURANÇA FACE À EVOLUÇÃO DA UTILIZAÇÃO DA INTERNET



FONTE: GARTNER GROUP

significativamente, siendo esencial garantizar la rapidez del procesamiento, la reducción de costos, la desburocratización, por la simplificación de los procesos de actividades, y la disminución de la utilización de papel, en un ambiente que garantice niveles de seguridad de información adecuados.

Así siendo, desde la creación de la DGITA y consecuente fusión de los servicios de informática de la DGCI y de la DGAIEC, nuevos desafíos se presentan en cuanto a la prestación de servicios vía Internet, frente al relacionamiento con diversos operadores económicos que ejercen actividades dispares suportadas por sistemas informáticos propios, siendo importante encontrar una plataforma común de autenticación que permita la integración segura en un ambiente heterogéneo constituido por contribuyentes con perfiles distintos, redes mixtas y múltiples empresas.

El Decreto-Ley n.º 290-D/99, del 2 de Agosto, establece que los documentos electrónicos tienen fuerza probatoria si le fue puesta una firma digital certificada por entidad autorizada en los términos legales, sin perjuicio de la convención entre las partes involucradas sobre la utilización de otro medio de comprobación de la autoría e integridad.

Frente a este escenario, constituyen requisitos básicos del sistema de transacciones electrónicas de apoyo a la actividad aduanera y a la administración de los impuestos especiales sobre el consumo, en una lógica de interacción a través de un portal de Internet común a la Administración Tributaria:

- Establecimiento del nivel más adecuado de seguridad de la información ofrecido por el mercado;
- Disponibilidad del sistema 24 horas por X día 7 días por semana;
- Garantía de privacidad, autenticación, integridad y no repudio;
- Facilidad de uso;
- Capacidad de adaptación a sistemas de infraestructuras de clave pública que sean adoptados en un ámbito más genérico por la Administración Pública.

5.3.2 OBJETIVOS

Se pretende, por un lado, proporcionar a los contribuyentes un grado de confianza que promueva el recurso a la vía electrónica como medio principal de relacionamiento con la Administración Tributaria y, por otro, dotar los servicios aduaneros y fiscales con los medios adecuados, principalmente los de prueba, para el ejercicio de su actividad en un ambiente virtual.

Siendo esencial en diversas áreas de la actividad de la Administración Tributaria garantizar la confidencialidad de los datos de los contribuyentes y reducir el riesgo de evasión o fraude fiscal, representado por la posibilidad de

cambio o eliminación de una transacción y por la dificultad de la confirmación de la identidad, la PKI (infraestructura de clave pública) se presenta como la solución más fiable para garantizar el nivel de los servicios de seguridad exigidos.

El desarrollo de una solución con estas características, la cual va abarcar, en una primera fase, cerca de 30 000 contribuyentes, exige un abordaje sostenido, tanto por la relativa falta de madurez del mercado nacional en la oferta de soluciones de este tipo, como por la poca diversidad de las soluciones consagradas en nivel internacional.

No existiendo antecedentes de adquisiciones efectuadas que pueda constituir una referencia a seguir, será esencialmente durante el proceso de evaluación de las propuestas que se podrá encontrar la solución definitiva, la cual depende mucho de la capacidad de respuesta de los concurrentes. Por ejemplo, una decisión definitiva sobre la cuestión del desarrollo de la solución por los recursos internos o el outsourcing parcial/ integral de la solución de certificación digital, solamente deberá ser tomada después del análisis de las condiciones técnicas y financieras presentadas en concurso para cada opción y respectiva evaluación TCO (costo total de adquisición).

El sistema debe garantizar las siguientes funcionalidades:

- Registro distribuido, permitiendo el registro de usuarios cualquiera sea el servicio de la administración tributaria y aduanera;
- Generación de un par de claves por usuario a partir de un punto centralizado de la infraestructura, una para autenticación y otra para apoyo de seguridad
- Emisión "on-line" de los certificados, para asegurar que la clave pública es emitida apenas después de que el usuario prueba tener la respectiva clave privada;
- Directorio de seguridad y posibilidad de cambio y cancelación de los certificados
- Acceso a los servicios de la Administración Tributaria a través de Internet (pública) o de red RITTA (dedicada);
- Soporte para interfaces de aplicaciones abiertas y estándar.

5.3.3 - Frente a estos requisitos, es necesario establecer una arquitectura de seguridad que sostenga la política establecida en esta materia, compuesta por los siguientes cimientos fundamentales.

- **Certificación digital**

En una lógica de infraestructura de clave pública, el sistema que se pretende implantar o usar debe incluir:

- Emisión de certificados digitales de acuerdo con el estándar X.509;
- Sistema de certificación digital;
- Sistema de registro de los usuarios;
- Sistema de gestión de los certificados;
- Directorio de almacenamiento de los certificados.

- **Solución de firewall**

En este nivel de seguridad de la infraestructura de comunicaciones, destinado a controlar el tráfico entre la red interna (RITTA) y el exterior, se exigen las siguientes funcionalidades:

- Definición de los accesos / servicios permitidos y bloqueo del tráfico no autorizado;
- Definición de lista de controles de accesos basada en el origen/destino/servicio;
- Soporte para llamadas remotas encriptadas.

- **Sistema de detección de intrusión**

El mecanismo de seguro disponibilizado por el sistema de firewall tiene carácter defensivo, razón por la cual es indispensable abarcar la vertiente de la seguridad activa, a través del uso de un software adecuado para el análisis de tráfico en tiempo real, interactuando con el firewall, un software para análisis de tráfico en red y detección de vulnerabilidad en los sistemas.

- **Solución para análisis de logs**

En un sistema orientado para Internet el análisis de logs, el acceso rápido a caminos de auditoría y respectivo mantenimiento constituye una actividad importante, existiendo soluciones en el mercado que soportan múltiples aplicaciones y permiten extracción de datos estadísticos.

6. BENEFICIOS

6.1 BENEFICIOS ESPERADOS

- **PARA EL CONTRIBUYENTE Y OPERADORES ECONÓMICOS**
 - a) Mayor transparencia en la relación con la Administración Fiscal;
 - b) Reducción de la necesidad de dislocarse los contribuyentes a los Servicios de Finanzas, Servicios Centrales y Aduanas, con el consecuente ahorro de tiempo gastado en su relacionamiento con la Administración Tributaria;
 - c) Anticipación del conocimiento y solución de situaciones anómalas;
 - d) Autenticación reforzada de los sujetos involucrados en una transacción con encriptación de los detalles de esa operación.

- **PARA EL ESTADO**
 - a) Reducción de recursos humanos dedicados a la atención de contribuyentes y operadores que podrán ser afectados a tareas de mayor valor agregado;
 - b) Reducción de costos con tareas de recolección que serán directamente efectuadas por los contribuyentes y operadores
 - c) Mejora de la imagen de la Administración Tributaria;
 - d) Información catastral con mayor fiabilidad y actualización;
 - e) Control de la calidad de la información particularmente de la red de cobro a través de la presión ejercida directamente por los contribuyentes y operadores en las situaciones de error o demora en el tratamiento y envío de la información de cobro;
 - f) Aumento del ingreso y/o rapidez en el cobro, en las situaciones en que el contribuyente y los operadores no tienden a regularizar su situación por desconocimiento de las deudas;
 - g) Anticipo de los ingresos fiscales como resultado de compensación directa de créditos y débitos, a pedido del contribuyente;

- h) Celeridad en la obtención de informaciones críticas para el control del fraude y evasión fiscales;
- i) No repudio – provisión de una identificación positiva de las partes involucradas en una transacción electrónica, a través de la verificación de las firmas digitales y registro de esa transacción en términos que dificultan su repudio;
- j) Facilidad de administración – la infraestructura de la clave pública ofrece una interfase consistente para la administración de toda la infraestructura, con reflejos en la disminución del número de procedimientos de autenticación necesarios y en la gestión de usuarios, mediante la desactivación de diversas cuentas a través de un único procedimiento de revocación.

6.2 BENEFICIOS TANGIBLES

6.2.1 REDUCCIÓN DE RECURSOS HUMANOS AFECTADOS A LA ATENCIÓN A LOS CONTRIBUYENTES

Para la estimativa del valor del beneficio se consideraran los siguientes parámetros:

- Del universo de cerca de 6 mil funcionarios de los SF's, por lo menos 50% ocupan un promedio de la mitad de su tiempo en tareas de atención a los contribuyentes;
- El número de horas promedio anual por funcionario es cerca de 1694 horas.

Considerando un ahorro de tiempo de 50%, correspondiente al 50% de contribuyentes que en 2003 se espera que tengan acceso a Internet, se tiene el siguiente valor del beneficio anual (englobando tareas como consultas al catastro, a la cuenta corriente, situación declarativa, información patrimonial):

$$50\% * 6000 * 1/2 * 12 \text{ meses} * 1694 \text{ horas} = 30.492.000 \text{ horas de trabajo}$$

6.2.2 REDUCCIÓN DE COSTOS CON TAREAS DE CAPTURA

Considerando que el costo promedio de captura de un documento es de cerca de 1 €, si consideramos la previsión de que en 2003 cerca de 50% de las familias tendrán acceso a Internet y teniendo en cuenta el objetivo estratégico de conseguir que este universo cumpla sus obligaciones fiscales vía Internet, tendremos:

Total de declaraciones de IR	3.600.000
Total de declaraciones de IVA	4.000.000
Total de guías de pago	1.600.000
Total de Declaraciones Aduaneras	1.750.000
Total Declaraciones de cambio de domicilio	600.000
TOTAL Global de declaraciones	.550.000

Por lo que la reducción estimada de costos en tareas de captura sería:

$$50\% * 11.550.000 * 1 \text{ €} = 5.775.000 \text{ €}$$

6.2.3 REDUCCIÓN DE COSTOS EN TAREAS RELACIONADAS CON LA EMISIÓN DE CERTIFICADOS

El número de certificados emitidos anualmente por los servicios es de cerca de 1.500.000 mil (400 mil de obligaciones declarativas, 500 mil de certificados inmobiliarios y 600.000 certificados de deuda). Estimándose un costo de 3 Euros por certificado y considerando el universo potencial de 50% de contribuyentes usuarios de Internet en 2003, la ganancia para la Administración Fiscal con la implementación del proceso será de:

$$50\% * 1.500.000 * 3 \text{ €} = 2.250.000 \text{ €}$$

7. CONCLUSIONES

El progreso del eGovernment como una herramienta esencial para el desarrollo del relacionamiento entre las empresas, el ciudadano y la Administración Pública, bien como el aumento de la productividad y competitividad de las empresas, se relaciona obligatoriamente con la implementación de un Portal orientado al "cliente" debiendo la Administración Tributaria, por su impacto natural ante los ciudadanos y empresas y por el desempeño hasta ahora ya demostrado en este dominio, servir como elemento catalizador e inspirador para otros organismos en la promoción de un relacionamiento desmaterializado y desburocratizado con la Administración Pública.

Por lo expuesto anteriormente podemos fácilmente afirmar que los beneficios existen y son cuantificables, en tanto, los esfuerzos en el dominio tecnológico apenas tendrán el efecto deseado si son combinados con la reorganización y simplificación de los procedimientos administrativos y del back-office.



Caso práctico:

TEMA 3.2 OPORTUNIDADES Y RIESGOS DEL “OUTSOURCING” EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Mario Roselló

Subdirector General de Fiscalización
Administración Federal de Ingresos Públicos
(Argentina)

SUMARIO: Resumen Ejecutivo.- 1. Introducción.- 2. Síntesis de la Evolución Organizacional y Tecnológica de la Administración Tributaria.- 3. Introducción al “Outsourcing”.- 4. El “Outsourcing” en las Administraciones Públicas.- 5. El “Outsourcing” en las Administraciones Tributarias.- 6. La Experiencia de la Administración Tributaria Argentina en “Outsourcing”.- 6.1. Sistemas de gestión y control.- 6.1.1. Sistema de gestión y control aduanero.- 6.1.2. Sistemas de gestión y control impositivo.- 6.2. Sistemas de Recaudación.- 6.2.1 Primer sistema de recaudación previsional e impositivo externalizado.- 6.2.2. Sistema OSIRIS.- 6.3. Programa de inspección de preembarque.- 6.4. Otras experiencias de tercerización.- 6.4.1 Autenticación de usuarios de servicios en Internet.- 6.4.2 Control de facturación en ventas masivas.- 6.4.3. Verificación de la declaración de producción agropecuaria mediante relevamiento satelital.- 6.5. Algunas posibilidades futuras de tercerización.- 6.5.1. Utilización de “scanners” móviles.- 6.5.2. Mejoras de pasos fronterizos.- 6.5.3. Gestión de garantías.- 7. Algunas Lecciones Aprendidas.

RESUMEN EJECUTIVO

La Administración Tributaria Argentina fue creada originalmente para el control y la recaudación de los tributos interiores. Con el correr de los años, le fueron agregadas funciones adicionales (control de la seguridad social, control aduanero) que la obligaron a implementar en tiempos cortos, soluciones rápidas e innovadoras. En ese marco, la modalidad de ejecución de servicios denominada “outsourcing”, tuvo una especial participación.

Esta forma de contratación, es considerada una solución adecuada para países con recursos insuficientes, con escaso personal calificado, o para aquellos donde la actividad privada cuenta con mejores soluciones que la Administración, para resolver problemas específicos.

No obstante lo expuesto, la posibilidad de externalizar tareas de administración tributaria es considerado un tema complejo. Hay opiniones firmes que recomiendan que en aquellos casos en los que deba recurrirse a esta forma de contratación, hay ciertas funciones que bajo ninguna circunstancia son susceptibles de cederse a terceros. A título de ejemplo, citamos las relacionadas con el control del impuesto declarado, con la determinación administrativa en caso de diferencias y con la aplicación de sanciones.

La Administración Tributaria Argentina, trabajó inicialmente en un ambiente de informatización parcial, marcado por el nivel de desarrollo de la tecnología y por los altos costos que suponía su adquisición. El primer gran hito en la externalización de servicios, fue la recaudación de impuestos a través de entidades financieras. Con posterioridad, nació el Sistema Informático Maria (SIM), que constituyó una innovación en los paradigmas de control aduanero. En el ámbito impositivo, se puso en funcionamiento el sistema llamado “DOS MIL”, que permitió cambiar la percepción de los administrados respecto del accionar de la Administración.

En 1993 fue necesario implementar un nuevo sistema, vinculado con la recaudación de los tributos y aportes sobre la nómina salarial. La magnitud del volumen de datos a procesar y los tiempos en que el sistema debía estar operativo, hizo recomendable contar con la participación de empresas privadas. Su puesta en funcionamiento representó un importante desafío.

Otras experiencias significativas recientes, fueron el desarrollo del sistema OSIRIS de recaudación y la implementación de un sistema de inspección previa al embarque de las importaciones.

En 1997 fue creada la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Desde su misma creación, se fijó como objetivo prioritario recuperar la independencia en tecnología de información, constituyéndose en uno de los ejes principales de actuación.

La experiencia de la Argentina en los procesos de “outsourcing” nos lleva a expresar algunas consideraciones, para evitar que la Administración quede expuesta a factores que pueden debilitar su posición. Algunos de ellos son la transferencia insuficiente de conocimiento y experiencia para administrar los procesos que son tercerizados, la dependencia excesiva respecto de la solución adoptada, rigideces para adaptarse a cambios normativos o, en su caso, costos incrementales excesivos.

Una preparación adecuada de cualquier proceso de externalización es clave para lograr su éxito. Resulta necesario definir un Plan de Actividades que sea el eje de la configuración técnica del contrato, donde se deberán fijar las condiciones acerca de como realizar la prestación, establecer procedimientos para su validación e instrumentar mecanismos de seguimiento y control. Es importante resaltar que en ningún caso, la Administración debe perder el control sobre el servicio.

En forma paralela, debe prestarse especial atención en preparar a la Organización para que vea en el “outsourcing”, un instrumento útil para el fortalecimiento institucional, desechando la idea que sea utilizado para desplazar personal o como un mecanismo que introduce debilidades a su funcionamiento.

1. INTRODUCCIÓN

Cada Administración Tributaria ha tenido contextos y evoluciones particulares y la Argentina no escapa a esa constante. Habiendo sido creada originalmente para el control y la recaudación de los tributos interiores, con el paso de los años se le fueron agregando funciones adicionales que impactaron sobre el alcance de sus actividades, su estructura organizacional, la forma de resolución de los nuevos problemas que tuvo que enfrentar y como consecuencia de ello, sobre los planes de desarrollo tecnológico.

En el marco de las soluciones implementadas, algunas actividades de "outsourcing" han tenido una participación esencial. Los resultados en la aplicación de este instrumento han sido diversos.

El presente documento expone la experiencia de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) de la Argentina y las lecciones aprendidas respecto de esta modalidad de ejecución de servicios, con la esperanza que lo acaecido pueda servir a otras Administraciones Tributarias amigas.

Iniciamos este trabajo con una breve descripción acerca de la evolución institucional y tecnológica de la AFIP con el propósito que, con una visión amplia de las circunstancias que rodearon su creación, pueda comprenderse más acabadamente las razones por las cuales se tomaron decisiones respecto de la tercerización de actividades (outsourcing).

2. SÍNTESIS DE LA EVOLUCIÓN ORGANIZACIONAL Y TECNOLÓGICA DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Desde 1947 hasta 1997, la administración de los tributos interiores en la República Argentina, estuvo a cargo de la Dirección General Impositiva.

Desde sus comienzos se trabajó en un ambiente de informatización parcial, marcado por el nivel de desarrollo de la tecnología y de los altos costos que suponía su adquisición. No obstante ello, en 1974 se estableció un primer hito en el procesamiento masivo de datos, con la puesta en vigencia del Impuesto al Valor Agregado. Para la identificación e imputación de los pagos, se implementó la utilización de documentos de reconocimiento magnético "CMC7".

Desde entonces y hasta 1990, los avances que se realizaron en materia de procesamiento de datos estuvieron condicionados por la estructura computacional fuertemente centralizada (basada en "mainframes" de arquitectura propietaria) habituales durante esa época, y por el bajo nivel de computarización del Organismo.

A partir de 1990 se impulsa la informatización de las unidades operativas y en 1991 se empezaron a poner en marcha sistemas, ahora interactivos, para el control de un conjunto de "grandes contribuyentes", que aportaban una parte sustancial de la recaudación.

A mediados de 1993, con la Reforma del Sistema de Jubilaciones y Pensiones, se le asigna a la DGI las funciones de recaudación, distribución y control de los recursos de la seguridad social (sobre la nómina salarial y el trabajo autónomo).

Esta circunstancia introdujo una problemática nueva a la gestión de la DGI, la que debía ser resuelta en plazos perentorios. Como consecuencia de ello, se tomó la decisión de buscar apoyo externo para el desarrollo de soluciones dirigidas a implementar nuevos procedimientos de recaudación y distribución de los recursos obtenidos.

No obstante los avances conseguidos respecto de la situación anterior, a mediados de los 90 el ingreso de las declaraciones de impuestos y de los pagos, seguía constituyendo un motivo de preocupación ya que presentaba algunos problemas.

Los dos canales de ingreso habilitados eran los siguientes:

- **Los grandes contribuyentes:** presentaban sus declaraciones en medios magnéticos (disquetes).
- **El resto de los contribuyentes:** lo hacían mediante formularios susceptibles de ser leídos en forma óptica (código bidimensional).

En ambos casos, los soportes de información, los disquetes y los formularios, eran generados en computadoras personales, utilizando programas desarrollados por la Administración.

Por su parte, la Administración Nacional de Aduanas (ANA) presentaba problemas similares a los de la DGI y en algunos aspectos, las debilidades eran más acentuadas.

En 1990, sus sistemas de gestión también operaban en modo “batch” en un “mainframe” de arquitectura propietaria, existiendo en las áreas operativas un muy bajo apoyo computacional.

En 1993, a partir de un acuerdo de cooperación anterior entre Argentina y Francia, comienza a revertirse esta situación, mediante la puesta en marcha de un sistema de gestión aduanera, que fue adaptado a las necesidades locales con una fuerte participación privada.

En los años siguientes, el sistema se implanta en varias aduanas del país, pero continuaba coexistiendo con los antiguos procedimientos aduaneros.

En este escenario, en 1997 se crea la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) que nace como producto de la fusión de la DGI y la ANA, la cual pasa a llamarse a partir de ese momento “Dirección General de Aduanas” (DGA).

Una de las primeras prioridades de la nueva AFIP fue analizar los planes de negocio y de tecnología de información; evaluar las dependencias existentes y establecer la relación costo/beneficio de las soluciones adoptadas.

A partir de la evaluación realizada, se adoptó como objetivo estratégico la recuperación de la independencia en tecnología de información, cuyo logro pasó a ser uno de los ejes de actuación de la AFIP.

A la fecha de redacción de este documento, se encuentra en pleno desarrollo el proceso de consolidación de los avances realizados.

3. INTRODUCCIÓN AL “OUTSOURCING”

Antes de avanzar en la presentación de la experiencia Argentina en esta materia, es conveniente abordar, aunque más no sea superficialmente, algunos aspectos conceptuales sobre este tema.

Una de las primeras cuestiones a considerar, es la de tratar de precisar el alcance respecto de la definición de “outsourcing”, ya que por su propia evolución, este concepto no tiene el mismo significado para todos.

En un sentido amplio, el outsourcing consiste en transferir a terceros la responsabilidad de brindar un servicio que se adapte a las necesidades de la organización.

Este concepto fue evolucionando, lo que hizo que distintas áreas de la organización fueran sumándose a la externalización. Durante el tiempo transcurrido, ha pasado de la prestación de servicios diversos: limpieza, seguridad, biblioteca, sistemas informáticos, producción, diseño y desarrollo de productos, hasta la realización de funciones administrativo-financieras.

En la actualidad, prácticamente todas las funciones de las organizaciones pueden ser cubiertas por algún tipo de “outsourcing”. Sin embargo, éstas reservan para sí, los aspectos estratégicos de cada uno de sus negocios particulares.

En general las áreas implicadas en el outsourcing responden a las siguientes características:

1. No forman parte del negocio esencial de la organización en la que actúan, aunque son importantes para su funcionamiento.
2. Emplean medios y recursos que difieren de los que utiliza la organización, para el desarrollo de sus funciones.

De acuerdo a estas características el “outsourcing” puede definirse **“como la contratación de proveedores externos para la prestación, mediante el empleo de activos ajenos a la organización, de servicios que anteriormente desarrollaban una o más unidades de la misma”**.

Los elementos implícitos en esta definición son:

- Contratación de un servicio con uno o varios proveedores.
- Que antes de su contratación el servicio se prestara internamente.
- Que el servicio se preste mediante activos ajenos a la estructura de la organización.

Bajo esta concepción pueden encontrarse distintas modalidades de “outsourcing”. Puede ser total, cuando alcanza a todos los servicios de un área de negocios, o parcial, cuando sólo algunos servicios son suministrados por el proveedor externo.

Una de las fórmulas que está sustituyendo a las tradicionales del “outsourcing” es el llamado “out-tasking”. El concepto refiere a los acuerdos que se firman con otras empresas para la ejecución de tareas muy específicas. Esta modalidad facilita la contratación de determinados especialistas para que se hagan cargo de aspectos puntuales de su gestión. En muchas ocasiones esta alternativa, que es una variedad del “outsourcing” parcial, es el primer paso para contratos de “outsourcing” a mayor escala.

Otra cuestión que es conveniente analizar es la referida a los motivos que llevan a una organización a externalizar servicios. Hace algunos años, el principal motivo era la reducción y simplificación de los costos y en algunos casos la falta de personal.

Luego se fueron incorporando a esta corriente, aquellas funciones que requieren de la ejecución de operaciones de carácter masivo y la utilización intensiva de recursos.

Otro motivo que se sumó al momento de considerar la posibilidad de tercerizar servicios, fue la necesidad de mantener actualizadas funciones que requieren de tecnología avanzada o que, para su buen funcionamiento, necesitan seguir una dinámica de actualización técnica que resulta difícil adquirir internamente.

También son susceptibles de ser tercerizadas las nuevas áreas de negocio de una organización. Dar a un tercero la responsabilidad de desarrollarlas – sobre todo en aquellos casos en los que cuenta con mayor experiencia que la propia organización - permite implementarlas más rápidamente y en muchos casos reducir los costos de su puesta en marcha.

Desde los primeros años en los que surge el “outsourcing” hasta la actualidad, se ha producido una evolución. En las primeras aplicaciones se consideraba al responsable del servicio externalizado como un proveedor más; en la actualidad, se ha transformado en una filosofía de trabajo, en una estrategia de gestión empresarial por la cual los terceros son considerados socios tecnológicos, comprometidos con el desarrollo de la empresa en aquellas áreas que son ajenas al “core business”.

4. EL “OUTSOURCING” EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

En los últimos años, las Administraciones Públicas han utilizado en forma creciente este mecanismo para su desarrollo institucional. No obstante, existen algunas características especiales que las diferencian de las del sector privado y que conviene tener en cuenta:

- a) **Complejidad de las contrataciones:** El régimen de contrataciones de las Administraciones es muy complejo. La obligación de convocar a licitaciones o concursos públicos de precios, más allá de las ventajas en cuanto a la transparencia de los actos que estos procedimientos conllevan, puede ser limitante a la hora de seleccionar a un proveedor.
- b) **Rigidez para mejorar las ofertas:** La estructuración del concurso público respecto de la valoración de los diversos aspectos que deben considerarse en las ofertas, introduce dificultades en una eventual etapa de requerir mejoras a las propuestas recibidas.
- c) **Sensibilidad por la divulgación de datos:** Los datos que son considerados neutros o de conocimiento habitual dentro de un contexto público, pueden dejar de serlo cuando son desplazados a la esfera privada.
- d) **Pérdida del conocimiento:** La cesión de determinados servicios - muchas veces específicos de la actividad pública - puede provocar una transferencia de conocimientos y experiencia que luego son difíciles de recuperar; además podría poner a privados, en la posibilidad de acceder a información que debería quedar en el ámbito público.
- e) **Repercusión pública de los problemas:** Los problemas o fallas en un servicio público pueden tener mayor difusión y consecuencias distintas, que si se produjeran en el sector privado.

5. EL “OUTSOURCING” EN LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS

A las circunstancias que deben considerarse cuando se evalúa la aplicación de esquemas de tercerización en la administración pública en general, deben sumarse en el caso de las Organizaciones dedicadas a la administración de tributos, algunas particularidades propias.

Las Administraciones Tributarias son responsables de la ejecución de funciones indelegables del Estado relacionadas con la aplicación, recaudación, y fiscalización de los tributos, que deben ser ejercidas de cara a una sociedad que cambia rápidamente y que formula crecientes exigencias a los servicios que prestan los organismos gubernamentales.

En este contexto, la posibilidad de externalizar funciones de las Administraciones Tributarias es un tema complejo.

Hay opinión pacífica y generalizada que si bien muchas de las actividades de la Administración Tributaria pueden ser externalizadas, hay un cúmulo de funciones que hacen a su propia existencia y que bajo ninguna circunstancia son susceptibles de cederse a terceros, debiendo continuar bajo su órbita. A título de ejemplo citamos las relacionadas con el control del impuesto declarado, la determinación administrativa en caso de diferencias, y con la aplicación de sanciones.

Algunas de las razones que explican esta posición son las siguientes: (i) no es fácil encontrar compatibilidades entre las funciones centrales de la Administración Tributaria con la naturaleza lucrativa propia de los proyectos de la actividad privada; (ii) se dificultaría la coordinación de acciones entre diferentes organismos gubernamentales con el objetivo de mejorar el cumplimiento tributario; (iii) podrían producirse desórdenes de funcionamiento por las controversias entre contribuyentes y cobradores que, en su afán de lucro, pretenderían maximizar la recaudación más allá de lo que determinen las normas; (iv) podría dificultarse la ejecución de convenios de cooperación internacional de gobierno a gobierno, que apunta al intercambio de información para combatir el fraude fiscal o para evitar maniobras relacionadas con precios de transferencia.

Desde otro punto de vista, la racionalidad, eficiencia y efectividad de la gestión pública es siempre un objetivo deseable. Para alcanzarlo, la Administración Tributaria, tiene razones adicionales que justifican la tercerización. Países con recursos insuficientes o con escaso personal calificado para un funcionamiento adecuado, pueden encontrar en esta estrategia una solución factible.

Otro aspecto que habla a favor de la tercerización se presenta en aquellos casos en los que la actividad privada tiene mejores soluciones para problemas específicos (esto tiene lugar en áreas como desarrollo de sistemas, métodos de evaluación de desempeño y administración de remuneraciones, etc.). En estos casos, puede resultar conveniente iniciar un proceso de outsourcing para alguna función desarrollando internamente una dotación que colabore en la implantación, sume experiencia sobre la aplicación y posteriormente considerar su internalización.

6. LA EXPERIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA ARGENTINA EN “OUTSOURCING”

La Administración Federal de Ingresos Públicos y los organismos que desde 1997 la integran y que antes operaban en forma separada (Dirección General Impositiva y Administración Nacional de Aduanas), vienen utilizando desde hace tiempo distintas modalidades de “outsourcing”.

Varias de las razones que llevaron a la externalización están relacionadas con los motivos expuestos en la Introducción y respondieron a una secuencia técnica, necesaria para el logro de sus objetivos.

Algunas de estas experiencias tuvieron mayor impacto en el desarrollo de la Administración y otras sólo significaron ayudas a determinadas funciones que no provocaron cambios de trascendencia.

El primer gran hito en la externalización de servicios fue la recaudación de impuestos a través de las entidades financieras. Argentina fue uno de los primeros países en utilizar esta modalidad de percepción, reemplazando todos los sistemas de cobro en oficinas, que estaban vigentes en la entonces DGI. A partir de esa primera experiencia, pueden citarse las siguientes:

6.1. SISTEMAS DE GESTIÓN Y CONTROL

A principios de la década del 90, los sistemas informáticos de control pertenecientes a los organismos que administraban los tributos interiores (DGI) y el comercio exterior (ANA), venían arrastrando cierta obsolescencia tecnológica y no satisfacían las necesidades operativas de la organización.

En virtud de ello, con alguna diferencia en el tiempo, ambos organismos impulsaron la modernización de sus sistemas informáticos de control, contando con una amplia participación de terceros.

6.1.1. SISTEMA DE GESTIÓN Y CONTROL ADUANERO

En 1986 se realizaron los primeros contactos entre Argentina y Francia para implementar en nuestro país un sistema de control similar al existente en Francia. Esos contactos se formalizaron a mediados de 1987 mediante un Acuerdo de Cooperación, tendiente a facilitar la aplicación de un sistema de despachos de aduana.

Las tratativas entre ambas aduanas derivaron en un convenio para implementar en Argentina una adaptación del sistema SOFI de Francia, con la participación de una filial de una empresa francesa.

Asimismo, se logró la cooperación del Centro de Despachantes de Aduanas para la ejecución del proyecto, con el cual se suscribió un convenio mediante el que se lo autorizaba a arancelar la autenticación de las firmas de los despachantes en las operaciones aduaneras y a cambio de ello, asumieron compromisos relacionados con la adquisición de equipos para su uso, la contratación de seguros, la entrega de software, etc.

Así nació el Sistema Informático María -SIM- que fue una innovación en los paradigmas de control aduanero. Constituyó un avance sustantivo en la facilitación de la registración de las operatorias de importación, exportación y tránsito de mercaderías y en el control del cumplimiento de las obligaciones tributarias y los beneficios derivados de las mismas.

Dado los buenos resultados obtenidos, en 1996 el Poder Ejecutivo autorizó a la entonces Administración Nacional de Aduanas, a contratar directamente con

terceros, las tareas necesarias para extender el sistema a todas las aduanas del país, ya que hasta ese momento estaba operando sólo en las Aduanas principales.

Actualmente, las 54 aduanas del país están operando con el SIM en forma interconectada, contemplando el sistema la gestión integral de todas las destinaciones y operaciones aduaneras.

Una visualización de la magnitud de las operaciones que tienen su reflejo en el sistema, puede obtenerse observando los siguientes datos:

CONCEPTO	AÑO 2001
Permisos de exportación	326.402
Despachos de importación	554.708
Tránsitos de exportación	128.855
Tránsitos de importación	211.892
Montos FOB de exportación (millones de u\$s)	26.612
Montos CIF de importación (millones de u\$s)	20.321

Los despachantes de aduana, los importadores/exportadores y el resto de los usuarios, interactúan con el SIM mediante un aplicativo cliente/servidor y están conectados al sistema a través de un servicio que es suministrado por cinco "Prestadores de Servicios de Valor Agregado", habilitados por la Administración.

A la fecha de redacción de este documento, el área informática de la AFIP ha asumido la administración del sistema y el proveedor del servicio ha transferido la tecnología de varios de los módulos del mismo (declaraciones sumarias y detalladas, recaudación, arancel, etc.). Aún no se encuentra perfeccionada la transferencia del programa aplicativo que utilizan los despachantes y algunas otras funcionalidades de identificación de usuarios.

Sobre esta base, el área informática ha desarrollado e implementado en forma autónoma nuevas funcionalidades y operatorias, que mejoran y complementan el sistema recibido, entre las cuales pueden mencionarse:

- **Sufijos de valor:** administra códigos descriptivos de mercaderías, a los efectos de una mejor determinación de sus características y de su valor.
- **Módulo de seguimiento de valor:** administra en forma inteligente información de valor referencial por posición arancelaria, a los efectos de detectar desvíos en las declaraciones de valor.
- **Zonas francas:** registra los ingresos, egresos y administración de stocks de depósitos de zona franca.

- **Aduanas domiciliarias:** facilita los procesos de los grandes operadores, brindando funciones diferenciadas para el registro de las operaciones.
- **Tornaguía electrónica:** permite el seguimiento de las destinaciones de tránsito y trasbordo, sus cancelaciones, el control de plazos y la detección de desvíos.
- **Información para Cámaras Empresariales y otros Organismos:** proporciona información a otras instituciones para que puedan tomar conocimiento de los movimientos del comercio exterior y colaborar con el servicio aduanero.

En este contexto, la empresa proveedora continúa brindando a la AFIP servicios de desarrollo informático y de soporte técnico, necesarios para asegurar la operatoria del sistema y su adaptación a los naturales cambios normativos que se producen en las operatorias del comercio exterior.

Dado que aún no se ha completado la transferencia tecnológica de los módulos que hacen a la relación del SIM con los usuarios aduaneros, se está negociando con la empresa proveedora un convenio que permita a la AFIP administrar la totalidad del sistema y lograr plena autonomía para su desarrollo y operación.

Cuando se alcance ese escenario, se continuarán tercerizando sólo algunas funciones del sistema, como las relacionadas con la recaudación de derechos de importación/exportación y pagos a cuenta de tributos interiores, los servicios de la red de comunicaciones, etc.

6.1.2. SISTEMAS DE GESTIÓN Y CONTROL IMPOSITIVO

A principios de la década pasada, la necesidad de mejorar los niveles de cumplimiento de los impuestos interiores y la adopción de una estrategia de control diferenciada para los grandes contribuyentes (al igual que lo hicieron muchos países de la región), llevó a la Administración a contratar el desarrollo y puesta en marcha de un sistema de control de obligaciones tributarias.

La operación de este sistema se basó en la puesta en funcionamiento de Unidades de Control, ante la cual debían realizar todos los trámites, una cantidad reducida de contribuyentes relevantes de cada jurisdicción.

Las mismas contaban con equipamiento computacional propio y con anexos bancarios en los que los responsables debían pagar sus obligaciones. Esto permitía detectar y accionar rápidamente sobre los incumplimientos derivados de: falta de presentación de declaraciones de impuesto, mora en los pagos, caducidad de planes de facilidades, incorrecta aplicación de pagos a cuenta, etc.

Ese sistema, llamado DOSMIL (porque la primera etapa se implantó en una Unidad que controlaba a los 2000 mayores contribuyentes del país), tuvo una alta

efectividad. Permitió corregir buena parte de los niveles de incumplimiento que se venían verificando con anterioridad y cambiar, consecuentemente, la percepción de los obligados sobre el accionar de la Administración.

Como puede apreciarse, bajo este esquema no solo se externalizó el suministro y puesta en operación del sistema informático en las principales unidades operativas, sino también se contrató con terceros la recaudación tributaria a través de las sucursales de los bancos que operaban interconectadas con el sistema.

Una vez puesto en funcionamiento y probada su efectividad en varias dependencias de la DGI, se lo internalizó. Desde hace unos años su mantenimiento técnico, el desarrollo de nuevas funciones y su administración es efectuado por especialistas del Organismo, varios de los cuales participaron de la elaboración de las primeras versiones desarrolladas por la empresa que había suministrado los servicios; es decir se procuró especialmente contar con la experiencia adquirida por estos profesionales.

Actualmente, el Sistema DOSMIL está instalado en todas las agencias del país y administra los 230.000 contribuyentes que aportan el 80% de la recaudación. Mediante el mismo es posible mantener el control sobre las obligaciones formales y materiales de los responsables, permitiendo a las áreas operativas accionar sobre los incumplimientos, inmediatamente después de producido el vencimiento.

Con el fin de aliviar la carga operativa que se producía en fechas cercanas a los vencimientos masivos de obligaciones, hace unos años se incorporó al Sistema DOSMIL, 600 puestos de autoservicio para la recepción de las declaraciones de impuestos, soportadas en disquetes.

También en este caso, ante la carencia en el Organismo de recursos técnicos suficientes, se recurrió a la tercerización en la elaboración del software necesario para capturar y validar los datos en las unidades de autoservicio.

Por otra parte, cabe destacar que desde el año pasado se está extendiendo la aplicación de las funcionalidades del Sistema DOSMIL al resto de contribuyentes, con el fin de sustituir los procedimientos centralizados de control que se aplican sobre los mismos.

Se configuró así un nuevo sistema, llamado DOSMIL REGIONAL, que alcanza actualmente a más de 2,6 millones de contribuyentes, sobre los que se actúa con distinta intensidad en función de su significación fiscal.

6.2. SISTEMAS DE RECAUDACIÓN

6.2.1 PRIMER SISTEMA DE RECAUDACIÓN PREVISIONAL E IMPOSITIVO EXTERNALIZADO

A fines de 1993 se comenzó a reformar el Sistema de Jubilaciones y Pensiones de la Argentina, el cual pasó a tener una modalidad llamada "Régimen de

Capitalización” -que opera por medio de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones- permitiéndose opcionalmente la permanencia en el anterior “Sistema de Reparto”.

Paralelamente, se le otorga a la DGI la responsabilidad de entender en todos los aspectos vinculados con la recaudación de los tributos y aportes sobre la nómina salarial, así como en la administración del registro de aportantes, el direccionamiento de los recursos de la Seguridad Social y su distribución en las cuentas nominadas.

La implementación de este nuevo sistema representó para la DGI un importante desafío, no sólo por la envergadura del proyecto, sino también por el escaso tiempo que la Ley estableció para ponerlo en marcha y los volúmenes de datos que era necesario manejar.

Este fue uno de los motivos que llevó durante 1994, a que se contratara con una Unión Transitoria de Empresas y bajo la modalidad “llave en mano”, los servicios de recaudación, recepción de declaraciones juradas y distribución de los recursos de la Seguridad Social, que estaban en manos de otros organismos.

El desarrollo e implementación de este sistema, significó para la AFIP un cambio tecnológico fundamental. La puesta a disposición de contribuyentes y responsables de programas que les facilitaban preparar en sus propias PC las declaraciones, permitió que las mismas se presentasen en disquetes o en formularios para reconocimiento óptico.

La presentación contemplaba tres modalidades de ingreso: (i) para Grandes Contribuyentes a través de un soporte magnético que debía ser presentado en una Agencia de DGI; (ii) para pequeñas y medianas empresas, a través de un formulario generado por un programa provisto por la administración, el cual contenía un código bidimensional, que luego era leído por un proceso de reconocimiento óptico; y (iii) para autónomos, mediante una tarjeta magnética que contenía los datos necesarios para su identificación y categorización.

Un dato que permite apreciar el problema existente en ese momento, era la necesidad de procesar 5,5 millones de declaraciones mensuales promedio con sus correspondientes pagos. La solución adoptada involucró a 120 bancos con 4200 sucursales bancarias y más de 650 cajeros automáticos.

En atención a la satisfacción existente respecto de las prestaciones dadas por el sistema y las dificultades para mejorar sus propios procedimientos de recaudación, la Administración impulsó hacia fines de 1995 la ampliación de los servicios hacia los principales tributos interiores.

Si bien los servicios contratados se ejecutaban normalmente, el Organismo no pudo corregir la fuerte dependencia que se tenía del proveedor, toda vez que éste acumulaba la experiencia en el procesamiento de la información y preveía mantener la propiedad de la totalidad del equipamiento informático y de apoyo al finalizar el contrato.

Por estas razones, antes de su terminación se inició la renegociación del convenio vigente, con el fin introducir algunas mejoras que la Administración consideraba necesarias y lograr las condiciones para que, en un plazo razonable, se recuperara el control sobre el desarrollo, operación y mantenimiento del servicio de recaudación.

Lamentablemente, no se obtuvo por parte de la empresa proveedora, una propuesta favorable que permitiera a la Administración ejercer la opción de prórroga del contrato en las condiciones esperadas.

Consecuentemente, se decidió iniciar el camino del “insourcing” y a partir de mediados de 1998 la AFIP asumió con recursos propios una parte sustantiva de los servicios de procesamiento de la información de declaraciones de impuestos y de pagos.

No obstante, continuaron desarrollándose bajo alguna forma de tercerización algunas actividades importantes:

- **Red bancaria:** se suscribieron convenios con las instituciones bancarias para continuar con el sistema de atención masiva que estaba en operación, los que fueron luego sustituidos cuando se puso en marcha el nuevo sistema de recaudación OSIRIS.
- **Servicio de captura y corrección de datos:** se formuló un nuevo convenio con la empresa que procesaba la información, el cual operó hasta la implantación del nuevo sistema.
- **Servicios profesionales:** los técnicos y profesionales claves que habían participado del diseño y desarrollo del sistema informático que administraba la recaudación, fueron contratados por la Administración.
- **Equipamiento informático y software:** el mantenimiento y actualización de los medios informáticos fueron renegociados directamente con las empresas proveedoras.

Durante el primer año en el que la AFIP tomó a su cargo el sistema de recaudación y como resultado del proceso de “insourcing”, se produjo un ahorro de 120 millones de pesos y se mantuvieron los estándares de funcionamiento del sistema.

6.2.2. SISTEMA OSIRIS

Con el fin de superar ciertas restricciones que imponía el marco tecnológico utilizado por el sistema de recaudación descrito en el punto anterior, avanzar hacia el objetivo de disminuir el uso del “papel” y recobrar plenamente la autonomía sobre su administración, la AFIP desarrolló e implantó con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo, el Sistema OSIRIS.

En esta oportunidad cambió la estrategia de tercerización, que para el sistema anterior había sido de adquisición de servicios “llave en mano”, reservándose en esta oportunidad para sí, el diseño del sistema, la administración de los medios informáticos fundamentales y el desarrollo de las aplicaciones básicas, para lectura, validación y consolidación de la información.

En el OSIRIS, la AFIP mantiene el control y distribución de los fondos, en tanto tiene tercerizadas las siguientes funciones:

- La recepción y transporte electrónico de declaraciones de impuestos a través de la red bancaria.
- La recepción de declaraciones por puestos de autoatención en entidades bancarias y por Internet.
- El ingreso de los pagos en efectivo, cheques, por débito en cuenta y por Internet y su rendición a través de la red bancaria.
- La recepción de declaraciones de impuestos y pagos a través de empresas de servicios de cobro que utilizan como bocas de ingreso a comercios que se adhieren a su red (Pago Fácil, Correo Argentino y Rapi Pago). Estas empresas actúan por cuenta y orden de instituciones bancarias.

Las instituciones bancarias pueden optar por utilizar la solución informática desarrollada por la AFIP o bien desarrollar sus propias aplicaciones. En este último caso, antes de poder operar, los bancos deben homologar sus desarrollos ante la AFIP, lo cual asegura su compatibilidad con otros módulos y garantiza la calidad de las aplicaciones. A modo de ejemplo pueden mencionarse los desarrollos para la captura de declaraciones y pagos que le fueron homologados a las redes de interconexión bancaria.

Una característica fundamental de este sistema, que está en plena operación desde hace más de dos años, es que la totalidad de las declaraciones de impuestos y de los recursos de la seguridad social se presentan por medios electrónicos, ya sea a través de disquetes o por Internet. Con esta forma de trabajo se aseguró para todos los contribuyentes y para todos los impuestos, un “input” confiable y oportuno, mejorando todos los procesos ulteriores en forma satisfactoria.

El haber abandonado el papel para estas transacciones, le otorga a la Administración facilidades y seguridades importantes para la registración y el control de las autoliquidaciones de los contribuyentes.

Otra característica relevante, es mantener unificados los circuitos de gestión de las declaraciones de impuestos y pagos, solucionando los históricos problemas que demoraban las conciliaciones bancarias.

En la actualidad operan con este sistema 43 instituciones bancarias, con más de 5.600 sucursales y sus correspondientes cajeros electrónicos.

En el año 2001 fueron ingresadas por la red bancaria 13 millones de declaraciones en forma electrónica - disquete o Internet - y 17,5 millones de pagos. Si a éstos les sumamos las transacciones recibidas a través de los anexos bancarios que operan en las Agencias AFIP conectados al Sistema DOSMIL, la cantidad total de transacciones procesadas por el Sistema OSIRIS alcanzó a los 41,1 millones.

Los satisfactorios resultados obtenidos por el uso del sistema y la penetración en cuanto a la cantidad y distribución de bocas de atención de las instituciones bancarias adheridas al mismo, motivó que varias provincias estén tercerizando con apoyo de la AFIP (mediante Convenios de Cooperación), el procesamiento de las declaraciones y pagos de impuestos provinciales.

Actualmente, ya son cuatro las provincias a las que la AFIP suministra servicios de recaudación y hay interés concreto de otras jurisdicciones para incorporarse al sistema.

Cabe señalar que esta circunstancia significó para la AFIP su primera experiencia en el campo del "outsourcing" como prestador de servicios, en lugar de receptor de los mismos, como hasta ahora venía sucediendo.

6.3. PROGRAMA DE INSPECCIÓN DE PREEMBARQUE

A mediados de los 90, las condiciones macroeconómicas impulsaron una fuerte corriente de importaciones hacia la Argentina. La estructura arancelaria escalonada con niveles crecientes, en la medida que el valor agregado industrial era mayor y con altos impuestos a las ventas, generaba un fuerte incentivo a la evasión por vía de la subfacturación y/o declaración falsa de aranceles de importación.

A este escenario de altos incentivos a evadir se superpusieron algunas debilidades del control aduanero, por lo cual se decidió implementar a partir de 1997, un sistema de inspección previa al embarque de las importaciones.

Se contrataron compañías especializadas que verificaban en el país de origen, las condiciones de las mercaderías importadas antes de su embarque. Esto tendía a garantizar la correcta declaración del precio, cantidad, calidad, origen e impuestos. Los costos del servicio estuvieron a cargo del Gobierno Argentino.

Este sistema fue concebido como un instrumento transitorio para aumentar la probabilidad de detección de la evasión y promover acciones disuasivas, hasta que la Aduana fortaleciera sus capacidades de control. Cabe acotar que la intervención de las empresas de inspección, no reemplazaba las competencias que las normas atribuían al servicio aduanero.

Algunas particularidades de la aplicación del sistema en Argentina fueron: (i) se incluyó en el control sólo mercaderías taxativamente determinadas - sensibles - y con un valor FOB inferior a un cierto valor; (ii) las discrepancias de clasificación derivaban el despacho de las mercaderías al Canal Rojo, cuando la discrepancia era de valor la operación era pasible de una inspección conjunta de DGI y Aduana,

una vez producido el despacho a plaza de la mercadería; (iii) una empresa de auditoría privada y un organismo de control público, supervisaban el accionar de las empresas de inspección; y, (iv) la selección de la empresa de inspección – dentro de las autorizadas - era facultad del importador.

A mediados del año 2000, con el fortalecimiento de las capacidades de control de la Aduana, la implantación del módulo de valor en el Sistema Informático María y el trabajo mancomunado de DGI y DGA, se comenzó a discontinuar el Programa descripto y hacia fines del 2001 se desactivó totalmente.

Si bien la implantación del Programa tuvo efectos disuasivos sobre los operadores de comercio exterior y permitió a la Aduana focalizar el fortalecimiento de sus estructuras en ciertas áreas, no se logró desarrollar adecuadamente la asistencia técnica prevista por parte de las compañías.

6.4. OTRAS EXPERIENCIAS DE TERCERIZACIÓN

La Administración ha tenido otras experiencias respecto de alguna forma de tercerización de sus funciones, que si bien no tuvieron el alcance de las descritas precedentemente, permitieron superar restricciones existentes y cumplir con su responsabilidad institucional. Algunas de ellas se enuncian a continuación:

6.4.1 AUTENTICACIÓN DE USUARIOS DE SERVICIOS EN INTERNET

Dado que el servicio de recaudación que brindan los bancos incluye la presentación de las declaraciones por Internet, en estos casos también prestan el servicio de identificar a los contribuyentes, sus clientes.

Este servicio permitió superar las dificultades normativas existentes, actualmente en vías de solución, para utilizar la firma digital.

6.4.2 CONTROL DE FACTURACIÓN EN VENTAS MASIVAS

Desde 1996, la Administración decidió instalar para el control de ventas masivas a consumidores finales, dispositivos denominados “controladores o impresoras fiscales”.

Los mismos cuentan con una memoria inviolable, en la que se registra un resumen de las operaciones diarias que se realizan en los puntos de venta y que puede ser leída por los agentes fiscales, como parte de sus tareas de verificación.

Si bien desde el punto de vista conceptual y normativo, el desarrollo del proyecto estuvo en manos de la Administración, las especificaciones técnicas en cuanto a funcionamiento y seguridad que debían cumplir los equipos fueron tercerizadas al Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).

También se contrató con ese Instituto la homologación de cada uno de los equipos que las empresas proveedoras ofrecen al mercado.

6.4.3. VERIFICACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE PRODUCCIÓN AGROPECUARIA MEDIANTE RELEVAMIENTO SATELITAL

En varias regiones del país se han realizado relevamientos mediante fotos satelitales de zonas agropecuarias que son completados luego con datos catastrales y de los propietarios de los inmuebles rurales.

Estas actividades son tercerizadas a Institutos de Tecnología y/o Universidades que proveen estimaciones sobre la producción de cada uno de los campos, en función de los cultivos que se realizan en los mismos.

Con esta información, la Administración realiza verificaciones sobre las declaraciones impositivas del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto a las Ganancias, de los propietarios o arrendatarios de los inmuebles rurales.

6.5. ALGUNAS POSIBILIDADES FUTURAS DE TERCERIZACIÓN

Más allá de la gran cantidad de servicios que la Administración viene contratando con proveedores privados (red de telecomunicaciones, impresión y distribución de piezas postales, apoyo al desarrollo de software, etc.), se está evaluando externalizar algunas otras prestaciones:

6.5.1. UTILIZACIÓN DE “SCANNERS” MÓVILES

Se prevé adquirir la provisión de imágenes de contenedores y cargas generadas por equipos móviles de scaneo (RX o gamma) para el control del comercio internacional, junto con su operación y mantenimiento.

6.5.2. MEJORAS DE PASOS FRONTERIZOS

Se está evaluando privatizar la construcción, operación y mantenimiento de algunos pasos fronterizos, en forma conjunta con otras áreas del gobierno, tales como migraciones, fuerzas de seguridad y organismos de control sanitario.

Esta tercerización se haría siguiendo el modelo en funcionamiento del paso Santo Tomé-Sao Boja entre Argentina y Brasil, en el cual los transportadores reciben a cambio de un “peaje” una mayor rapidez en su tránsito y servicios de seguridad para su carga, sanitarios, comunicaciones, etc.

6.5.3. GESTIÓN DE GARANTÍAS

Se evalúa delegar en entidades bancarias los procesos de administración y ejecución de garantías que les son exigidas para determinadas operaciones a los contribuyentes y usuarios del servicio aduanero.

7. ALGUNAS LECCIONES APRENDIDAS

En el marco de las políticas fijadas por la Administración de impulsar la contratación de actividades que no estuviesen vinculadas con sus funciones esenciales, la mayor experiencia Argentina respecto del “outsourcing” fue en la construcción y operación de sistemas informáticos.

Las motivaciones que impulsaron la utilización del “outsourcing” fueron varias, pero puede afirmarse que en general las decisiones que llevaron a su adopción se tomaron considerando un conjunto de factores, entre los cuales se destacan: (i) la creciente complejidad de los sistemas masivos de información; (ii) el acortamiento del ciclo de vida de los productos informáticos; (iii) las restricciones de la Administración para responder a nuevos requerimientos y para adecuarse a nuevos escenarios; y, (iv) los plazos perentorios que el marco normativo imponía para implantar las soluciones.

Como es lógico suponer, en aquellos casos en que el factor “plazo para implantar la solución” tuvo un mayor peso relativo en la decisión que debía tomarse, se generaron, correlativamente, mayores debilidades para la Administración que en aquellos otros en que los plazos fueron más amplios. Esto ocurrió por la escasez de tiempo para realizar una planificación suficientemente comprehensiva, que permitiera prever situaciones de largo plazo.

No obstante los aspectos positivos señalados, corresponde hacer una breve enumeración de aquellos que pueden debilitar a la Administración, en los procesos de “outsourcing”:

- Transferencia insuficiente de conocimiento y experiencia, para administrar los procesos que son tercerizados.
- Dependencia excesiva respecto de la solución adoptada.
- Rigideces para adaptarse a cambios normativos o en su caso, costos incrementales excesivos.

Por ello, se entiende que una preparación adecuada del proceso de externalización es clave para lograr su éxito.

Debe definirse un Plan de Actividades que sea el eje de la configuración técnica del contrato. El Plan debe reflejar en módulos o fases, las diferentes prestaciones que se pretenden obtener, prever la transferencia de conocimientos y servir de marco de referencia para hacer el seguimiento del cumplimiento.

En la elaboración de este Plan de Actividades deben participar:

- El área que tiene bajo su responsabilidad los servicios a tercerizar, ya que conoce la situación actual y las necesidades presentes y futuras.
- Las áreas de usuarios implicados: ya que tienen idea formada del servicio que requieren.
- El área de Organización, por su conocimiento de la estructura de la Administración y sus interrelaciones.
- El área de Auditoría, para conocer en detalle lo que se pretende hacer y así estar en mejores condiciones para controlar el proceso.
- El área de Recursos Humanos, ya que debe participar en la nueva distribución de personal.
- El área de Asesoría Jurídica, para asistir a la Organización en la elaboración del contrato y en la discusión de sus alcances.

Uno de los problemas más importantes de los contratos de “outsourcing” es adecuar su desarrollo a fin de que puedan ajustarse a las necesidades de mediano y largo plazo de la Organización. Normalmente, los contratos involucran aspectos de la gestión que abarcan períodos de tiempo más o menos largo y esto entraña dificultades. No sólo es imprescindible que la Administración conozca perfectamente las tareas a tercerizar en las condiciones presentes, sino que es necesario que construya escenarios futuros, para que los desarrollos tengan cierto grado de flexibilidad que le permita adaptarse a las exigencias que se vayan generando con el correr del tiempo.

Dado que las Administraciones actúan en un contexto altamente dinámico, la administración de los cambios sobre el servicio suministrado es un aspecto sustancial a considerar. No se trata sólo de tercerizar una función o incorporar una nueva prestación a un costo determinado. Los cambios de escenario pueden repercutir en la planificación integral del proyecto, motivar la introducción de variables tecnológicas no previstas y tener consecuencias en la operación de los servicios suministrados.

Entre estas cuestiones, merecen destacarse desde la experiencia Argentina, algunos aspectos relacionados con la puesta en marcha de la solución y el control estratégico que debe tenerse sobre el servicio suministrado.

Las Administraciones deben ser conscientes de la necesidad de establecer una estructura adecuada para gestionar estos contratos y seguir luego las relaciones con el proveedor, a través de procedimientos que permitan someter a revisión continua el contenido, alcance y ejecución de las actividades contratadas. En este sentido es necesario fijar criterios sobre cómo se realizará el servicio, establecer procedimientos para su validación e instrumentar mecanismos de seguimiento y control.

En el Plan de Actividades debe existir un programa para los tests de aceptación y los procedimientos a emplear. Más allá de definir un tiempo para realizar las pruebas piloto, debe establecerse que los test de aceptación deben ser revisados cuando se produce algún cambio en los procedimientos inicialmente previstos.

Otro aspecto fundamental que debe considerarse al planificar un proceso de “outsourcing” es el establecimiento de mecanismos que permitan mantener el control estratégico del servicio por parte de la Administración. Quizás una de las principales lecciones que puede obtenerse de la experiencia Argentina, es que la Administración debe mantener las capacidades necesarias que aseguren en el futuro la posibilidad de administrar las actividades que se tercerizan, ya sea para iniciar el camino inverso (insourcing) o bien para cambiar de proveedor.

El Plan de Actividades deberá prever que hacer en el caso que la Administración tome la decisión de reasumir las funciones tercerizadas, ya sea por la finalización del contrato o por incumplimientos del proveedor.

En cualquier caso, la regla general es que la actividad tercerizada no puede quedar interrumpida (para lo cual deben preverse fuertes penalidades si esa fuera la pretensión del proveedor) y esto debe quedar claramente reflejado en el contrato.

Por otra parte, en el caso de tercerizaciones de servicios informáticos, existen algunas particularidades que deben considerarse especialmente.

Una es la referida a la propiedad intelectual del software utilizado, lo cual está estrechamente vinculado con la necesidad de mantener el control estratégico del servicio. Este tema debe ser analizado para las fases de inicio y de finalización del “outsourcing”.

Cuando se inicia el proceso de tercerización, puede suceder que haya software operando en la Administración que deba traspasarse al proveedor. En los casos que la Administración tenga en uso licencias de software elaborado por terceros, será necesario que se transfieran las mismas al prestador, manteniendo el derecho sobre su utilización y sobre las nuevas adaptaciones que hubiera que desarrollar.

Respecto de la segunda fase, la de retorno del software a la Administración, deben quedar claras algunas situaciones:

- **Software desarrollado para uso exclusivo de la Administración:** se supone que ha sido adquirido por la Administración, por lo que debe quedar estipulado en el contrato la cesión de todos los derechos de explotación.
- **Software desarrollado no sólo para la Administración:** se deberá otorgar al Organismo la licencia de uso, para que éste o un tercero pueda continuar con el servicio.

Otra particularidad de las tercerizaciones de servicios informáticos, está referida a la seguridad que deben tener los sistemas, debiendo considerarse bajo este rubro algunos puntos específicos:

- **Confiabilidad:** el proveedor debe ser responsable que la información sea creada, corregida o borrada sólo por usuarios autorizados, y en caso que haya intentos de alteración a esta regla, que los mismos queden registrados. Este tema debe vincularse con la normativa vinculada al “secreto fiscal” a la que están sometidas las Administraciones Tributarias.
- **Disponibilidad:** el proveedor debe asegurar que la información se pueda utilizar cuando y como lo requieran los usuarios autorizados.
- **Autenticación y no repudio:** para el envío de mensajes, el proveedor debe establecer procedimientos de autenticación que permitan acreditar suficientemente al remitente, y de no repudio - tanto en origen como en destino – para que no se pueda alegar que no se ha enviado o recibido un mensaje que realmente haya sido transmitido o recepcionado.
- **Continuidad de la operación:** para el caso de paralización total o parcial de la capacidad operativa, el prestador debe establecer una estrategia de recuperación de los servicios - Plan de Contingencia – y disponer de recursos de respaldo para su restauración progresiva, en plazos acordados previamente.

Además de los temas tratados, hay uno que merece especial atención en el ámbito de las administraciones públicas, y es el de preparar a la organización para que acepte la adopción de estrategias de “outsourcing”.

Desde el momento que se empieza a tratar la posibilidad de tercerizar algunos servicios, se empiezan a generar hacia el interior de la organización una serie de temores y prevenciones.

Muchas veces porque el proceso es visto como un camino de una sola dirección, como consecuencia del cual se puede reducir la capacidad de gestión de la Organización. Otras, porque existen dudas respecto de su efectividad. Algunas de estas dudas están referidas a la conveniencia de ponernos en manos de un tercero que quizás mañana discontinúe su presencia en el mercado; otras pueden centrarse en el temor sobre si quienes están fuera de la Administración, pueden llegar a conocer realmente las necesidades de la organización y las particularidades que tienen los temas de gestión tributaria y de comercio exterior.

En este sentido, debe explicarse hacia el interior de la Administración los motivos que llevan a la decisión de tercerizar ciertos servicios y los alcances que tendrán. En particular, debe asegurarse que se tomarán los recaudos para administrar el retorno de los mismos cuando se lo considere conveniente. El esfuerzo de comunicación deberá ser lo suficientemente efectivo para lograr que el “outsourcing” sea percibido como una estrategia útil para el fortalecimiento

institucional y como una ayuda para adecuarse rápidamente a los nuevos requerimientos que se le imponen.

En definitiva, realizar una preparación adecuada del camino a la externalización de actividades, una evaluación minuciosa de las ofertas, utilizar procedimientos de contratación apropiados y ejercer una verificación permanente sobre la forma como se suministra el servicio, sin perder el control sobre el mismo, contribuirá a garantizar en gran medida que el “outsourcing” se convierta en una experiencia satisfactoria para la Administración, liberando recursos para fortalecer, mejorar y adaptar su gestión a escenarios normativos y macroeconómicos cambiantes.



Caso práctico:

**TEMA 3.2: OPORTUNIDADES Y RIESGOS DEL “OUTSOURCING”
EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA**

Luigi Ambrosio

Gerente
Oficina de Relaciones Internacionales
(Italia)

1.

Para hacer frente a la creciente globalización de los mercados y a la consiguiente competencia entre empresas, éstas se están organizando para contar con estructuras siempre más ágiles y con tiempos de respuestas siempre más breves, buscando al mismo tiempo, mejorar constantemente la calidad de sus productos, ya se trate de bienes o de servicios.

Sabemos que la gestión empresarial, rica en una serie de actividades tendentes a “conocer”, “valorar”, “decidir”, “activar”, y “controlar” los procesos internos de la empresa, genera un intenso flujo de información estratégica para la eficacia empresarial.

Por otro lado, vivimos en un tiempo de grandes cambios y transformaciones, por lo que es necesario ser veloces, flexibles, cambiar continuamente para aprovechar todas las oportunidades.

El mismo concepto de **organización** deber ser revisado. En efecto, una organización estructurada vertical y jerárquicamente aún podrá permanecer, pero seguramente no podrá cambiar su rumbo rápidamente y adaptarse a las exigencias siempre variables del mercado.

En un mercado global, con el surgimiento de la comunicación electrónica, los límites a los intercambios comerciales vienen fijados por la tecnología antes que por la estructura o por la modalidad organizativa.

Una empresa puede hoy funcionar las 24 horas del día beneficiándose de los husos horarios, en lugar de verse limitada por ellos. El factor clave de la flexibilidad organizativa es por tanto la capacidad de reunir personas y cosas con rapidez y eficiencia. Es el momento, por tanto, de las organizaciones llamadas planas, de la “holding company” intelectual, de las redes de servicio. Todo esto significa crear alianzas, cooperaciones, grandes redes, confiar lo más posible a otros una parte de la propia actividad.

Sin embargo, cualquiera que sea la vía que se escoja, será necesario hacerlo de manera estratégica y por ende, dotarse de sistemas de control eficaces y oportunos.

El instrumento que más que ningún otro responde a este género de exigencia es el "**outsourcing**", es decir, la utilización de proveedores para desarrollar servicios o producir bienes, manteniendo de igual forma, la responsabilidad con relación al cliente final.

1.2

Al comienzo de los años 90 el "outsourcing" fue aplicado en su forma más simple y más fácilmente reversible, en áreas en las cuales los empresarios tenían escaso interés de desarrollar o que requerían una competencia específica, tales como limpieza, transporte, o servicio de comedores.

Este sistema, por tanto, era utilizado en los sectores definidos como **no estratégicos**, es decir, aquellos que no estaban en contacto con el cliente final y sobre los cuales el valor agregado para el negocio era muy bajo. Además, el impacto sobre la organización de un eventual fracaso era insignificante, por lo que ésta no se preocupaba por dedicar gran atención a la gestión de estos proveedores considerados de segunda importancia.

Hacia finales de los años 90, por el contrario, la afirmación de conceptos tales como "partnership", "economic web" y similares, conceptos que preveían una diferencia no muy clara con relación al pasado entre el papel del cliente y el del proveedor, llevó a considerar al "outsourcing" como algo mucho más grande, partiendo del supuesto de que una implicación mayor de sujetos externos a la empresa, con los cuales se compartiría no sólo los beneficios de una mayor competitividad sino también los riesgos legales de una actividad empresarial inadecuada y aumentase la posibilidad mutua de prevalecer en el mercado.

Nace así, una nueva visión del "outsourcing", ya no utilizado como para descargar en otros los servicios desagradables a través de contratos normales de proveedores, sino más bien como optimización de la estructura de la empresa con el objeto de hacerla más ágil y flexible.

Por tanto, se comienzan a dar en "outsourcing" procesos impensables hasta ayer, es decir, servicios con estrecho contacto con el cliente como el "customer service" y el "call center", y más en general, se tomó en consideración contratar con terceros procesos que son parte integrante, o en todo caso, muy próximos a lo que comúnmente se conoce como el **core business** (eje central del negocio).

1.3

A partir de 1993 se aprobaron disposiciones legislativas tendentes a crear una Administración Pública eficiente, menos costosa y más sensible a las exigencias y a las necesidades de los ciudadanos. Las maniobras emprendidas fueron múltiples: desde la cesión de las participaciones de accionistas a la realización de la organización de las administraciones públicas, desde la

privatización del empleo público a la transferencia de tareas y funciones a los entes locales y a las Regiones.

De cara a estos cambios, se hizo necesario definir un nuevo sistema contable para la Administración Pública, con el fin de permitir a las administraciones públicas actuar con autonomía a nivel político.

Por tanto, se previó la asignación de fondos a los centros de costo para el logro de objetivos prefijados, aspirando principalmente a la minimización de costos. De esta forma, a lo interno de la Administración Pública, se reconoció la necesidad de una estructura organizativa por centros de responsabilidad, mientras que se comenzaron a descentralizar las actividades desarrolladas por el Estado, pasando la gestión a manos de organismos más próximos al usuario final.

El acrecentamiento del aparato público también se está dando con traspasos de funciones y actividades mediante la concesión a terceros de servicios públicos y la delegación de funciones a entes que actúan con políticas de tipo privado, como en el caso de las agencias, introducidas también dentro del Ministerio de Economía y Finanzas.

El Gobierno italiano afrontó el problema del “outsourcing” explícitamente en el Documento de Programación Económico-Financiero (DPEF) 2000-2003, en el cual se previó, entre las modalidades de intervención para la reducción del déficit público, “la potenciación de las iniciativas, dirigidas a aumentar el concurso del sector privado en el ejercicio de las actividades y servicios públicos, ya sea a través del financiamiento de proyectos de inversión como a través de la exteriorización de algunos segmentos de actividad pública”.

Este concepto también se contempla en el siguiente Documento de Programación Económico-Financiero recientemente terminado. En efecto, incluso en éste se identifica, entre los objetivos prioritarios para el país para los próximos años, la urgencia del plan de desarrollo digital de la Administración Pública, recurriendo también al “outsourcing”, es decir, utilizando estructuras externas para la organización de servicios “on line”. Todo esto, con el fin de aumentar la eficiencia, en el ámbito de una simplificación y una revisión de los procedimientos subsecuentes.

En otras palabras, se desea alcanzar el objetivo de contar con una administración pública que haga menos cosas y las haga mejor, que logre así ayudar al desarrollo en lugar de frenarlo, que esté en condiciones de atraer inversiones externas en lugar de alejarlas, entre otras cosas, porque una administración pública eficiente es el mejor pasaporte de un país.

1.4

La modernización y la eficacia de la Administración Pública asumen un valor estratégico para el desarrollo económico y social del país.

El reto europeo, en efecto, se juega sobretudo en el terreno de la competitividad que deberá ser afrontada realizando un nivel de infraestructura tal

que garantice a la Administración Pública regir el enfrentamiento con el sector público de los países socios.

Es por ende necesario, crear una Administración Pública que se configure como un “sistema abierto”. Es necesario desarrollar una Administración Pública capaz, no solamente de asegurar adecuados niveles de servicio en términos de obtener tiempos óptimos de respuesta a los ciudadanos, sino sobre todo de adecuarse a las nuevas necesidades que surgirán de una sociedad cada vez más compleja y que, para ser satisfechas, necesitan del valor añadido de un recurso humano profesional y de procedimientos competentes.

La reforma de la Administración Pública ciertamente no se realiza si no crea una gestión capaz de operar en modo empresarial, consintiendo y estimulando la creatividad en una perspectiva en la cual el servicio será cada vez más personalizado, si el proceso productivo no se termina en el cliente y si no se elimina el “taylorismo” de la actividad de las oficinas.

El paso de una política de cumplimientos a una política de servicio que sea no solamente eficiente, sino también eficaz y con elevados niveles de calidad requiere el desarrollo de una cultura de resultados, de capacidad para gestionar la transición y de un sistema de competencia orientado al dominio de las situaciones.

Todo esto puede realizarse a través de un proceso continuo cuyas variables son los “modelos organizativos”, esto es las inversiones en organización, en tecnología de la automatización y en formación intensa no solamente como variable técnica, sino como política global del personal.

Frente a los cambios normativos y a las nuevas exigencias de los ciudadanos las administraciones públicas están sometidas a presiones de diversa naturaleza: exigencia de mayor transparencia hacia el usuario, impulso cada vez más fuerte hacia una mayor autonomía de los entes locales, descentralización de los servicios administrativos.

El nuevo modelo prevé una estrecha comunicación y coordinación entre las administraciones periféricas, que se convertirán en el “front office” del sistema administrativo del futuro, y las administraciones centrales, que desarrollan importantes actividades del “back office”.

El aumento de la disponibilidad de información pública a favor de ciudadanos requiere el desarrollo de soluciones que la hagan provechosa. El significativo aumento de la responsabilidad, de la carga de trabajo y del sistema informático a gestionar, implica una profunda revisión de las modalidades operativas internas y de la gestión de los recursos financieros y humanos disponibles.

La voluntad de tener una constante relación con los ciudadanos clientes requiere del desarrollo de puntos equipados para hacer frente a todas las solicitudes.

La cada vez mayor velocidad de respuesta de las solicitudes y el constante aumento de la calidad de servicios brindados comporta la utilización de tecnología innovadora capaz de conectar velozmente lo que sea, donde sea y como sea.

El proceso de delegación antes citado se acompaña de una igualmente progresiva necesidad de desburocratización y eficiencia, sea hacia el usuario de los servicios brindados, sea hacia el resto de la maquinaria pública o los proveedores. Se introduce el concepto de autocertificación, se habla de carné de identidad o carné sanitario electrónico y al mismo tiempo se realiza una red de datos comunes a la Administración Pública en su complejidad.

Todos estos objetivos son alcanzables a través del uso de la Tecnología de la Información unida a una revisión de los procesos internos de provisión de servicios.

Ya hoy es posible, a través de esta estructura en red, tener la certificación fiscal, la duplicación de la documentación de pensiones, y el estado de cuenta de la posición del asegurado.

2.

Lo que frecuentemente justifica recurrir al “outsourcing” en las empresas es la reducción de los costos para la misma empresa.

Sin embargo, es erróneo pensar que solo tal motivación pueda justificar el recurso al “outsourcing” ni tampoco es correcto esperar necesariamente, grandes satisfacciones sobre este frente.

El mejoramiento de la eficacia y de la eficiencia de una función empresarial, la recalificación del personal, la renovación tecnológica, la flexibilización de los costos comparados a nivel del servicio, la reducción de la complejidad de gestión pudiendo gobernar totalmente una función a través de instrumentos de control más sintéticos y transparentes son las motivaciones profundas sobre las cuales se puede plantear una razonable hipótesis del recurso al “outsourcing”.

Asimismo, no se debe olvidar que al menos en principio, el proceso de externalización es reversible.

En efecto, la empresa contratante puede decidir después de un cierto número de años o al verificarse determinadas condiciones, si procede a la internalización (insourcing) de la función precedentemente contratada en el exterior, trayéndola otra vez a la empresa.

Por tanto, el “outsourcing” es un instrumento que permite a quien contrata a otros la gestión de alguna de sus funciones, poder focalizar toda la propia atención sobre lo que se define como el “core business”, con todas las ventajas que se derivan de ello.

Los motivos que conducen al “outsourcing” son con frecuencia, motivos estratégicos y la respuesta a esta demanda reside casi siempre, en la dinámica del mercado, que requiere a las empresas una constante evolución de los propios

servicios, evolución que se revela incompatible con la exigencia de una organización ágil y flexible y que tenga costos bajos.

Cualquiera que sea el origen, podemos resumir así estas motivaciones:

- Reducción de costos;
- Frustrado reintegro de personal;
- Necesidad de tener un servicio cualitativamente mejor, incluso en sectores no de punta;
- Planteamiento de un nuevo proceso;
- Falta de competencias específicas;
- Necesidad de tener una empresa ágil;
- Reducción del tiempo necesario para el desarrollo de un producto o de un servicio;
- Puntualidad del proceso a desarrollar;
- Necesidad de una rápida adecuación a una carga de trabajo en crecimiento.

Todas estas motivaciones recaen en uno de estos cuatro factores: costos, recursos, tiempo y calidad. Por tanto, resumiendo, el “outsourcing” puede ser considerado como el mejor instrumento en nuestro poder para obtener los costos más bajos, los mejores recursos, el menor tiempo convenido ya sea como tiempo para desarrollar el proceso, que como “time to market”, y la mejor calidad.

El “outsourcing” debe ser, por ende, el fruto de una elección consabida y sus beneficios deben ser cuantificables y verificables durante toda la vida del proyecto y en cada momento.

2.1

En efecto, el “outsourcing” representa una relación de medio-largo plazo, basada esencialmente en el logro de resultados prefijados, que se establece entre dos sujetos, los cuales tienen iguales intenciones de tener éxito en el proyecto, y que esperan entre ambos, obtener ventajas económicas de esta relación.

El “outsourcing” define, por tanto, una relación de “partnership” con el proveedor centrada en el compartir no sólo objetivos funcionales sino también fines estratégicos a nivel institucional.

Contratante y proveedor deben compartir riesgos y beneficios derivados de la empresa de “outsourcing”. Por lo tanto, es necesario distinguir dos situaciones de

riesgo: aquéllas propias del “outsourcing” y los riesgos derivados de un “outsourcing” no planteado correctamente, caso desgraciadamente no del todo raro.

La consecuencia primaria del recurso al “outsourcing” es la pérdida para el contratante de la capacidad de gestionar la función empresarial contratada en el exterior; al confiar al proveedor una función se ceden los bienes instrumentales concernientes, se transfiere el personal, se dispersa el capital intelectual, el saber-hacer, la experiencia sobre la que se basa la capacidad de desempeñar determinada función.

El riesgo derivado de ello es la dependencia más o menos pesada del proveedor y, sobre todo, la dificultad al término del contrato de reasumir la capacidad de gestión dimitida.

Sin embargo, este riesgo puede ser reducido o hasta anulado mediante una fórmula contractual prudente. Deben ser claras no sólo las condiciones del servicio contratado, sino también los términos de la restitución de la función empresarial en su complejidad y los niveles relativos cualitativos al término de la relación.

El contratante debe concretamente estar en condiciones, si lo cree oportuno, de internalizar nuevamente la función temporalmente cedida al exterior o de confiarla a otro proveedor diferente.

Por lo tanto, no podemos olvidar los riesgos derivados de un uso imperfecto de la fórmula del “outsourcing”; la pérdida de control sobre el proveedor y por ende sobre la función a él confiada, la incertidumbre interpretativa de las cláusulas contractuales, frecuentemente causa de extensos litigios y del consiguiente deterioro de las relaciones, el crear el contratante expectativas poco realistas y la consiguiente e inevitable insatisfacción, la previsión demasiado optimista de los costos que tienden después a fermentar la anterior estima, la carencia de eficacia del servicio debido a un análisis no preciso y parcial de las necesidades reales del cliente, son sólo algunos ejemplos de los pequeños y grandes desastres que pueden derivarse de un “outsourcing” no bien planteado.

En realidad, el proveedor del “outsourcing” debe estar totalmente consciente de la mentalidad de la empresa del contratante y la relación debe ser planteada sobre la colaboración.

Algunos de los riesgos del “outsourcing” están por ello vinculados a la falta de claridad de los objetivos y al no dar suficiente importancia al aspecto relacional entre cliente y proveedor, que con frecuencia genera una actitud de espera pasiva de los resultados por parte del mismo cliente.

Se debe dejar al proveedor la suficiente libertad de iniciativa sobre cómo perseguir los objetivos establecidos; no debe ser agobiado por una serie de vínculos que prefiguran en detalle su modo de operar y no permite por tanto valorizar su capacidad.

El contratante debe, sin embargo, asegurarse mecanismos de control simples y estudiados, que lo pongan al tanto de imprevistos en cuanto a situaciones negativas, anómalas, que podrían comprometer en modo crítico los niveles de eficacia y eficiencia con los cuales la función confiada al proveedor se desarrolla.

Es por ello que resulta necesario un “buen gobierno” del contrato de “outsourcing” y para lograr este objetivo hace falta que el cliente se organice.

Esto significa identificar los procesos que intervienen, ya sea en la adquisición de la provisión o en la erogación de la misma proveeduría, presidir algunas funciones esenciales con una adecuada estructura organizativa, utilizar instrumentos específicos entre los cuales están el monitoreo y la certificación de calidad.

La definición de las necesidades del cliente y, por consecuencia, de sus expectativas de ver tales necesidades satisfechas es el ancla del contrato de “outsourcing”. Errores de análisis o de valoración en esta fase pueden comprometer gravemente la iniciativa interna.

Sobre la base de la necesidad deben por tanto definirse las específicas del período transitorio para la transferencia de la función externalizada por el contratante al proveedor, del período de servicio y del período de restitución.

El monitoreo es un instrumento completo e innovador de control de la provisión que nace como consecuencia de la delegación operativa de los servicios relacionados con la informática que un cliente concede a un proveedor.

Por ello representa un acto de madurez del cliente, la afirmación de la voluntad de participar activamente en el proceso de informatización, de controlarlo dotándose de los instrumentos para verificar que las propias exigencias sean satisfechas en la mejor de las formas posibles.

Su originalidad se vincula a las siguientes consideraciones:

1. No se limita a la verificación a posteriori, finalizada la aceptación de la provisión (conocido como examen parcial), sino que cubre la duración del contrato y tiene como objetivo evidenciar los problemas con el fin de que sean resueltos en un tiempo útil;
2. No se contrata a un solo profesional (director de los trabajos), sino que requiere una pluralidad de competencias aferradas a la cultura del “outsourcing”, de la gestión del proyecto, de gestión de calidad, de la ingeniería del software y de la tecnología de la información;
3. No es una iniciativa del proveedor garantizar al contratante (seguridad de calidad), sino que representa una función de gobierno ejercida por el cliente sobre el proveedor por medio del monitor.

No obstante, aunque el monitoreo exista y tenga sentido, es decir, que esté definido en modo tal que esté desprovisto de ambigüedad como acciones de relevamiento de datos exclusivamente en un contrato, sus resultados pueden sobrepasar el mismo contrato. En efecto, los objetivos del monitoreo se identifican: a un breve plazo, con el relieve de eventuales separaciones de las precisiones contractuales; mientras que a largo plazo coinciden con la evolución de las mismas formas contractuales.

2.2

Para obtener la desmovilización de capitales y de recursos, que gravan tanto costos fijos en la propia gestión, el Estado procede a la adquisición de servicios por proveedores externos y a la dimisión de segmentos internos a la Administración Pública no sólo por sectores donde la lógica del “outsourcing” parece estar ya consolidada, sino también en la gestión de los proveedores.

Es el caso de la contratación del sistema y convenciones para la provisión de bienes y servicios en una sociedad por acciones, cuyo único accionista es el Ministerio de Economía y Finanzas, a la cual se solicita todo el proceso de aprovisionamiento, antes contratado a una de las administraciones públicas denominada Proveeduría General del Estado.

La sociedad desarrolla el análisis del mercado, examina las exigencias y las necesidades de las diversas administraciones, propone y realiza las estrategias de aprovisionamiento que son establecidas en los convenios con los proveedores. De este modo, las mismas administraciones pueden proceder a las adquisiciones sin tener que conocer el mercado, sino efectuando las órdenes directamente a los proveedores incluidos en los convenios (conocidos como “e-procurement”).

3.

Asimismo, el Ministerio de Finanzas ha contratado en “outsourcing” desde hace un tiempo, dos sectores estratégicos e importantes como pueden ser el de la recaudación y el informático.

De tal experiencia ya se habló durante la 26ª Asamblea General del CIAT celebrada en Santiago de Chile en 1993.

Por lo que respecta al sector de la recaudación cabe señalar que en 1999 se redefinieron completamente las relaciones entre la Administración financiera y los concesionarios del servicio nacional de recaudación.

El servicio de recaudación está repartido en circunscripciones denominadas “ámbitos”, que no pueden ser inferiores al territorio de la provincia y se definen con el apropiado decreto ministerial teniendo en cuenta la exigencia de economía y eficiencia del servicio, de las características geográficas y de las condiciones sociales del territorio, del número de residentes y del monto de las rentas registradas.

Con tal repartición se pretende obtener ventajas en términos de posibilidad de realización de economías de escala y, por tanto, obtener efectos positivos sobre la eficiencia del servicio.

Una subdivisión en “macroconcesiones”, además, podrá servir para evitar el escaso “apetito” de alguno de los ámbitos provinciales, caracterizados por una baja densidad de población y/o carentes de vías de comunicación idóneas para garantizar desplazamientos rápidos de los funcionarios de recaudación.

Los concesionarios aspirantes deberán ante todo, estar organizados en forma de sociedad por acciones con capital totalmente pagado igual a por lo menos 2 millones y medio de dólares americanos aproximadamente, y tener como objeto exclusivo el ejercicio de la actividad de recaudación y tareas relacionadas.

En segundo lugar, con una previsión fuertemente innovadora, son necesarios rigurosos requisitos concernientes a los sujetos que participan en el capital de las sociedades concesionarias y a aquellos que desempeñan funciones de administración, dirección y control de las mismas.

La elección del concesionario se hace mediante el recurso a una veraz y limpia competición, a desarrollarse bajo el respeto de las normas comunitarias y nacionales. Los concesionarios del servicio de recaudación de las rentas públicas serán seleccionados aplicando los criterios dictados por la norma comunitaria en lo que al tema de contratación de servicios se refiere. En la elección del método de competencia, sin embargo, se deberá tener en cuenta la transferencia de funciones públicas dispuesta en concesión, ya que se puede correr el riesgo de no lograr el justo equilibrio entre las exigencias de respeto de las disposiciones comunitarias y la necesidad de garantizar que el ejercicio de funciones públicas sea contratado a sujetos dotados de adecuada confiabilidad.

Una vez recibido el cometido en concesión de un ámbito, el concesionario de la recaudación debe observar una serie de obligaciones contables, de garantía y de otra naturaleza.

Obviamente, el concesionario está obligado al secreto profesional sobre todas las noticias, información, y datos en su poder en razón de la actividad confiada en concesión y tal secreto se extiende también a terceros de los cuales el concesionario se vale para el ejercicio de su actividad.

Al concesionario le corresponde una remuneración por el servicio desarrollado.

El Ministerio de Economía y Finanzas ejerce la vigilancia sobre los concesionarios de la recaudación con el fin de asegurar la regularidad, oportunidad, eficiencia y eficacia del servicio de recaudación. La administración financiera puede, además, efectuar controles relacionados con los concesionarios, incluso valiéndose de la Guardia de Finanzas y tramita inspecciones y adquisiciones de copias y documentos.

La finalidad subyacente al diseño reformador de 1999 es la de realizar una profunda modernización del sistema de recaudación coactiva de las rentas del Estado y de todos los entes públicos, para hacerlo sensiblemente más eficaz e incrementar el producto de las recaudaciones mediante registros.

El punto final de tal obra de revisión del sistema está constituido por la confirmación de la opción organizativa que privilegia la contratación en concesión administrativa de la actividad de recaudación coactiva de las rentas públicas.

Es decir, en su lugar, lo que está destinado al cambio profundo, pena al fracaso de la misma reforma, es el modo de operar de los concesionarios.

De estos últimos, en efecto, se acentúa cada vez más el perfil del empresario moderno, altamente especializado en la recaudación coactiva, cuya acción debe ser finalizada en el momento de la recuperación de las tareas confiadas en el menor tiempo posible y con la menor intervención por parte del ente impositivo.

Por tanto, no será una preocupación principal del concesionario justificar documentalmente su operación, sino cobrar efectivamente para cubrir los costos de la gestión y sacar beneficios.

El objeto primario de la actividad no es la cuota, es decir, la simple renta confiada en recaudación, sino el complejo de las deudas puestas a cargo del inscrito en el registro; para ello la acción del concesionario debe estar centrada en el deudor. En efecto, el análisis de la posición patrimonial y reidual del deudor constituye el primer paso de la ejecución a medio registro.

Para tal fin, cada concesionario tiene a disposición un banco de datos que contiene toda la información inherente a la situación económica de los contribuyentes, los bienes de los que dispone, su situación reidual.

Los concesionarios, además, están autorizados para acceder tanto a las oficinas públicas con facultad de consultar y extraer copia de los documentos concernientes a los bienes de los deudores inscritos en el registro y de los obligados, como a la información disponible en el Registro Tributario y en los sistemas informativos de los otros sujetos acreedores.

El acceso al Registro Tributario debe ser considerado no solamente como un instrumento fundamental de auxilio a la actividad del concesionario, sino también como una garantía mínima para el ente impositivo. De hecho, solo basándose en una situación objetivamente comprobable, como aquella deducible del banco de datos del Registro Tributario, será posible el sucesivo control sobre la formalidad de la operación del concesionario.

En definitiva, en caso de falta o insuficiente ejecución, el concesionario deberá, de alguna forma, probar al hacer el acceso haber realizado los procedimientos sobre los bienes señalados por el sistema informático del Ministerio de Finanzas.

Como ya se mencionó anteriormente, el objetivo fundamental de la reforma del sistema de recaudación operada en 1999 fue el de combatir incisivamente el fenómeno de la “evasión a la recaudación”, potenciando la eficiencia del sistema, especializando las estructuras y agilizando los procedimientos ejecutivos.

Es decir, que lo que se pide a los concesionarios es actuar rápidamente y en una forma analizada sobre los bienes del contribuyente-deudor y, para tal fin, se proporciona al concesionario toda la información ya recabada y disponible sobre el mismo deudor.

El salto de calidad consiste precisamente en el hecho de que los concesionarios deben especializarse en el análisis de los elementos adquiridos por bancos externos y de aquellos en poder propio.

4.

El otro sector en el cual se opera con “outsourcing” es el de la informática, como se señaló anteriormente.

La contratación de la gestión de una sociedad externa a la administración financiera para la provisión del servicio informativo tuvo lugar a finales de 1976, período en el cual la situación de las oficinas de la administración misma era verdaderamente crítica.

En efecto, la reforma de 1974 había hecho aumentar el número de las declaraciones de renta, los procedimientos manuales no eran adecuados para gestionar los nuevos impuestos apenas introducidos ni para asignar en tiempos breves los números de código fiscal y era, por tanto, prácticamente imposible recaudar y controlar la información sobre los contribuyentes.

En este contexto, el Sistema Informático, realizado por la SOGEI, ha desempeñado un papel fundamental al dar operatividad a las oficinas y mejorar la relación entre fisco y contribuyentes.

El Sistema, de hecho, a través de la automatización masiva de los procedimientos administrativos, ha hecho posible que Registro Tributario disponga de toda la información de relevancia fiscal de los individuos, que es indispensable para las actividades de verificación, para las maniobras fiscales y para la transparencia hacia el mundo externo de la administración fiscal.

La automatización, además de constituir un apoyo para las oficinas en el cumplimiento de las tareas administrativas ha permitido asegurar la operatividad de las oficinas en relación al continuo crecimiento de los contribuyentes y de las tareas a desarrollarse.

El uso frecuente del sistema por parte de las oficinas y el intercambio de información de la periferia al centro y entre oficinas diferentes se demuestra por el elevado y siempre creciente número de las operaciones efectuadas vía terminal.

La equidad es uno de los objetivos más claros de un fisco no opresivo y una eficaz lucha contra la evasión constituye un medio y al mismo tiempo una fuerza de disuasión de fundamental importancia.

A tal fin, el sistema informático representa el instrumento cognoscitivo indispensable para las oficinas tributarias y para la Guardia de Finanzas para planificar y organizar la actividad de verificación.

Recientemente se puso a punto una aplicación generalizada denominada F.I.S.C.O (Funciones Integradas de Soporte a los Controles) que brinda auxilio a las diversas fases del proceso de verificación, es decir a la:

- Planificación de los objetivos;
- Selección para la verificación;
- Programación de los controles;
- Control de las posiciones fiscales;
- Verificación de los tributos evadidos;
- Recaudación de los tributos debidos;
- Contencioso;
- Monitoreo de los resultados conseguidos.

El desarrollo del sistema ha permitido la constitución de bancos de datos de grandes dimensiones, actualizados en “tiempo real”, que son el espejo de las actividades económicas de toda la población.

Esto es el resultado de una comprometida inversión que la administración fiscal ha efectuado en el curso de muchos años y representa un patrimonio para la colectividad.

El Sistema Informático del Ministerio de Finanzas se ha ido desarrollando y ampliando cada vez más de año en año con la creación de siempre nuevos y muy sofisticados paquetes de aplicaciones de ayuda al “core business” de la administración, que precisamente consiste en el hacer pagar los impuestos en razón de la capacidad contributiva de cada uno, sobre todo mediante una eficaz lucha contra la evasión fiscal.

Por ejemplo, en el año 2001 fueron 360 000 los ciudadanos que enviaron la declaración de rentas vía telemática, con un incremento del 450% respecto al año 2000. Esto es el resultado del proyecto “Fisco telemático” que a finales de 1998 permitió transmitir por vía telemática otros 137 millones de declaraciones.

Hoy la red de la fiscalidad italiana conecta, en efecto, cerca de 500 000 sujetos: comerciantes, contadores, bancos, correos, concesionarios, empresas, con un 100% de declaraciones enviadas vía telemática. Un record de automatización que pone a nuestro país en los primeros puestos del mundo y hace de los servicios telemáticos una de las mayores experiencias de e-gobierno, premiada por los ciudadanos y por la Unión Europea la cual recientemente le ha otorgado el premio "E-Government Label".

Tales servicios constituyen una fuente para el sistema administrativo y productivo. Las empresas, de hecho, ven así disminuir sensiblemente los gastos de asesoramiento fiscal. Al mismo tiempo, también la administración fiscal puede contar con un índice bajísimo de errores en las declaraciones (se habla, en efecto, de apenas el 3%) y con 2 000 toneladas menos de papel cada año.

Sin olvidar que también profesionales como los notarios, arquitectos y comerciantes pueden consultar los bancos de datos catastrales, presentar documentos, enviar los documentos.

4.1

El sistema informático del Ministerio de Finanzas está estructurado en tres niveles territoriales: central, regional/departamental y local.

A nivel central el sistema está constituido por un centro de elaboración, gestionado por la Sogei, que desarrolla las funciones de:

- Desarrollo de las aplicaciones;
- Conducción operativa y control de los sistemas centrales y de la red de telecomunicaciones;
- Gestión de las aplicaciones de soporte a las actividades de las oficinas centrales y periféricas del Ministerio;
- Control y soporte de los sistemas periféricos;
- Gestión de las bases de datos y de las comunicaciones con las otras administraciones y entes externos al Sistema Tributario.

A nivel local las actividades periféricas (control, verificación, actualización, certificación, inspección, información al contribuyente, etc.) son apoyadas por las estaciones de trabajo comunicadas con los sistemas y banco de datos locales, departamentales y centrales.

La arquitectura del Sistema informático consiste en varios subsistemas relativos a las diversas áreas de actividad; cada uno de ellos, aún manteniendo características arquitectónicas específicas, se encuentra integrado con los otros.

A nivel central opera un complejo de sistemas, situados cerca del centro informático de Roma mientras el nivel local está caracterizado por una arquitectura diferenciada por el tipo de oficina, todas sin embargo, integradas y conectadas a la red del Ministerio.

La arquitectura de referencia para las oficinas locales es del tipo cliente/servidor, con redes locales de computadoras personales conectadas a minicomputadoras con funciones de servidor de datos y de comunicaciones hacia el centro.

El patrimonio informático del Ministerio de Finanzas está constituido por:

- La red de telecomunicaciones;
- 16 sistemas mainframe con una capacidad de elaboración de cerca de 5000 MIPS y bancos de datos para otros 14 TeraBytes;
- 3215 sistemas departamentales y 54.216 puestos de trabajo.

La estructura del sistema permite a los puestos de trabajo distribuidos en aproximadamente 1.500 oficinas centrales y periféricas, efectuar alrededor de 6 millones de transacciones diarias (de las cuales cerca de 500 000 de entes externos).

El Sistema soporta, además, las redes Intranet para toda la administración fiscal a través de la cual se dan los servicios de:

- difusión de circulares y documentación interna;
- acceso a bases de datos internos;
- información sobre las oficinas;
- novedades fiscales;
- sistema de calidad ISO 9000.

Con la arquitectura descrita el Sistema Informático de la administración fiscal es capaz de garantizar con continuidad y eficiencia:

1. La funcionalidad de procesos complejos como la gestión de los Ingresos del Estado, operante cerca del Ministerio de Finanzas que, en directa conexión con los aproximadamente 900 bancos italianos, 103 concesionarios de la recaudación y el Ente de Correos, centraliza los flujos monetarios e informativos derivados de la recaudación de los impuestos y contribuciones y los reparte diariamente a todos los entes interesados;
2. La gestión completa del proceso de elaboración de las declaraciones fiscales, desde la definición técnica de la modulación al control formal,

a la transmisión telemática, a la certificación de impuestos, hasta el registro en lista de los tributos faltantes;

3. La proyección y la realización de instrumentos de alta tecnología para la lucha contra la evasión y para la verificación de los actos contables, que permiten la inmediata comprobación de las incongruencias fiscales y contributivas en las oficinas verificadoras de los Ingresos y Aduanas, en la Guardia de Finanzas y otros entes impositivos;
4. La proyección y realización de instrumentos de análisis fiscal que permiten valorar el impacto del producto consiguiente a disposiciones de naturaleza fiscal y contributiva (variaciones de alícuotas, exenciones, leyes financieras, etc.) en apoyo de las oficinas de directa colaboración del Ministro;
5. La valoración de los datos catastrales a través de los servicios telemáticos que permiten la inspección, las inspecciones hipotecarias, la transmisión y sucesiva actualización de las denuncias de nuevas construcciones, de las variaciones catastrales y de las notas de transcripción en apoyo de la operatividad de las oficinas del Territorio, de los profesionales, de los Municipios y de los ciudadanos;
6. La actualización del sistema cartográfico nacional, a través de la estrecha integración con el catastro, en apoyo de las oficinas del Territorio, de los Municipios y de los profesionales del sector;
7. El registro vía telemática de los documentos de compraventa inmobiliaria;
8. La activación de servicios telemáticos en el mundo aduanero para la presentación de las declaraciones relativas a los bienes de importación / exportación y la consulta de las tarifas;
9. La integración del sistema aduanero con los sistemas análogos de la Comunidad Europea para el control de las mercancías en tránsito y de los intercambios en el ámbito comunitario;
10. El desarrollo de un sistema acrecentado de la fiscalidad, para proveer servicios a los ciudadanos y a las empresas que a través de la red pueden pagar los impuestos, recibir asistencia fiscal, obtener reembolsos e informaciones sobre los propios documentos fiscales, garantizando adecuados niveles de seguridad y el respeto a la privacidad;
11. La evolución tecnológica de la arquitectura, hardware y software, del sistema informático a través del continuo alineamiento a las tendencias innovadoras de la Tecnología de la Información, con el fin de hacer accesible el sistema incluso a los ciudadanos y a las empresas.

De todo lo expuesto anteriormente se desprende que el Sistema Informático constituye el instrumento tecnológico para apoyar con eficacia y eficiencia los diversos procesos que se desarrollan en las oficinas centrales y periféricas de la administración fiscal.

En particular, los principales objetivos que influyen en la selección de la arquitectura y tecnología del sistema informático están vinculados a la lucha contra la evasión fiscal, a la racionalización y simplificación de los procesos, a la progresiva descentralización de las responsabilidades y de las actividades, a una mayor oferta de servicios brindados al ciudadano y, en fin, a la necesidad de una más fuerte integración con los sistemas informáticos de las otras administraciones públicas.

La administración fiscal ya ha recorrido un gran camino en el “servicio” telemático al contribuyente, trabajando, en efecto, por años para ello y en sintonía con todo lo acordado en Europa. Por otra parte, comunicar las personas con los proveedores de servicios públicos es la idea que incluso el Plano “e-Europa” quiere perseguir para pasar de la política a las acciones concretas, en la realización de la sociedad de la información. Lo que está previsto en el Plano de acción europeo resulta claro: acercar la Administración Pública a los ciudadanos y a las empresas.

En el estado actual se encuentra plena la interoperabilidad del sistema informático del registro tributario con los sistemas informáticos de Bancos, Correos, Institutos Nacionales de Previsión Social (INPS), profesionales fiscales y grandes empresas. Y de allí que es una operación cotidiana gestionar vía telemática, los principales flujos de datos de entrada para las declaraciones y los pagos, los documentos de compraventa inmobiliaria y las variaciones catastrales, las boletas aduaneras para movilización de mercancías.

La gestión apropiada del sistema informático garantiza, por tanto, el aprovechamiento óptimo de las potencialidades ofrecidas por la Tecnología de la Comunicación Informática (TCI) en cuanto es un instrumento de apoyo a los procesos de decisión administrativos. Por otra parte, las soluciones ofrecidas por el proveedor del servicio deben poseer un elevado grado de flexibilidad propio para adaptarse fácilmente a cualquier situación, sobre todo a aquellas en las cuales se debe hacer frente a una reforma, parcial o total, del sistema tributario. Esto con el fin de garantizar que la adaptación a las cambiadas exigencias de la administración no comportan pérdidas de eficiencia o incremento anómalo de los costos y no contrastan, por tanto, con aquello que se define como “rendimiento administrativo”, que mide, precisamente, el grado de economía, eficiencia y eficacia alcanzado por las prestaciones ofrecidas por la administración fiscal y por tanto expresa el nivel de logro de los objetivos funcionales.

Caso práctico:

TEMA 3.3: EL APOYO INFORMÁTICO AL CONTROL DE GESTIÓN

Nelson A. Gutiérrez G.
Director de Operaciones
Secretaría Ejecutiva
(CIAT)

SUMARIO: 1. Introducción.- 2. Conceptos Básicos.- 3. Visión sobre el Impacto de las Nuevas Tecnologías en la Administración Tributaria.- 4. Digitalización de la Gestión.- 5. Las Redes de Procesos.- 6. Integración de Información y Control de Resultados.

1. INTRODUCCIÓN

Los administradores de impuestos han mantenido a lo largo de los años una constante preocupación por desarrollar formas de medir la gestión. Se han utilizado modelos integrales que abarcan desde la concepción estratégica hasta las actividades operativas de menor nivel. También se han utilizado enfoques parciales orientados exclusivamente a la operatividad del negocio de la administración tributaria.

Con distintos niveles de resultado y distintas técnicas empleadas, se han encontrado múltiples dificultades para lograr mediciones efectivas de la gestión, principalmente a nivel conceptual, metodológico y de información.

En términos conceptuales la primer dificultad ha sido la definición, dentro del contexto del proceso administrativo, del punto de partida de la evaluación del desempeño y del control de la gestión; en segundo lugar podemos mencionar la definición de los elementos de la gestión que deben ser objeto de medición, y los factores clave que conviene medir en cada uno; y en tercer lugar la forma de integrar los elementos de la gestión y los factores claves que serán medidos para obtener una visión realista del desempeño.

En relación con el aspecto metodológico, las dificultades han girado en torno a cómo medir los resultados. Que modelo de medición emplear; cómo lograr la implantación de este modelo en la organización; y cómo asegurar coherencia de la medición en los distintos niveles organizacionales y en los distintos procesos y actividades de la gestión. En este nivel también podemos mencionar las dificultades con las herramientas administrativas y tecnológicas que pueden ser aplicadas.

En cuanto a información se refiere, las dificultades han consistido en encontrar la forma de disponer de datos confiables, oportunos y relevantes sobre las distintas actividades que se realizan al interior de la administración tributaria y de tener acceso a información del medio ambiente externo. En términos operativos estas dificultades han estado presentes alrededor de la implantación de sistemas de

información cuyas cualidades y meritos le permitan integrarse al contexto organizacional en el que prestan servicios, con adecuados niveles de efectividad.

Además de lo anterior, un problema fundamental de mucha importancia parece ser la dificultad que tienen las administraciones tributarias para adoptar y poner en funcionamiento modelos integrales de gestión que conduzcan sus procesos administrativos. La complejidad de la misión de las administraciones tributarias y la dispersión y multiplicidad de sus diferentes actividades en un entorno permanentemente en cambio, requiere del establecimiento de estos modelos, que en esencia se constituyen en el factor determinante del éxito de la organización en el cumplimiento de su misión.

Si no existe un adecuado modelo integral de gestión, que oriente y asegure el accionar de la organización hacia la consecución de objetivos, los cuales a su vez le permitan cumplir sus estrategias y misión, de nada vale intentar evaluar el desempeño o realizar esfuerzos para instaurar mecanismos de control de la gestión.

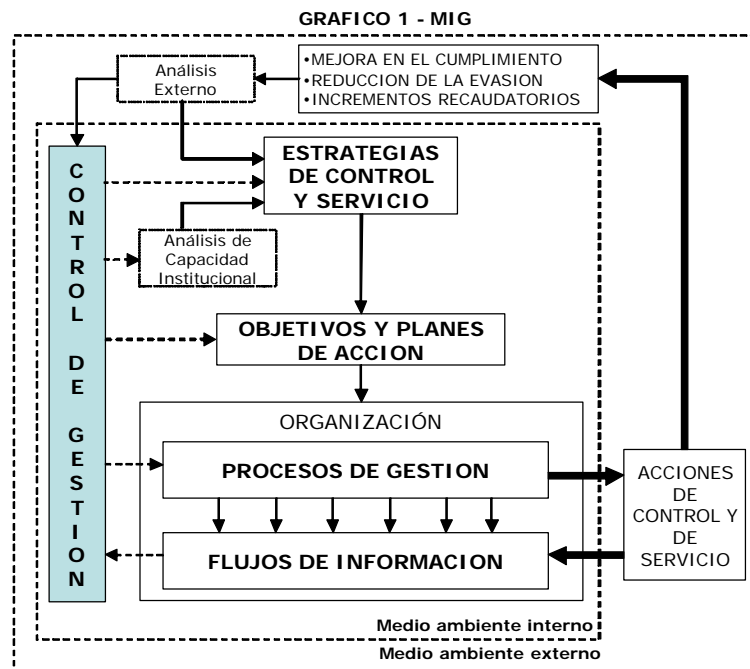
Este documento se enfocará a presentar una visión acerca de cómo la tecnología permite realizar cambios importantes, tanto en el proceso administrativo en general como en la medición de resultados y control de la gestión de las administraciones tributarias. Se presentarán unos conceptos básicos, pero esenciales a los efectos del tema objeto de estudio y se analizará la importancia de la digitalización de los procesos de gestión y de las actividades cotidianas, hasta llegar a la integración de la información y el control de resultados.

2. CONCEPTOS BÁSICOS

La adopción de un modelo integral de gestión (MIG) es de gran valor para el funcionamiento adecuado de la administración tributaria y puede considerarse el

primer paso del control de gestión. Como parte del MIG, inicialmente se debe definir la estrategia que será adoptada para controlar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes y la estrategia para suministrar a estos contribuyentes servicios que, a la vez que faciliten el cumplimiento de sus obligaciones, aporten a nuestras necesidades de control.

Partiendo de un adecuado análisis del medio ambiente externo y de las capacidades reales internas, se deben determinar explícitamente las estrategias de



control y servicio al contribuyente de la administración. Esto significa establecer claramente, sobre qué sectores de contribuyentes o segmentos de evasión actuará; que acciones emprenderá para controlar en forma eficaz los sectores de mayor nivel de incumplimiento; cómo dispondrá en forma optima de los recursos para ejercer los controles; qué acciones emprenderá para mejorar su capacidad institucional y por ende su capacidad de control; y qué tipos de servicio y atención al contribuyente suministrará.

El MIG deberá asegurar que estas estrategias a su vez sean traducidas en objetivos medibles y realizables, y en planes de acción concretos; que estos planes de acción se ejecuten a través de procesos de gestión; y que los procesos sean controlados y evaluados.

El proceso administrativo (planificación, organización, dirección, ejecución y control) se insertará en el MIG, estableciendo flujos de trabajo e información que operen en forma horizontal a través de las distintas áreas clave del negocio finalizando en acciones específicas de servicio o de control hacia los contribuyentes. De esta forma las labores operativas se hallan inmersas como parte del flujo de un proceso y no como entes aislados, para asegurar su integración y su consistencia con objetivos superiores y estrategias.

La integración del proceso administrativo por medio de flujos de procesos e información, se constituye en la base para realizar el control de gestión como un mecanismo continuo que realimenta permanentemente al proceso administrativo. Aquí esta la clave del control de gestión.

La tecnología permitirá la evolución del control de gestión (CG). Permitirá pasar de la medición de unidades de producción o de servicio, a mediciones relevantes del desempeño de los procesos, y de estas a medición de resultados finales de la gestión. Pero esto solo es posible si se dispone de un MIG que funcione según las necesidades de la administración tributaria, y que desarrolle y fortalezca los factores clave para el éxito de su misión.

Ahora bien, establecer un MIG es una condición necesaria pero no suficiente para lograr un efectivo CG. Los distintos modelos utilizados, no han podido garantizar que el desempeño departamental e individual coincida con las necesidades de desempeño global. Los objetivos del CG necesariamente implican la realización de medidas de desempeño para compararlas con el comportamiento esperado a distintos niveles. Sin embargo, hasta ahora los sistemas de información no han brindado la ayuda suficiente para lograr mediciones detalladas en niveles organizacionales inferiores, a partir de las cuales ir consolidando los distintos niveles de desempeño.

Muchos esfuerzos han sido realizados por las administraciones tributarias para recolectar, validar, y consolidar información de las actividades de la gestión, por medio de sistemas de información no integrados a los flujos de procesos y de información.

El propósito de obtener información, ha ocasionado inclusive la generación de nuevos procesos manuales de trabajo, adicionales a los ya establecidas, principalmente en los niveles locales. En los niveles centrales de las organizaciones, por otra parte, ha dado lugar a la creación de burocracias destinadas únicamente a inventar nuevos procedimientos de recolección de información, a validar reportes suministrados y a realizar consolidación de datos para reportes de tipo global.

Estos esfuerzos, en muchos casos, han resultado en mediciones y reportes extemporáneos, con poca confiabilidad, y en muchos casos incoherentes frente a cambios en las variables, en los procesos o en las formas de recolectar los datos.

Para establecer un buen CG, debe cuidarse con mucho celo la eficacia del proceso de información, para generar y obtener información que realmente sea necesaria, no redundante, porque corremos el riesgo de inundarnos de datos inútiles a los efectos de medir los resultados de la gestión.

La información para el CG debe ajustarse a las necesidades de la administración tributaria, las cuales están determinadas por características propias como el estilo de gerencia empleado, los niveles de autoridad, el nivel de desempeño del cuerpo directivo y ejecutivo.

Es conveniente determinar las áreas y factores claves de la gestión y establecer para cada una, cuál es la información más relevante que nos permitirá seguir el ritmo y medir el pulso de su desempeño y con qué oportunidad y frecuencia la requeriremos.

En cuanto al uso de la información hay que determinar en términos reales su confiabilidad. Esto significa entre otras cosas garantizar la objetividad en su suministro y su precisión y asegurar que podrá ser unificada con otras informaciones manteniendo su significado.

Las nuevas tecnologías brindan nuevas oportunidades, nos proporcionan mayor rapidez para obtener y usar la información y nos ayudan a reducir los errores asociados a la generación y suministro de información.

La información obtenida de esta forma es un efectivo apoyo en la toma de decisiones, su amplitud y mayor disponibilidad nos son útiles para lograr una mejor adaptación de nuestros procesos al entorno. Podemos con mayor facilidad emplear variables de tipo cuantitativo y cualitativo.

La disponibilidad de la misma nos invita a estimular los procesos de análisis y diagnóstico de nuestros procesos y nos permite determinar claramente las causas de la problemática, ayudando a los responsables a su solución.

Como resultado se fortalece la dinámica organizacional y se pueden construir mejores factores de competitividad.

3. VISIÓN SOBRE EL IMPACTO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

Cuando nos referimos a nuevas tecnologías, estamos hablando principalmente de la infraestructura de conectividad en modo de alta velocidad, de los productos de software y hardware que operarán sobre ella, y de los efectos que la sinergia de su masificación produce en todos los campos, los cuales realimentan la evolución tecnológica.

Cada vez disponemos de mayor velocidad en las comunicaciones, la cual alcanzará tal vez el mismo nivel de las velocidades alcanzadas actualmente en el procesamiento interno de los computadores o niveles inferiores, pero sustancialmente mayores a los actuales. Muy rápidamente se está produciendo la ampliación de la infraestructura de redes de comunicación con enlaces de alta velocidad y consecuentemente más usuarios conectados. Esto está generando crecimiento de las redes internas para uso de sistemas bajo tecnología web, crecimiento de productos especializados de software, nuevas herramientas para el desarrollo de software y nuevos estándares informáticos en el uso de programas contables y financieros. También se están generando nuevos elementos de seguridad y autenticación de las transacciones.

El crecimiento progresivo de la capacidad de procesamiento y de almacenamiento continuará tal vez a mayor velocidad de la actual, lo que también hará muy económico el acceso a estas herramientas. Existirán muchas más transacciones digitales contables, financieras y tributarias.

La masificación de sistemas que operan en tiempo real permitirá la interconexión inmediata con distintas bases de datos y el cruce inmediato de transacciones para verificación, cargue o acreditación fiscal.

Ahora es posible tener acceso a los sistemas desde cualquier lugar, solo con un PC y un navegador, o un teléfono celular, lo que ocasiona que los sistemas se ajusten, se cambien los formatos, se modifiquen los procesos.

Las nuevas tecnologías reducen los tiempos de proceso, los ciclos de producción, permiten ajustes rápidos a los procedimientos, otorgan mayor flexibilidad, lo que se traduce en incrementos de la efectividad.

El impacto de las nuevas tecnologías en las administraciones tributarias, es una consecuencia del empleo de las mismas en todos los órdenes a nivel mundial. Su rápida expansión, crecimiento y cada vez más bajo costo, permitirá que derivemos claras ventajas para mejorar nuestros procesos de gestión.

Ahora podemos ofrecer servicios que antes no eran posibles. Podemos ubicar nuestras oficinas de atención al contribuyente en cualquier parte del mundo en el que exista un PC conectado a Internet. Nuestros servicios pueden estar al alcance de cualquiera, sin necesidad de hacer presencia física en nuestras oficinas geográficas. Los contribuyentes pueden presentar declaraciones o hacer sus pagos

desde sus domicilios 24 horas al día, 7 días a la semana y nuestros costos operativos para ofrecer esta atención, son mínimos comparados con los esquemas tradicionales de operación.

La tecnología nos permite cada vez más, conocer detalles de cada contribuyente y administrar esta información para ofrecerles servicios personalizados y también controles especializados y específicos.

La calidad de la información de las transacciones realizadas por los contribuyentes con la administración tributaria mejora significativamente. No solo podemos captar los datos desde la fuente que los genera, sino que podemos ofrecer programas que le ayudan a generar esos datos, a elaborar sus declaraciones, a liquidar sus impuestos y en general a cumplir con todas sus obligaciones tributarias.

Podemos también ampliar los medios para recibir información masiva de contribuyentes y agentes de información, reduciendo significativamente el tiempo para procesamiento y disponibilidad de esa información. Muchos de los controles que tradicionalmente aplicábamos mediante procesos masivos posteriores, podemos aplicarlos ahora interactivamente en línea.

Nos es más fácil ahora captar más y mejor información del medio ambiente externo en el que interactúan nuestras administraciones. También crecen nuestras posibilidades para captar información interna.

Además de las ventajas evidentes relacionadas con el contacto con los contribuyentes, internamente los beneficios son muy importantes. En primer lugar podemos tener contacto directo, en línea e interactivo con todas nuestras dependencias y todos nuestros funcionarios. Los aspectos de divulgación de información hacia los funcionarios en todos los niveles se simplifican ya sea por la publicación de información en nuestro portal interno o por el simple uso del correo electrónico.

La interacción entre los distintos niveles organizacionales y los funcionarios que los conforman, ahora es posible en forma dinámica. Se crean nuevos mecanismos para realizar el trabajo en grupo. Antes era necesario trasladar a las personas para realizar algún trabajo en equipo o para que ejecutaran diferentes actividades de un mismo proceso. Ahora solo hay que conectarlas.

Ahora es más fácil crear flujos de información, procesos y cadenas de actividades que atraviesan las barreras de la estructura organizacional. Podemos hacer que los funcionarios realicen su trabajo mediante sistemas de información en flujos de procesos integrados, que conectan distintas instancias organizacionales, y distintos sitios geográficos.

En administraciones con incipientes niveles de desarrollo y con procesos menos estructurados de gestión, es muy fácil instalar rápidamente servicios que permitan que en todas las dependencias se capture la información de su gestión o de sus actividades en caso que estas no estén integradas a la red de procesos, o se cargue la información de actividades no integradas.

Podemos ahora interconectar nuevas aplicaciones con viejas aplicaciones. Podemos desarrollar productos que nos permiten consultar en línea nuestras viejas bases de datos para extraer información que se mezcla con otra, proveniente de sistemas de información nuevos.

Toda la información requerida por un funcionario está al alcance de la pantalla de su PC o de su teléfono celular.

Las nuevas tecnologías revolucionarán el trabajo de nuestros auditores. No solo por el acceso a mejores fuentes de información lo que posibilitará una mejor planificación operativa de sus actividades, sino porque durante las auditorias, productos especializados de software los guiarán interactivamente en la realización de su trabajo de campo. Los cruces de información y la validación de datos "in situ" les permitirán tomar mejores decisiones. La información que obtengan y con la cual alimenten nuestros sistemas será el mejor elemento para garantizar la efectividad de su actuación y a la vez permitirán medir su gestión.

Las nuevas tecnologías nos habilitan a mejorar nuestro MIG. Todas las etapas del proceso administrativo (planificación, organización, dirección, ejecución y control) podrán ser realizadas a mayor velocidad, con mejor información, e interrelacionando los distintos niveles organizacionales.

Así por ejemplo, del análisis global de declaraciones tributarias, de información de terceros y de datos relevantes de la economía, se pueden establecer patrones y tendencias que permitan definir dinámicamente programas de control tributario, que se ejecutan en tiempo real realizando la selección de casos a verificar, fiscalizar o auditar.

En este mismo sentido los sistemas de información permiten realizar la asignación de estos casos a los funcionarios, de acuerdo a sus cargas de trabajo y sus perfiles profesionales. A partir de allí, el sistema guiará al funcionario en los pasos que debe dar, para realizar el control específicamente a cada caso que le haya sido asignado, hasta obtener los resultados finales de su actuación.

Los resultados finales obtenidos, sea la rectificación de una declaración, el cumplimiento de la presentación de una declaración omisa, o el pago de una suma en mora, no solo alimentan el sistema para la evaluación individual del funcionario. También realimentan el análisis global a partir de la consolidación de los resultados individuales, lo cual permite medir el impacto generado por los programas de control ejecutados, determinar el nivel de cumplimiento de los objetivos y reajustar los patrones y tendencias para generar nuevos programas de control en un ciclo de agregación de valor permanente.

En consecuencia se acelera el proceso de realimentación de los resultados, se agiliza el proceso de planeación, se logra un mejor acercamiento a la realidad y se mejora la comunicación y la interactividad del MIG como un todo.

4. DIGITALIZACIÓN DE LA GESTIÓN

Una buena información es la que se obtiene directamente en la fuente que la genera. Es mejor, si durante la generación de la información, los datos relevantes de la misma que deben ser conocidos en otras instancias se extraen y almacenan simultáneamente. Pero es mejor aun, si durante la generación de la información, esta es almacenada en forma tal que sus datos relevantes puedan ser extraídos en cualquier momento por la instancia que la requiera.

Anteriormente mencionamos la necesidad de establecer flujos de trabajo e información horizontales a través de las distintas áreas clave de la organización, que finalizan en acciones hacia los contribuyentes. También mencionamos la importancia que las labores operativas se hallen inmersas como parte del flujo de un proceso.

Pensemos entonces que pasaría si todas las labores operativas, hasta la tarea más sencilla empleada en el control de los contribuyentes, es realizada con la ayuda de moderna tecnología, que al mismo tiempo almacena su información y alimenta la siguiente tarea en la secuencia del proceso de que forman parte. Pensemos ahora que esto ocurre con todas las tareas en todos los procesos de gestión.

De ser así, dispondríamos de toda la información requerida en forma instantánea. Podríamos saber en cada momento que está pasando con cada tarea, con cada proceso, con cada objetivo trazado, con cada estrategia planeada. Podríamos saber cual fue el resultado del mes pasado frente al actual, del día de ayer frente al de hoy, inclusive al nivel más detallado posible.

En este contexto la información de gestión sería el resultado de la realización de los procesos y no el resultado de ejecutar una tarea operativa adicional como llenar un formulario o elaborar un reporte. La información de gestión sería un elemento natural de la ejecución de los procesos, sería un valor agregado que obtendríamos durante su ejecución. Adicionalmente esta información sería un elemento natural de la gerencia, la dirección y la planificación.

Si las labores operativas están inmersas como parte del flujo de un proceso, ayudadas por la tecnología, que las realimenta y permite o posibilita su ejecución, agregan valor a la cadena productiva, que se potencia por el uso de la tecnología.

De esta forma en la medida en que se asciende en la pirámide organizacional, se obtiene una visión cada vez más estructurada de la gestión, con información más oportuna, confiable y precisa. La gerencia puede propiciar el cambio permanente y la adaptación de procesos mediante cambios rápidos en los flujos de trabajo e información, que se incorporan dinámicamente y propician seguimiento automático.

En un contexto como este, el MIG (ver Gráfico 1) debe funcionar adecuadamente, debido a que los procesos de gestión, que se traducen en acciones de control y de servicio a los contribuyentes, suministran flujos de información para el control de gestión. Este a la vez que realimenta a los mismos

procesos para los ajustes que correspondan, también realimenta los objetivos y planes de acción trazados, cuyos correctivos producen consecuentemente ajustes a los procesos. Sin embargo, el control de gestión también realimenta la formulación de estrategias de control y servicio que ocasionarán ajustes en los objetivos y planes de acción. De esta forma ocurre un ciclo permanente que siempre resulta en acciones cada vez más efectivas y en mejoras permanentes en el cumplimiento, reducción de evasión y seguramente incrementos recaudatorios.

5. LAS REDES DE PROCESOS

Debido a que la base del control está en los procesos y en cómo estos al integrarse y fluir a través de la organización generan flujos de información, debemos analizar la creación de redes de procesos.

Conceptualmente ya analizamos cómo los procesos siguen a la estrategia, es decir, cómo la estrategia de control y servicio, en últimas, es la que determina qué procesos es necesario poner a funcionar para lograr las acciones planeadas. Por tanto, no nos ocuparemos de las técnicas para definir adecuadamente los procesos, sino de la forma en como podemos utilizar la tecnología para construir procesos dinámicamente.

A las definiciones tecnológicas que ya son conocidas por todos, como Internet, intranet, correo electrónico, aplicaciones Web, bases de datos, centro de llamadas, adicionaremos una más: “work flow”.

El “work flow” consiste en la automatización de procesos parcial o totalmente, durante la cual documentos, información o tareas son trasladados de un participante a otro para realizar otras actividades o tareas de acuerdo a un conjunto de reglas predefinidas¹. El “work flow” nos permite crear redes de procesos total o parcialmente automatizadas.

Los sistemas de administración de “work flow” se caracterizan por su facilidad para ser integrados con otros sistemas de información, sean estos también administradores de “work flow”, aplicaciones específicas, correo electrónico, administradores de documentos, o cualquier otro sistema de información. Por otra parte, los estándares de las nuevas tecnologías en materia informática, se han ocupado de su conectividad. Es decir, de su capacidad para interactuar e interrelacionarse con diversos productos de software y hardware.

Todo lo anterior nos permite emplear distintos medios para facilitar a los funcionarios de la administración tributaria la realización de sus actividades, la interacción entre diferentes áreas, niveles organizacionales y ubicaciones geográficas, y el acceso a múltiple información de diferente índole. También nos permite ofrecerle al contribuyente variados medios para facilitarle el cumplimiento de sus obligaciones y prestarle mejores niveles de servicio.

¹ Ver Document WPMC-TC-1011 The “work flow” Management Coalition.

Para hacer más efectiva la creación de las redes de procesos, es fundamental identificar los factores clave de la gestión y trabajar sobre ellos para determinar sus procesos más relevantes, sus indicadores fundamentales y el orden de prioridades para su integración. El diseño de los procesos considerará los medios tecnológicos más adecuados a aplicar y los alcances de la automatización. Es decir hasta que punto la tecnología intervendrá en la realización de labores cotidianas.

En la creación de la red de cada proceso, se definen todos los pasos que deben cumplirse hasta su culminación. Estos pasos son en realidad actividades manuales o automatizadas que utilizan y generan información y que pueden ser realizadas por personas físicas o por computadores. A su vez en la ejecución de cada actividad pueden utilizarse otros sistemas para consultar información y realizar a través de ellos o en ellos, tareas específicas. La secuencia de pasos a realizar y sus alternativas, la forma como se ejecutarán las actividades y tareas, las opciones de ejecución, y los tiempos mínimos o máximos para realizar cada tarea, se incluyen en una colección de reglas aplicable a cada proceso.

Los participantes en cada proceso se asignan a la red y se asocian a los pasos y actividades que pueden ejecutar. Ellos tendrán asignaciones específicas de casos, sobre los cuales ejecutarán la parte del proceso que les corresponde. El sistema controlará que la colección de reglas predefinidas se aplique a cada caso que transita por la red del proceso.

La red de procesos aprovechará al máximo todos los medios a su disposición. Aspectos como la utilización del correo electrónico para avisar a un participante o su supervisor, del próximo vencimiento de un paso en un caso de importancia. O el uso de listas de correo para avisar a grupos de contribuyentes sobre la iniciación de la cobranza coactiva, cuando sus casos lleguen a un paso específico de la red. De igual forma la realización de llamadas telefónicas preprogramadas y su conexión al participante de la red encargado del caso, cuando haya contacto con el contribuyente. También puede encargarse de actividades preparatorias de información como la realización de peticiones automáticas de imágenes de documentos originales al archivo, a partir de la asignación de nuevos casos a los auditores.

Se busca que cada tarea sea realizada a través de la red de procesos, que en su ejecución se utilice al máximo la información disponible en los sistemas de información de la organización y que el resultado actualice directamente dichos sistemas.

Como podrá observarse, no hay condicionamientos a la estructura organizacional, al nivel jerárquico o a la ubicación geográfica de los participantes. De esta manera se generarán los flujos de información que hemos mencionado a lo largo del presente documento.

Para realizar CG se necesitan datos de las operaciones. También es necesario comprender lo que esos datos significan. Para ello debemos crear flujos de información captando los datos digitalmente desde el primer momento de la gestión

y haciendo que el análisis tenga continuidad en todas las actividades de todos los procesos de la organización.

En la parte estadística del CG lo que se puede lograr por medio de las redes de procesos es obtener datos detallados sobre el funcionamiento de cada actividad de gestión realizada y sus operaciones; consolidar estos datos a diferentes niveles y en diferentes etapas generando estadísticas que indiquen tendencias y pautas sobre las cuales basar los análisis, la planificación y las decisiones; derivar información relevante para controlar los procesos y sus resultados; y finalmente captar información detallada sobre el contribuyente como individuo a fin de poder ofrecerle servicios y controles efectivos y personalizados.

6. INTEGRACIÓN DE INFORMACIÓN Y CONTROL DE RESULTADOS

En el punto anterior nos ocupamos de las redes de procesos y vimos como estas nos brindan importante información. Sin embargo también existen otras informaciones que no son generadas, necesariamente, por redes de procesos automatizadas y que deben integrarse al CG.

Algunos aspectos como la recepción de declaraciones tributarias, la inscripción de contribuyentes, la presentación de reportes de los agentes de información, las operaciones de recaudación en bancos, no necesariamente están vinculadas a redes de procesos. Si bien son procesos de gran importancia podrían no requerir una red automatizada para su ejecución. Principalmente si se realizan por medio de Internet o por medios magnéticos.

Se requiere establecer mecanismos de integración conectando diversos niveles organizacionales y dependencias, a través de bases de datos compartidas y productos de software compatibles, que permitan disponer al CG, de la información proveniente de estos sistemas. La utilización automatizada de los distintos sistemas de información permite realizar un control de gestión completo al MIG.

Podremos pasar de la medición de unidades de producción o de servicio, a mediciones relevantes del desempeño de los procesos, y de estas a la medición de resultados finales de la gestión.

Como ejemplo de esta transición necesaria podemos presentar el siguiente análisis:

Una medición de las unidades producidas, nos indicaría la cantidad de auditorías realizadas o los mayores impuestos determinados por las dependencias de auditoría.

Una medición del resultado del proceso de auditoría, nos indicaría el porcentaje de disminución de la evasión ocasionado por las auditorías realizadas, lo cual se puede obtener, a partir de la medición inicial que dio lugar al objetivo trazado y a la selección específica de individuos a fiscalizar.

Pero una medición de los resultados finales de la gestión, nos indicaría cuanto mejoro el cumplimiento voluntario, por efecto de las estrategias trazadas y sus planes de acción correspondientes.

La reflexión final es que la tecnología nos permite ahora una evolución del control de gestión de procesos, al control de gestión de resultados. Es nuestro deber fomentar esa evolución, propiciando la transición en la forma de medir el desempeño, inicialmente de los factores clave relacionados directamente con las estrategias y objetivos globales, hasta alcanzar la totalidad de los procesos de la organización.



Caso práctico:

Tema 3.3 **EL APOYO INFORMÁTICO AL CONTROL DE GESTIÓN**

Salvador Ruíz Gallud
Director General
Agencia Estatal de Administración Tributaria
(España)

SUMARIO: I. La Agencia Tributaria.- II. Control de Gestión.- II.1 Concepto y características.- II.2. Sistema de indicadores.- II.3. Sistemas de información para el control de gestión.- III. Control de Gestión en la Administración Tributaria Española.- III.1. Sistemas de información para el control de gestión en la Administración Tributaria española.- III.2. Instrumentos de planificación.- III.3. Control directivo.

I. LA AGENCIA TRIBUTARIA

La Agencia Estatal de Administración Tributaria se constituyó de manera efectiva el 1 de enero de 1992, si bien había sido creada un año antes por el artículo 103 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991. La creación de la Agencia Tributaria se enmarcó en el proceso general de modernización de la Administración del Estado, basado en la idea de que el objetivo último de la Administración es la prestación de un servicio al ciudadano de forma eficaz y eficiente.

La Agencia Tributaria se configura en su Ley de creación como un Ente de Derecho Público que, como tal, cuenta con un régimen jurídico distinto al de la Administración General de Estado. Dicho régimen le confiere cierta autonomía en materia presupuestaria y de gestión de personal, sin menoscabo de los principios esenciales que deben presidir toda actuación administrativa.

La Agencia Tributaria tiene como misión la aplicación efectiva del sistema tributario estatal y del aduanero, y de aquellos otros recursos de otras Administraciones y Entes Públicos nacionales o de la Unión Europea cuya gestión se le encomiende por Ley o Convenio.

La función de gestión del sistema tributario estatal y aduanero se materializa en un conjunto amplio de actividades, entre las que se cuentan:

- La gestión, inspección y recaudación de los tributos de titularidad estatal.
- La realización de importantes funciones en relación con los ingresos de las Comunidades y Ciudades Autónomas
- La recaudación de ingresos propios de la Unión Europea.
- La gestión aduanera y la represión del contrabando.
- La recaudación en período voluntario de las tasas del sector público estatal.

- La recaudación en vía ejecutiva de ingresos de Derecho Público de la Administración General del Estado y de los Organismos Públicos vinculados o dependientes de ella.
- La colaboración en la persecución de determinados delitos, entre los que destacan los delitos contra la Hacienda Pública y los delitos de contrabando.

Partiendo del contexto que plantea el entorno económico y social, el Modelo de Agencia, en cuanto organización con cierta autonomía encargada de la gestión del sistema tributario, se revela como una de las claves fundamentales para conseguir que la aplicación de sistema tributario y aduanero se consiga con la máxima eficacia y eficiencia en cuanto que:

- 1º) Permite especializar a determinados órganos administrativos en la aplicación efectiva del sistema tributario, actividad particularmente diferenciada de la del resto de la actividad administrativa ordinaria.
- 2º) Permite adecuar la organización de forma ágil a las modificaciones introducidas en el sistema tributario cuya aplicación efectiva le compete, a la vez que posibilita la introducción y modernización permanente para responder a las exigencias derivadas de una realidad económica y social sujeta a cambios continuos.
- 3º) Por definición, va asociado al establecimiento de un sistema por objetivos en el que los **instrumentos de planificación estratégica** y de **control de cumplimiento de dichos objetivos** juegan un destacado papel.

En relación con el control del cumplimiento de los objetivos es fundamental el control de gestión.

II. CONTROL DE GESTIÓN

II.1 CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS

El concepto de control de gestión se inserta en contexto de la organización y de la práctica administrativa. Su finalidad es evaluar el desempeño general de la actividad administrativa tanto a largo plazo, en cuyo caso estaría relacionado con la planificación estratégica, como a corto plazo, en cuyo caso estaría relacionado con la planificación operativa de carácter diario. El control de gestión se extiende a todos los niveles estando relacionado tanto con los medios (recursos y procesos) como con los fines.

Desde un punto de vista amplio, el control de gestión se puede definir como «aquella función por la cual la dirección se asegura que los recursos son obtenidos y empleados de forma eficaz y eficiente para el logro de los objetivos de la organización».

Desde un punto de vista específico, el control de gestión se define como «aquél que se articula en el seno de una organización con la finalidad básica de suministrar a los órganos de dirección superior información, periódica o específica, sobre la evolución de la actividad y resultados de la estructura operativa y del cumplimiento por ésta de las diferentes reglas, internas o externas, de comportamiento, contables o de buena gestión, que resulten aplicables».

Las características o elementos distintivos que se derivan de las definiciones expuestas en líneas precedentes son las siguientes:

1. *Control institucional:* Es desarrollado por un órgano de la propia organización que esté lo más próximo posible a los niveles de dirección destinatarios de los resultados.
2. *Control interno:* el control de gestión, al llevarse a cabo dentro y por decisión de la propia organización, es de carácter interno. En su estrecha relación con la dirección, el control de gestión es un control al servicio de la dirección y para la gestión, puesto que debe de permitir la consecución de los criterios de buena gestión o de eficiencia, eficacia y economía para la organización.
3. *Sistema de información y resultados:* el control de gestión es un instrumento que permite suministrar información y/o valoraciones a la dirección de la organización, Ofrece un conocimiento general de los asuntos que acontecen en la organización, comunica a la Dirección las desviaciones y las causas de éstas para que los niveles operacionales efectúen las oportunas correcciones, y realimenta el proceso de toma de decisiones con una adecuada visión de la realidad.
4. *La aplicación del control:* se puede desarrollar a través de un control periódico o de seguimiento de indicadores de actividad, de forma que mediante el análisis de la evolución, comparación temporal y funcional permita a la dirección conocer la marcha de la organización. O bien, a través de actuaciones *in situ* presenciales y de examen por medio de las técnicas de auditoría.
5. *Relaciones con otros órganos de control:* El control de gestión se ha de concebir como complementario a los controles que en España son efectuados por la Intervención General de la Administración del Estado y por el Tribunal de Cuentas.

Además de las características que se derivan de los conceptos señalados, el control de gestión tiene la consideración de un sistema de retroalimentación, y como tal, la operatividad del control de gestión se fundamenta en que una vez realizadas las tareas que comprende el procedimiento básico (medición del desempeño, comparación de estándares y corrección de las desviaciones) se procede al análisis de las disfunciones registradas. De la información obtenida, el responsable del sistema se sirve para adoptar las acciones correctivas que contribuyan a alcanzar los objetivos y realizaciones deseadas.

II.2. SISTEMA DE INDICADORES.

Se puede afirmar que el principal instrumento con que cuenta el control de gestión es el **sistema de información o sistema de indicadores**, a través del cual se cuantifican los resultados de las distintas unidades en términos comparables. La comparación se puede realizar entre unidades distintas para un mismo período de tiempo, o bien, para una unidad en distintos períodos. Gracias a esta información, los responsables de la Agencia pueden conocer y evaluar la eficiencia de los distintos órganos y unidades administrativas en el cumplimiento de los objetivos y programas desarrollados, analizar las desviaciones que se vayan produciendo entre las previsiones y la realidad y adoptar las medidas correctoras que estimen adecuadas.

La implantación de la **técnica del control de gestión** en el ámbito de la Administración Tributaria requiere de la superación de una serie de fases, en las que la fase de elaboración de los **indicadores de gestión** constituye una tarea de especial importancia.

A grandes rasgos las fases en que se puede dividir el procedimiento de elaboración de un sistema de indicadores de gestión serían las siguientes:

Fase 1ª. Identificación de los destinatarios de los indicadores y análisis de tareas.

En esta fase se trata de identificar a los destinatarios de los indicadores, lo que supone una decisión de gran trascendencia en el correcto funcionamiento posterior del sistema.

En este sentido, podemos distinguir dos niveles de destinatarios de la información que suministra el sistema de indicadores, en función de sus distintas necesidades de información.

Un primer nivel estaría constituido por los responsables territoriales de la Agencia Tributaria. Este primer nivel de destinatarios requiere de un flujo de información caracterizado por las siguientes notas:

- Periodicidad. La información se debe de obtener con un escaso margen de tiempo entre el momento en que se produce y el momento en que está disponible.
- No agregación. La información debe de estar desagregada, y debe referirse a cada una de las unidades de que sea responsable el destinatario,
- Precisión. La información debe de estar relacionada con aspectos concretos y puntuales en cada una de las áreas de responsabilidad.

Un segundo nivel de destinatarios alcanzaría a los órganos directivos de los Servicios Centrales de la Agencia, cuyas decisiones tienden a afectar de forma homogénea a todos los órganos territoriales.

La información que les suministra el sistema de indicadores se caracteriza por las notas periodicidad, aunque ésta debe ser menor que en el primer nivel, agregación, a diferencia de la información desagregada suministrada al primer nivel y precisión.

Otro de los objetivos en esta fase, es el de realizar un análisis detallado del funcionamiento de las unidades sobre las que se aplican los indicadores de gestión para conseguir, entre otras cosas, una mejor definición de los mismos.

A continuación se detallan algunas de las tareas desarrolladas por las unidades de gestión, inspección y recaudación sobre las que van a girar los indicadores de gestión:

A) Información y asistencia al contribuyente.

En el campo de la información y asistencia a los contribuyentes, la Administración tributaria española ha avanzado un gran trecho desde su creación, a lo que ha contribuido sin duda la cada vez mayor conciencia tributaria de los ciudadanos españoles y su mayor grado de cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales. Esta función se puede desdoblar en la de:

A)1. **Servicios de información.** Dentro de los servicios de información, destaca, en primer término, aquella información que la Agencia Tributaria proporciona por propia iniciativa, sin solicitud previa de los ciudadanos. Se trata, por tanto, de servicios que se prestan masivamente y se dirigen a un gran número de ellos.

A) 2. **Servicios de asistencia para la confección de declaraciones.** Entre los servicios de asistencia para la confección de declaraciones y solicitudes de devolución, pueden destacarse los siguientes:

A) 2.1. Programas informáticos de ayuda

El más conocido es el programa PADRE, pero no es el único. En la actualidad, existen programas informáticos de ayuda para la confección de las principales declaraciones (Retenciones, IVA, Impuesto sobre Sociedades, modelo 347, declaración censal, etc.)

A) 2.2. Confección de declaraciones por la Agencia Tributaria

Durante la Campaña de Renta, la Agencia Tributaria cuenta con un servicio de confección de declaraciones en sus oficinas, previa cita concertada telefónicamente.

B) Devolución de ingresos.

Como consecuencia del régimen de retenciones e ingresos a cuenta en el IRPF es necesario devolver las cantidades ingresadas de más como adelanto del pago del impuesto.

C) Gestión de ingresos en período voluntario.

Es la actividad consistente en la recepción de las declaraciones efectuadas por los sujetos pasivos del impuesto y su primer tratamiento que consiste en verificar si estas declaraciones incorporan todos los datos formales exigidos por la normativa y, una vez comprobado este extremo, proceder a su grabación.

Por lo que refiere las Unidades de Inspección, la función más importante sería la de:

D) Actuaciones de Investigación y comprobación.

La actividad de los órganos inspectores se plasma en la investigación y comprobación de los hechos imposables de los distintos impuestos. La investigación es la actividad encaminada a conocer situaciones ignoradas por la Administración que puedan dar lugar a hechos imposables sujetos. La comprobación es la actividad consistente en la verificación de la información con la que ya cuenta la Administración con el fin de determinar si la liquidación de los impuestos se ha realizado conforme a las normas que lo rigen.

En las unidades de recaudación, podemos señalar las actividades de:

E) Gestión de las certificaciones de descubierto.

Las certificaciones de descubierto suponen el inicio del procedimiento de recaudación en vía ejecutiva que constituye la principal función de los órganos de recaudación.

F) Aplazamientos y fraccionamientos.

Las deudas tributarias pueden ser objeto de aplazamientos y fraccionamientos a solicitud del sujeto pasivo, siempre que se cumpla una serie de requisitos de forma y plazo.

Fase 2ª. Diseño de los indicadores.

En esta fase se habría de definir el contenido del sistema de información para la gestión y de los informes que deben producir y, por otra parte, diseñar los procedimientos de obtención y tratamiento de la información.

Esta fase es la más importante, puesto que contiene el núcleo del objetivo: ofrecer un sistema ordenado y coherente de indicadores de la gestión de las unidades elegidas que sirva para efectuar el control de gestión sobre éstas.

La información suministrada por los indicadores se debe reflejar en informes destinados a cada uno de los dos niveles de destinatarios que ya hemos analizado en la fase anterior.

Podemos distinguir dos tipos de informes:

- Cuadros de mando. Informes elaborados de forma periódica que contienen los valores actualizados de los indicadores de gestión.
- Memorias. Resúmenes anuales de la actividad de las unidades de forma que incorporan los datos referidos al ejercicio de los indicadores incluidos en los cuadros de mandos y además, ciertos indicadores de periodicidad anual.

Fase 3ª. Implantación de los indicadores.

En esta última fase, solo resta diseñar un sistema de implantación de los indicadores que permita aprovechar al máximo el sistema de información para una eficiente utilización del control de gestión.

II.3. SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA EL CONTROL DE GESTIÓN.

Quizá, la mayor dificultad para la implantación de un sistema de información para la gestión radica en el consumo de recursos necesarios para obtener los datos con que elaborar los indicadores. En este sentido, un buen sistema de información no debe de suponer una mayor carga de trabajo para las unidades gestoras, ya que éstas deben de concentrar sus esfuerzos en la buena gestión y no en la medición de resultados.

Para conseguir la plena economía en la implantación del sistema de información se debe conseguir que éste se incorpore dentro de los sistemas de gestión que utilicen las unidades y que los cuadros de mando e informes se generen de forma automática por estos sistemas de gestión.

III. CONTROL DE GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA ESPAÑOLA

III.1. SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA EL CONTROL DE GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA ESPAÑOLA.

En el caso de la Administración Tributaria española, el camino está andado en gran parte, puesto que cuenta en la actualidad con un conjunto de aplicaciones para la gestión que cubren las necesidades del sistema de información y que proporcionan al usuario una serie de posibilidades de actuación on-line que mejoran enormemente la eficacia y eficiencia de su control de gestión. En sentido, hay que señalar que una vez incorporados los datos al sistema ha a través de las distintas aplicaciones, es el propio sistema el que genera y proporciona la información requerida por los usuarios sin que, por lo tanto, esta información pueda ser manipulada o modificada por los mismos.

Como antecedente a la Base de Datos Consolidada (B.D.C.), las Bases de Datos Provincial y Bases de Datos Nacional (B.D.P./B.D.N.), integraban las bases de datos que recogían la información particularizada a nivel de los sujetos pasivos en lo que se refiere a su situación tributaria general. No obstante, respecto a estos sistemas de información que se introdujeron en los años ochenta hay que señalar que, en aquel contexto y con la capacidad de proceso que ofrecía aquella tecnología, las herramientas informáticas que daban soporte a la gestión sólo permitían, de forma on-line, tramitaciones individuales; es decir, no existían herramientas on-line de ayuda a la selección, ni de control de la tramitación para la tramitación colectiva de expedientes. Para desempeñar estas funciones se utilizaban listados, lo que provocaba retrasos en la disponibilidad de la información e ineficiencia en los criterios de selección de la carga de trabajo.

Posteriormente, durante la segunda mitad de los noventa, entre los planes de la Agencia Tributaria se apostó, condicionados fundamentalmente por la compartimentación de la información que suponían 56 Bases de Datos, por desarrollar una base de datos única de soporte a la gestión (Base de Datos Consolidada -BDC), momento que, además y puesto que la capacidad de proceso ha crecido enormemente, se ha aprovechado para innovar en el diseño de las herramientas de soporte a la gestión, dotándolas de las siguientes características:

- Tramitación individual y colectiva on-line (sin listados de trabajo en papel).
- Control de la tramitación integrado en la propia aplicación de gestión; de forma que todos los usuarios pueden gestionar los procesos sin necesidad de recurrir a listados.
- Herramientas on-line de Ayuda a la Selección colectiva de expedientes.

III.2. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

La planificación estratégica junto con el control de gestión se revelan como instrumentos fundamentales para la consecución de los objetivos asignados, al permitir orientar las decisiones, dotando a la organización de la necesaria flexibilidad y capacidad de adaptación a los continuos cambios del entorno económico y social en que debe actuar.

La Agencia Estatal de Administración Tributaria, desde su creación, ha sido una organización cuya gestión se ha realizado a través de un sistema de dirección por objetivos, siendo una de las organizaciones pioneras en el Sector Público español en afrontar los retos que se derivan de una gestión de tal naturaleza.

Este factor originario en las actuaciones de la Agencia Tributaria ha influido en la gran importancia que en el seno de la misma se da a la planificación.

Gracias a esta estructura, la Agencia Estatal de Administración Tributaria ha ido desarrollando unos instrumentos de planificación que han servido de soporte y guía a sus actuaciones.

Algunos de estos instrumentos han tenido carácter coyuntural, obedeciendo a la necesidad de desarrollar un conjunto de actuaciones concretas y limitadas temporalmente; ejemplo de ello son:

- El **Plan Bienal de Lucha contra el Fraude**, que se desarrolló durante los años 1996 a 1998, y cuya finalidad era implantar medidas que ayudaran a los ciudadanos a cumplir con sus obligaciones fiscales -como forma preventiva de luchar contra el fraude- y, por otro lado, de impulso de las actuaciones de corrección contra el fraude una vez que éste se hubiera producido.
- En 1998 se presentó ante el Congreso de los Diputados y ante la opinión pública el **Plan de Modernización de la Agencia Estatal de Administración Tributaria**, en el que se recogían una serie de acciones a emprender para dar respuesta a las exigencias que se derivan de los importantes retos planteados a la Agencia Tributaria. Entre tales retos, pueden destacarse la aprobación en aquel año de la Ley de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el nuevo marco de corresponsabilidad fiscal que había establecido el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996, y la adaptación al espacio único europeo y la internacionalización de la economía. En febrero de 2000 se elaboró la Memoria sobre este Plan, encontrándose ultimadas en esa fecha la gran mayoría de las medidas conforme al calendario que se había propuesto.

Junto a los instrumentos de carácter coyuntural y que por tanto respondían a la consecución de unos objetivos determinados, la Agencia Tributaria desarrolla su planificación a través de otros instrumentos de carácter permanente:

- Sin duda el instrumento básico en el que se basa la planificación de las actuaciones de la Agencia Tributaria es el **Plan anual de Objetivos**. Desde sus inicios en 1992, la Agencia Tributaria ha venido elaborando un Plan de Objetivos que constituye la expresión básica y cifrada de los resultados que la organización se propone alcanzar durante el año, clasificados por áreas de actividad, tanto en la vertiente de asistencia y mejora de las relaciones con los ciudadanos como en la de control del cumplimiento tributario, sin olvidar el objetivo de Recaudación Líquida global que debe gestionar como fin último.

Una de las principales características del Plan de Objetivos es su flexibilidad, que ha permitido su actualización y la incorporación al mismo de los nuevos retos que se le han ido presentando a la Agencia Tributaria, sirviendo como elemento para canalizar los esfuerzos materiales y humanos hacia las actuaciones que en cada momento se han considerado de mayor importancia para el servicio a los ciudadanos. Ejemplo de esta flexibilidad y capacidad de adaptación ha sido la importante entrada que ha ido teniendo en el Plan las acciones de la Agencia Tributaria destinadas a prestar servicios a los ciudadanos a través de Internet, y que no hace sino reflejar la decisión estratégica de la Agencia Tributaria de conseguir que la red sea un medio preferente de relación con los ciudadanos.

El Plan de Objetivos para el año 2002 constituye la expresión básica y cifrada de los resultados que la Agencia Tributaria se propone alcanzar en dicho período, clasificados por áreas de actividad.

Por su naturaleza, el Plan no contempla los instrumentos concretos que permitirán alcanzar aquellos resultados. En general, cada uno de los distintos Departamentos y Servicios de la Agencia desarrolla, de manera coordinada, diferentes programas de actuaciones. En el ámbito del control del cumplimiento de las obligaciones tributarias, las actuaciones a realizar se incluyen en el Plan General de Control Tributario, también anual –si bien elaborado de acuerdo con las líneas estratégicas que establece el Programa Director del Control Tributario, de alcance cuatrienal (1999-2002).

Para la elaboración del Plan de Objetivos se ha contado con la opinión de todos los miembros de la organización, canalizada a través de sus responsables. Sólo así puede garantizarse la más adecuada unión de esfuerzos en la ejecución del Plan.

El Plan de Objetivos para el año 2002, en cuanto instrumento básico para dirigir la actividad de la Agencia Tributaria, ha de ser reflejo de los principales retos a los que se enfrenta la organización en cada momento. Por ello, se han introducido determinadas modificaciones respecto del año anterior, tanto en la estructura del Plan como en los indicadores que contiene.

En concreto, en la elaboración del Plan de Objetivos de la Agencia Tributaria para el año 2002 se han tenido muy presentes las siguientes consideraciones:

1. En primer término, el Plan de Objetivos atiende a los grandes principios de la política económica general, recogiendo la previsión de ingresos gestionados por la Agencia Tributaria que establecen los Presupuestos Generales del Estado. De este modo, se pretende alcanzar la suficiencia presupuestaria que permita atender a los compromisos derivados de la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España (2001 - 2005), alcanzados en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea.
2. Como en años anteriores, el Plan de Objetivos de la Agencia Tributaria responde a las dos líneas estratégicas fundamentales en torno a las que vertebra su actividad. La primera de ellas está constituida por la mejora en la gestión de los tributos, con la que se persigue de manera directa e inmediata facilitar al ciudadano el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales, ofreciéndole para ello más y mejores servicios que aprovechan las tecnologías de vanguardia. La segunda de las líneas estratégicas que orienta la actividad de la Agencia está integrada por las actuaciones de control o de lucha contra el fraude, que garantizan la efectiva aplicación del sistema tributario y aduanero y, por ello, la generalidad y equidad en la contribución a las cargas públicas.
3. En general, el Plan de Objetivos asume el desarrollo de actuaciones de mayor calidad. Además, ha de tenerse en cuenta que la Agencia plantea para el año 2002, junto con su Plan de Objetivos y por tercer año consecutivo, un Programa Especial de Calidad, en el que la integración de áreas funcionales constituye una parte fundamental.

En el apartado de Objetivos Generales, junto al tradicional objetivo de recaudación líquida, se recogen otros ingresos recaudados por la Agencia Tributaria para reflejar los pagos a cuenta a las Comunidades Autónomas destinados a su financiación junto a otros ingresos gestionados por la misma, así como un objetivo específico de potenciación de la colaboración con otras Administraciones Públicas, con el objeto de impulsar esta creciente vertiente de la actividad de la Agencia Tributaria.

Por su parte, en el apartado de mejora en la gestión de los tributos se continúa la línea ya iniciada en el Plan del pasado ejercicio, destacando los siguientes aspectos:

- A) Se incorporan al apartado específico de "Ampliación de la oferta de servicios de gestión de los tributos", un conjunto de nuevos procedimientos que suponen la profundización en el presente ejercicio en la oferta de nuevos servicios que faciliten al ciudadano el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, cuya implantación impulsará la Agencia en el año 2002 y que en muchos casos suponen cambios estructurales en la organización.

- B) Al igual que en años anteriores, la Agencia colabora intensamente en el desarrollo de la Sociedad de la Información en España. Además de otras diversas acciones, en el Plan de Objetivos se asumen compromisos concretos de potenciación del empleo de Internet en las relaciones con los ciudadanos. Entre los nuevos servicios ofrecidos se encuentran la implantación del servicio de notificación por vía telemática, la posibilidad de concertar cita previa por Internet o bien de otorgar o revocar la representación para interponer recursos de reposición u otras solicitudes de carácter tributario por esta misma vía, así como de solicitar la suspensión de la ejecución de actos recurridos en reposición. También se recoge la expedición de certificados por vía telemática a los ciudadanos que así lo soliciten en menos de 48 horas, lo que evitará su desplazamiento a las oficinas de la Agencia Tributaria para la obtención de los mismos.
- C) Por su relevancia externa, **se mantienen en el Plan de Objetivos los indicadores asociados a la agilidad en la respuesta ofrecida por la Administración tributaria a las cuestiones planteadas en sus relaciones con los ciudadanos** y en la articulación y desarrollo práctico de los procedimientos tributarios. Así, se sigue prestando una atención especial a los tiempos medios de devolución y de tramitación de recursos y reclamaciones. Asimismo se mantiene el indicador correspondiente al tiempo medio de despacho en aduanas, cuyo seguimiento garantiza la competitividad de nuestros servicios aduaneros.

En cuanto al apartado de objetivos de control del cumplimiento tributario, se mantienen los indicadores utilizados en años anteriores, dado que en términos acumulados y sin perjuicio del necesario análisis más detallado de las causas que explican su evolución, reflejan el esfuerzo de la Agencia en la lucha contra el fraude tributario y aduanero. Sin embargo, el Plan introduce como novedad un epígrafe específico de Modernización del control tributario, que recoge la implantación y aplicación a las actuaciones de control de nuevos y modernos métodos de trabajo que redundarán en una mayor calidad y eficacia de las tareas desarrolladas por los órganos de control, aprovechando para ello las modernas tecnologías.

- La búsqueda de la máxima calidad es uno de los principios estratégicos que orienta las actividades desarrolladas por la Agencia Tributaria. Con tal finalidad, durante el año 2000 se estableció por primera vez un **Programa Especial de Calidad**, posteriormente continuado en el año 2001, complementario del Plan de Objetivos, para el impulso y especial seguimiento de diversas actuaciones, añadidas a las ya expresamente reflejadas como indicadores en el Plan de Objetivos de la organización.

En sus dos años de vigencia, el Programa ha recibido una valoración muy positiva por los diversos Departamentos y Servicios de la Agencia Tributaria, así como por las Delegaciones Especiales, a la vista de los importantes resultados

alcanzados. Por tanto, resulta aconsejable continuar en la misma línea de años anteriores, estableciendo un Programa Especial de Calidad para el ejercicio 2002.

El Programa Especial de Calidad para el año 2002 se caracteriza por la introducción de ciertas modificaciones en los compromisos y actuaciones de calidad, como consecuencia de la necesaria adaptación de la Agencia Tributaria a los cambios que se producen en su entorno, lo que ha obligado a definir nuevas tareas de especial seguimiento, a la vez que se profundiza en otras ya seleccionadas en los ejercicios 2000 y 2001.

El Plan de Objetivos no puede dar acomodo a todas y cada una de las variables de calidad a que ha de atender la Organización, sino que, tanto por su trascendencia pública como por su relevancia interna, ha de entenderse como la referencia *básica* orientadora del trabajo anual de la Agencia Tributaria. Por tanto, el Plan no es el instrumento adecuado para la consideración de actuaciones de calidad añadidas como las que se plantean en este documento, que además son de importante contenido técnico, de muy difícil previsión y dependientes de variables que en ocasiones se encuentran fuera del alcance de la Agencia.

Por todo lo anterior y como ya se hizo en los ejercicios anteriores, al conjunto de actuaciones de calidad que la Agencia desea potenciar especialmente, complementarias de las ya contenidas en el Plan de Objetivos de la Agencia, se ha incorporado a un **Programa Especial de Calidad para el año 2002**, que se anexará al Plan de Objetivos –con su específica aplicación informática-, sin que en ningún caso y por las razones ya apuntadas, sus componentes constituyan indicadores de cumplimiento, ni se fije por ello cifra alguna de referencia para dichos componentes.

Las actuaciones contenidas en el Programa Especial de Calidad se han clasificado en **tres diferentes apartados o planos**:

1. Actuaciones de calidad de seguimiento plurianual.
2. Actuaciones de calidad con origen en compromisos de los distintos Departamentos, en el ejercicio de su labor directiva y en la búsqueda de la máxima eficacia en el trabajo de la Organización.
3. Y, finalmente, actuaciones de calidad a potenciar por las Delegaciones Especiales durante el período, que por su naturaleza pueden ser objeto de seguimiento anual. Dichas actuaciones se reflejan en el llamado **Cuadro de Calidad**.

La información de este tercer apartado será de enorme ayuda para la gestión que realizan los directivos de los servicios periféricos de la Agencia Tributaria y permitirá una mejor valoración de las tareas que de ellos dependen; por ello, se utilizará para modular el reparto de los complementos de productividad ligados al desempeño de las tareas propias del puesto de trabajo. La expresa medición de alguna de tales actuaciones permitirá, además, un más perfecto seguimiento de las tareas previstas en el Plan General de Control Tributario.

- En 1999 se aprobó el **Programa Director del Control Tributario**, con un período de vigencia de 1999 a 2002. Mediante este Programa se trata de fijar el marco estratégico en que se desarrollarán las actuaciones de control, dotando de continuidad y sostenibilidad en el tiempo a los esfuerzos de control, y garantizando la calidad necesaria en aquellas. La elaboración del Programa Director, y la fijación de las directrices estratégicas en él contenidas, se efectuó a partir del análisis del entorno económico y social en el que se desarrolla el fraude, y de la posterior aplicación de un conjunto de principios que se desea inspiren las actuaciones de control. Los grandes principios que han de iluminar las actuaciones de la Agencia en este campo son: *colaboración* con otras Administraciones Públicas; *equilibrio* entre las diversas formas de control y entre los diferentes intereses afectados; *responsabilidad* en el ejercicio del control; *comportamiento dinámico* y proactivo para garantizar la agilidad y permanente adaptación de las actuaciones al entorno; y *optimización* en el empleo de los recursos materiales y humanos.

- La plasmación táctica del Programa Director del Control Tributario se lleva a cabo anualmente con el **Plan General de Control Tributario**, que es el instrumento que integra y coordina las actuaciones de control de las diversas áreas funcionales de la Agencia Tributaria. Las directrices de los Planes Generales de Control se publican todos los años en el Boletín Oficial del Estado, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 26 de la Ley de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, que establece la divulgación de los criterios que informan cada año las actuaciones de control tributario.

Los instrumentos de planificación antes descritos van más allá de la mera previsión estadística, ya que se conciben y ejecutan como medios que permiten anticipar las reacciones y comportamientos de la organización en el futuro. Se constituyen en verdadero motor del cambio de la organización, que posibilitan su modernización y adaptación constante a los requerimientos de la sociedad española.

III.3. CONTROL DIRECTIVO.

La Agencia Tributaria española ha establecido un sistema de actuaciones de supervisión y control directivo que pretenden, en línea con lo que estamos exponiendo, asegurar el correcto funcionamiento de los servicios y contribuir a su mejora.

El ejercicio de la supervisión proporciona al directivo información cuyo análisis le permitirá en su caso, adoptar medidas correctivas o reformular acciones, a la vista de las experiencias e indicaciones obtenidas y, si los resultados son satisfactorios, incentivar el mantenimiento de las prácticas y comportamientos que los han propiciado y extenderlos a otras áreas y procedimientos.

En el ámbito territorial de la Agencia Tributaria, tienen una especial responsabilidad en el desarrollo de dicha función los Delegados Especiales, los Delegados y los Jefes de Dependencia Regionales y Provinciales así como los

Adjuntos a los anteriores y, en el ámbito de los servicios centrales, los Jefes de las Oficinas Nacionales y de las Unidades dependientes de los Directores de los Departamentos. Sin embargo, la función de control directivo no se circunscribe a los mencionados órganos, sino que también alcanza a los Administradores, a los Jefes de Unidad, a los Jefes de equipo y, en general, a quienes tiene a su cargo un colectivo de personas que coordinar.

Se trata en definitiva de profundizar en la búsqueda de la máxima calidad, como uno de los principios que inspiran permanentemente la actividad de la Agencia Tributaria.

Para ello, es necesario, en primer lugar, definir áreas y puntos críticos, que van a ser objeto de supervisión y control, como actividades que por su importancia, representatividad o valor estratégico reflejan mejor las metas de la organización o son más aptas para proporcionar información. Asimismo, es preciso determinar el modo, procedimiento o herramienta mediante la que se va a efectuar la supervisión, a qué nivel directivo corresponde su aplicación y con que periodicidad debe llevarse a cabo. Habrá de realizarse el adecuado tratamiento de la información, analizarla y tomar decisiones sobre los resultados obtenidos y las circunstancias relevantes detectadas, desarrollando después, en su caso, el seguimiento de la puesta en práctica de tales decisiones.

Ello permitirá a los Delegados Especiales y a los Jefes de las Oficinas Nacionales y de las Unidades dependientes de los Directores de los Departamentos comunicar a los respectivos Departamentos aquellas cuestiones susceptibles de una actuación generalizada en relación con los problemas detectados, así como la extensión territorial de las mejores prácticas observadas.

**CUADRO DE OBJETIVOS DE LA AGENCIA TRIBUTARIA PARA 2001
COMPARACIÓN DE PREVISIONES Y CIFRAS EFECTIVAMENTE OBTENIDAS**

OBJETIVOS E INDICADORES	Previsión 2001	Realizado 2001	% Cum
OBJETIVOS GENERALES			
Recaudación Líquida	110.470,75	109.307,70	99,00
OBJETIVOS DE ASISTENCIA Y MEJORA DE LAS RELACIONES CON LOS CIUDADANOS			
Asistencia al ciudadano			
Acciones que evitan desplazamientos	50.000.000	50.648.488	101,30
Programas informáticos utilizados (%)			
- I.R.P.F.	86,00%	87,52%	101,77
- I.V.A.	65,00%	58,16%	89,48
- Pagos Fraccionados en E.O.	65,00%	82,40%	126,77
Programa INFORMA	2.400.000	2.841.455	118,39
Ciudadanos atendidos previa cita	2.500.000	2.721.223	108,85
Telematización gestión tributaria			
Certificados de usuario emitidos	75.000	79.473	105,96
<i>Presentación de declaraciones</i>			
<i>En el Área de Gestión</i>			
- Declaraciones I.R.P.F.	200.000	497.765	48,88
- Declaraciones PYMEs	30.000	115.314	384,38
- Declaraciones informativas	Implantación	97.890	---
- Devolución no obligados	Implantación	3.361	---
<i>En el Área de Aduanas e Impuestos Especiales</i>			
- Declaraciones aduaneras de tránsitos	50,00%	58,39%	116,78
- Declaraciones de INTRASTAT.	10,00%	17,55%	175,50
- Autoliquidaciones de Impuestos Especiales	30,00%	38,81%	129,37
Certificados evitados por cesión información a Administraciones Públicas	50.000	83.482	166,96
Agilización de la gestión tributaria			
Tiempo medio devoluciones I.R.P.F. (en días)	30	29	103,45
Tiempo medio devoluciones IVA-Exportadores (en días)	30	27	111,11
Tiempo medio despacho aduanero (en horas)	3	1,2	250,00
Tiempo medio recursos y reclamaciones (en días)	50	48	104,17
Tramitación de expedientes en Oficinas Técnicas de Inspección (en días)	50	53	94,34
Tramitación de expedientes en Aduanas e Impuestos Especiales (en días)	30	25	120,00
Actuaciones preventivas.			
Potenciación s/ imputaciones.	10,00%	11,91%	119,10
Actuaciones de gestión censal ultimadas.	27.000	69.350	256,85
Actuaciones preventivas especiales.	400	384	96,00
Accesos página web para confirmar NIF.	75.000	203.859	271,81
OBJETIVOS DE CONTROL DEL CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO			
Resultados actividad de control.	8.552,40	11.655,92	136,29
Recuperación de deuda.	2.138,69	2.392,12	111,85

(Si no se indica otra cosa, las cifras se expresan en millones de euros)

Relatoría General

Horacio Castagnola

Director General

Dirección General Impositiva

Administración Federal de Ingresos Públicos

(Argentina)

Quiero iniciar este comentario expresando mi agradecimiento a las autoridades del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias por haberme ofrecido esta generosa invitación para desempeñarme como Relator General de la Conferencia Técnica del CIAT 2002.

Debo adherirme, asimismo, a todas las manifestaciones de reconocimiento y felicitaciones a la Dirección General de Impuestos de Francia por la eficiencia y calidad del trabajo desempeñado como organizador de esta magnífica Conferencia.

A nivel personal, no puedo dejar de señalar el honor que para mí significa haber podido compartir con ustedes estas jornadas de trabajo y confraternidad, reencontrando viejos y queridos amigos de la comunidad del CIAT en un ambiente que sólo París puede brindar.

Desde mi primer concurrencia a una reunión del CIAT, hace ya 22 años, hasta este extraordinario presente siempre, sin excepciones, he encontrado una organización vital, dinámica, en constante y permanente progreso, para beneficio de todos y cada uno de sus países miembros.

El desempeño profesional, la responsabilidad y la actitud permanente de cooperación que encontramos en todos los integrantes de la Secretaría Ejecutiva explican, en gran parte, el éxito institucional que todos estamos disfrutando.

Asimismo, deseo expresar mi agradecimiento a cada uno de los miembros del Comité Organizador, que aportaron siempre mucho más de lo esperado para asegurar el éxito de la reunión, preocupándose por los mínimos detalles que aseguraron nuestra muy agradable estadía.

Una mención especial debo hacer al inolvidable paseo por el Sena el martes por la noche.

El tema central de la Conferencia: “La gerencia de la administración tributaria, la evaluación del desempeño y las nuevas tecnologías”, tuvo - en sí mismo - la virtud de señalar el foco principal donde la alta gerencia de las administraciones tributarias debe poner sus máximas preocupaciones y energías.

La simple mención de los temas a tratar indicaba la importancia que, en el marco de una visión estratégica adecuada a la problemática de cada país, tiene la inteligente sinergia entre el eficiente gerenciamiento de los recursos, la utilización racional de indicadores de gestión, la necesidad de incrementar permanentemente los niveles de compromiso por parte de todos los integrantes de la organización y el apoyo creativo en las nuevas herramientas que brinda el sostenido cambio tecnológico que hemos vivido en las últimas décadas.

No debemos olvidar que las administraciones tributarias tienen dos activos esenciales: sus recursos humanos y la posibilidad del uso inteligente de la información. Por otra parte, en promedio, más del 80 % del gasto de nuestras administraciones pasa por esos dos conceptos.

Sólo una adecuada gestión de los mismos puede brindar oportunidades de éxito ante demandas cada vez más exigentes por parte de la sociedad y de los Gobiernos.

Resulta oportuno destacar la importancia del contexto como marco general de actuación de la administración y lo específico que resulta cada situación en particular.

No existen recetas mágicas en este campo por lo que la flexibilidad, el sentido común y la gestión esforzada del día a día resultan, en principio, los mejores instrumentos para conducir organizaciones que, en general, son de alta complejidad y dinamismo.

Las palabras de apertura pronunciadas por el Sr. Ministro Lambert sintetizaron el punto de cruce entre el Estado y la sociedad al definir a la Administración Tributaria como el centro del pacto democrático.

Esa afirmación nos lleva a la imperiosa necesidad de que, quienes definen el sistema tributario presten suma atención a las posibilidades y a los límites que le plantea la eficacia de la Administración para gestionarlo.

La trascendencia de los temas tratados queda ejemplificada por la asistencia de 71 delegaciones con casi 200 participantes y la importante presencia de 40 Directores de Servicios Fiscales de la DGI de Francia.

Las sesiones se iniciaron con la presentación de nuestro anfitrión Francois Villeroy de Galhau quien nos brindó un panorama que resumió acabadamente los temas centrales de la evolución de la función gerencial de la administración tributaria focalizando la integración de tres conceptos relevantes: los resultados, los costos y la productividad.

Señaló el acento que las sociedades modernas asignan a los resultados finales y concretos obtenidos por la Administración.

A la propuesta de una adecuada medición de resultados, de costos y de productividad le agregó la identificación de aquellos a quienes llamó los actores del cambio: el gerente y el innovador dentro de la administración, quienes deben satisfacer - en una interacción claramente positiva - al ciudadano, usuario o cliente.

Para los primeros marcó la importancia que reviste la identificación de prioridades y objetivos, a partir de la precisa atención a las necesidades de los usuarios y no exclusivamente de los procesos internos de la administración. Ese enfoque de mirada al cliente puede materializarse a través de la forma de la “contractualización” tanto hacia el interior de la organización como hacia sus referentes externos – autoridades y sociedad -.

Con respecto a la innovación en los procesos de producción y en la gestión del cambio marcó los dos polos que deben impulsarla: desde las transformaciones inducidas por los expertos y la conducción – se citó el ejemplo que nos brinda el proyecto Copernico – hasta la revolución “ desde abajo”: el cambio impulsado – día a día y mirando cada proceso – por cada uno de los agentes de la administración.

En opinión de este Relator la gran oportunidad que se presenta para nuestras administraciones se centra en lograr una adecuada combinación entre dos conceptos: poner entre paréntesis la estructura interna y privilegiar los mejores instrumentos del sector público y del sector privado de modo tal que permitan materializar el enfoque hacia el ciudadano.

Sabiendo que un cambio cultural de esta magnitud lleva necesariamente tiempo, debemos inducir a nuestros gerentes para que impulsen permanentemente ese cambio de mentalidad haciendo que la organización adopte esa visión participativa y activa en la gestión cotidiana.

Las dos presentaciones que cerraron ese punto de la agenda permitieron acceder a la visión estratégica de las administraciones de los Países Bajos y de los Estados Unidos de América.

En las mismas se plasmó, con total claridad, cómo las administraciones modernas anticipan los escenarios futuros, advirtiendo las variaciones en el contexto y definiendo líneas de cambio - compatibles con el ciclo de vida de los proyectos - sin quebrar la continuidad de los procesos y tareas cotidianos.

En el caso de los Países Bajos, la Administración Tributaria y Aduanera - a partir de los logros obtenidos en los años 90 - se plantea actualmente un proceso de reforma de su modelo gerencial para los próximos años – en el marco de la denominada “la siguiente Administración Tributaria y Aduanera” consistente en un esquema que tendrá prioridad en las actividades de provisión de servicios, la supervisión e investigación intensiva, la gestión de procesos masivos y el control aduanero.

Pondrá énfasis en la promoción de una mayor flexibilidad enfocada hacia los objetivos, en el trabajo en equipos gerenciales – que supervisarán los procesos – y en la visión de equipos de trabajo autorregulados que serán la base de sustentación del proceso de cambio.

Parece importante resaltar la definición de los principios que regulan todo el proceso:

- a) abordaje extenso
- b) enfoque en los grupos objetivo – que continúan implícitamente desde la anterior estrategia –
- c) ventanilla única
- d) cercanía con el cliente
- e) administración de riesgos y
- f) los ya mencionados equipos gerenciales.

Se plantea una evolución, paso a paso, basada en la confianza en la capacidad de los integrantes de la administración para adaptarse a los diferentes desafíos que enfrentan.

En el caso del Internal Revenue Service de EEUU, la ponencia presentada nos permitió conocer la evolución del proceso que, partiendo del Acta de Reestructuración y Reforma de 1998, permitió una trascendental tarea de transformación interna que, sin desconocer los logros obtenidos en las décadas anteriores, produjo significativas mejoras en la administración.

Resultó muy definitorio el concepto que sobrevoló todo el proceso: la administración tributaria tiene que ver con todos los ciudadanos y empresas y es donde se produce la mayor interacción entre los ciudadanos y el Estado.

Como consecuencia de eso, la confianza en el IRS es determinante de la confianza que los ciudadanos le tienen al Estado Americano.

La descripción de las actividades de planeación estratégica analizados en las presentaciones mencionadas nos permitieron obtener una visión de cómo encarar procesos de cambio de alta complejidad en organizaciones exitosas sin descuidar el cumplimiento eficaz de sus actividades cotidianas.

El respeto a los logros anteriores de la administración que se está transformando, priorizando la continuidad y calidad de las operaciones, obteniendo con éxito el objetivo esperado de cambio estructural en una forma no conflictiva, ni para los integrantes de la administración ni para los contribuyentes.

Resulta significativo el consenso de ambos expositores acerca de la importancia del rol de la prensa como mediador entre la sociedad y la administración.

Un tema extremadamente necesario para encarar procesos de cambio permanentes y sustentables en nuestras organizaciones se centra en el impulso al trabajo y la innovación.

No debemos olvidar que algunas administraciones todavía arrastran conductas burocráticas, a veces autoritarias, donde el cumplimiento formal a las normas establecidas resulta más importante que el resultado obtenido y donde el entusiasmo y la imaginación para resolver las dificultades cotidianas no aparecen como valores impulsores de procesos de cambio.

El caso de ToldSkat de Dinamarca describe cómo las políticas de recursos humanos tienen como fin que la Agencia pueda responder a las demandas de calidad, desarrollo y eficiencia del mundo contemporáneo, y que esto sólo es posible si el personal percibe a la administración como un lugar de trabajo moderno y con posibilidades de desarrollo personal.

De allí la importancia de identificar el real potencial de los agentes para estructurar políticas que posibiliten condiciones ambientales y modalidades de remuneración que resulten consistentes con la necesidad de incrementar la motivación teniendo en cuenta las aspiraciones personales, no solo en el ámbito laboral sino con respecto a sus propios requerimientos familiares.

La competencia con el sector privado no debe ser mirada como un factor negativo sino como aliciente para el cambio y como parte de procesos naturales de intercambio entre ambos sectores enriqueciendo la capacidad de gestión de los mismos.

La presentación realizada por SUNAT dejó bien a las claras la importancia de las cuestiones planteadas.

Tras reseñar un traumático pasado reciente, la administración peruana ha brindado una exhaustiva descripción de lo mucho que nuestros países pueden hacer utilizando la creatividad para impulsar el cambio.

El explícito reconocimiento del valor de los recursos humanos como palanca de la transformación y los ejemplos mencionados en la exposición describen lo que puede hacerse en este campo.

Los proyectos mencionados en su trabajo tales como el empleo de profesionales jubilados y cesantes como agentes de orientación al contribuyente y la difusión de los servicios de la SUNAT, los ejecutores coactivos para trabar embargos en forma de retención a terceros, la defensoría en línea para los contribuyentes, demuestran por qué la SUNAT se ha convertido, gracias al esfuerzo y la creatividad de su personal en una organización de excelencia.

El desafío que un proceso de cambio implica para una administración tributaria fue demostrado a través de casos concretos.

La dramática experiencia descrita por Ecuador permite visualizar, casi diría con crudeza, los retos que enfrentan algunos de nuestros países y cómo el coraje de un puñado de personas y de Instituciones – en este caso se mencionó expresamente el rol desempeñado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el CIAT- permite lograr, a partir de circunstancias extremadamente difíciles, procesos de reconstrucción institucional vigorosos que de una forma radical modernizan y hacen eficiente un organismo recaudador.

A partir del conocimiento y de la experiencia técnica del núcleo directivo, apoyándose en ideas claras y tecnología moderna, el ejemplo ecuatoriano podría resultar demostrativo de lo que puede hacerse en este campo.

Parece oportuno mencionar que algunos aspectos de la solución planteada conllevan riesgos que dificultan su generalización a otros contextos de menor gravedad institucional: me refiero expresamente a la terciarización extrema que, en el caso de los procesos básicos, especialmente en el manejo de las bases de datos y las actividades de fiscalización pueden producir efectos no deseados.

Los principios del modelo implantado se basaron en: la centralización normativa y la descentralización de las operaciones, la flexibilidad de estructuras y del régimen laboral, la terciarización de servicios – especialmente para recursos humanos calificados y soluciones tecnológicas – pero por sobre todas estas cosas el eje central ha sido el acento en la ética de los funcionarios y la transparencia en la gestión.

Creo oportuno hacer un comentario sobre un tema que estuvo implícito en todo momento y quiero expresarlo con la mayor claridad posible:

En los países con elevados niveles de cumplimiento la disponibilidad de recursos para la atención al cliente es mayor, disparando así un circuito virtuoso que, a su vez, realimenta conductas positivas.

En el otro extremo, cuando se está enfrentando niveles de incumplimiento muy elevados, los recursos se localizan mayoritariamente en el control de veracidad y en la incorporación de contribuyentes al sistema, desatendiendo comparativamente la atención en el servicio al ciudadano, disparando así conductas que agravan la situación.

El enfoque en el cliente puede ayudar para que quienes estamos en la segunda situación seamos plenamente conscientes de la necesidad de equilibrar los esfuerzos, algo que por cierto – en una primera aproximación – no resulta una conducta tan natural.

El siguiente tema abordado estuvo vinculado al diseño y aplicación de sistemas integrados de evaluación de desempeño y asuntos intrínsecamente asociados como son: la problemática de los contratos de objetivos y medios y el acompañamiento de los resultados y de la calidad de los servicios.

La presentación efectuada por el representante de Brasil, tuvo la virtud de abordar el tema de un sistema integrado de indicadores de desempeño con suma claridad expositiva, tanto en sus elementos conceptuales como en las fases de implementación práctica.

Centralizando el papel de apoyar el proceso de toma de decisiones, en contextos de alta complejidad y dinamismo, se destacaron las dimensiones relevantes de eficiencia, eficacia y efectividad.

A partir del análisis estratégico, tanto del contexto como de la organización, y los acuerdos necesarios entre el nivel directivo y el personal se destacó la importancia de identificar los procesos clave y los factores críticos de éxito en cada uno de ellos, como condicionantes de la arquitectura de indicadores a implementar.

Se destacó la importancia de determinados criterios o atributos que se le deben exigir a los indicadores: selectividad, simplicidad, acceso a la información relevante, rastreabilidad, comparabilidad y estabilidad.

Se distinguió asimismo la definición de jerarquías de indicadores: estratégicos, tácticos y operacionales.

A partir de requisitos generales para el cumplimiento de la misión de la administración tributaria, tales como el cumplimiento voluntario, la calidad de los procesos, la promoción de la recaudación o la asignación óptima de los recursos humanos se destacó la relevancia de asociar cada uno de ellos a factores críticos de éxito y a las áreas o procesos clave relacionados con los mismos. La puesta en práctica de los indicadores por parte de la Receita Federal está en consonancia con el modelo conceptual explicitado y, asimismo, está permitiendo - a partir de la práctica - recoger enseñanzas que realimentarán naturalmente todo el proceso descrito.

Las presentaciones efectuadas por el Servicio de Impuestos Internos de Chile y la Dirección General de Impuestos de Francia nos acercaron a la implementación de contratos de objetivos y medios.

En el primero de los casos se explicitó el proceso evolutivo que ha tenido el tema: a partir de un esquema donde coexistían estímulos individuales y grupales se ha ido evolucionando – a través de distintas etapas – a un proyecto denominado “Nuevo Trato”, actualmente en proceso de discusión y acuerdo con las entidades gremiales, y que entrará en vigencia a partir del 2003.

Consistirá en otorgar una asignación variable de estímulo, masiva, que reemplazará la asignación asociada al desempeño individual por un esquema centrado en evaluaciones grupales de cumplimiento de metas.

Resultan sumamente interesantes los contratos mencionados por cumplimiento de metas de recaudación y de reducción de la evasión y la precisa definición de las dificultades prácticas para implementarlas mencionadas en el trabajo, tanto las derivadas de los métodos de medición a utilizar como por la dificultad de aislar el impacto del funcionamiento propio de la administración de los factores de contexto en que está inmersa.

En la presentación francesa se resumieron los principios que sintetizan el proceso de contractualización: garantizar transparencia a la gestión, otorgar prioridad a los resultados, incrementar la responsabilidad de los funcionarios y avanzar en prácticas de gerenciamiento participativo.

El modelo planteado se apoya en lo ya logrado en la década de 1990 al 2000 y es la contraparte racional a un proceso de descentralización de responsabilidades.

En esencia, es un acuerdo entre la DGI y el Estado que vincula objetivos precisos a cumplir contra la puesta a disposición de recursos durante un período de 3 años.

Los ejes centrales del compromiso son: el mejoramiento del servicio al contribuyente a través de metas concretas: atención mediante cita previa, ninguna llamada telefónica sin respuesta, envío de formularios a domicilio, eliminación del anonimato del funcionario tanto en la correspondencia como en la atención directa o telefónica.

Se mejoró también el dispositivo de medición del rendimiento a través de encuestas internas y sondeos externos de opinión. Simultáneamente se plantearon objetivos que apuntan a fortalecer las funciones de control.

A partir de un planteo de Planificación Estratégica, tanto el Servicio de Impuestos Nacionales de Bolivia como el Servicio de Administración Tributaria de México, realizaron un significativo esfuerzo para implementar mecanismos de planeamiento que les permitió definir esquemas de prioridades institucionales acordes con la Visión y misión de las respectivas Administraciones.

En el primer caso se realizó un exhaustivo diagnóstico para identificar los principales problemas a enfrentar por la Presidencia Ejecutiva y por el Directorio.

Uno de los hallazgos de este análisis fue la ausencia de información gerencial y la falta de un sistema de desempeño y medición de la calidad real de los servicios prestados.

Transformando una visión de “compartimentos estancos” en una de evaluación de desempeño integral se apunta a mirar las distintas funciones como parte de procesos integrales, como un todo interactivo, para poder así impactar positivamente las mejoras que se produzcan en cada proceso en las restantes actividades. El concepto de brecha entre Expectativas y Percepciones resulta coherente con el enfoque planteado y servirá para realimentar la estrategia enunciada en la Visión y Misión del Plan Estratégico del SIN.

En el caso de México, el Plan Estratégico fue acompañado por un sistema de monitoreo de resultados a través de indicadores de desempeño, tanto cuantitativos como cualitativos. Los indicadores de gestión y de servicio se clasifican según el grado de cobertura, eficiencia, calidad e impacto.

La coordinación adecuada de esos indicadores y un esfuerzo sostenido de mejora le ha permitido al Servicio una notable mejora en sus resultados en el primer semestre de este año.

Los primeros pasos han sido exitosos y para consolidarlos están diseñando el Sistema de Información Estratégica y de Gestión para administrar e integrar los resultados del proceso de instrumentación del Plan Estratégico en un modelo de evaluación de indicadores accesible, integral, confiable y oportuno.

Las experiencias de Guatemala y de Jamaica en el tema del acompañamiento de la gerencia de recursos humanos y financieros marcaron una vez más la importancia que reviste el adecuado tratamiento de temas esenciales como lo son: los programas de inducción institucional, el plan de carrera, la evaluación del desempeño y la capacitación.

En los dos casos encontramos un conjunto de ideas innovadoras tales como la capacitación a los contribuyentes o el buzón SAT – que democratiza aceleradamente el concepto del uso de Internet - o el interesante proceso de búsqueda de habilidades gerenciales y de benchmarking con la carta del CIAT de Santo Domingo y las encuestas de satisfacción organizacional realizado por Jamaica.

El tema del diseño y aplicación de indicadores de desempeño tuvo su brillante culminación con la exposición de Edmond Lacroix donde pudimos ver la riqueza y potencial que brinda el trabajo conjunto entre los integrantes de nuestras administraciones. El grupo de trabajo de indicadores de desempeño realizó un trabajo de enorme utilidad conceptual y práctica del cual seguramente todos obtendremos beneficios en el inmediato plazo.

Sólo a través de mediciones objetivas y cuantificables se podrán lograr, tanto hacia el interior de las administraciones como en el análisis comparado, determinar las falencias, logros y oportunidades de cada administración.

Un comentario muy específico: no debemos olvidar en ningún momento la importancia que tiene la calidad de los datos primarios que actúan como impute de todo el proceso de utilización de indicadores. Si el dato que se ingresa es falso o no confiable toda esta arquitectura se cae.

Esta advertencia se basa exclusivamente en la experiencia personal, pero creo útil señalar que el dato que alimenta nuestros sistemas de información resulta un elemento más estratégico que todos los productos o informes que podamos obtener. Los esfuerzos que se hagan por asegurar su precisión y veracidad siempre serán pocos.

El tercer tema tratado fue el de la Nuevas Tecnologías de apoyo a la gerencia.

La presentación de Canadá nos señaló la coexistencia simultánea de procedimientos y tecnologías generadas en distintos momentos históricos dejando bien en claro que la mejor tecnología es la tecnología más simple que cumple efectivamente con el objetivo operacional propuesto.

Demostró cómo el cambio en el diseño y complejidad del sistema tributario impactó sobre las conductas de los administrados, como consecuencia de las diferentes características de los universos afectados por los tributos y, por consiguiente, sobre los servicios que la administración tributaria debe prestar a los contribuyentes.

El uso de la tecnología, obviamente, no se limita al problema del procesamiento masivo de datos sino a su uso inteligente para optimizar simultáneamente el servicio al contribuyente y los objetivos de control de la administración.

Desde el uso extendido del servicio telefónico a los avances en el aprovechamiento del potencial que brinda Internet.

Resulta importante destacar tres aspectos señalados en la exposición:

- a) El progreso real que debe hacerse en los servicios soportada en la evolución administrada de los sistemas legales apoyándose en estructuras preexistentes y conocidas.
- b) Que los administrados perciban un progreso visible entendido como la utilidad que las opciones planteadas brindan al contribuyente y los simultáneos beneficios para la administración. Que la creciente aceptación por parte de los clientes a los servicios en la web depende esencialmente del nivel de calidad y de la confianza en los mismos percibida por la población.
- c) Que los clientes estén al tanto del progreso y alentados a actuar utilizando las nuevas opciones que se brindan.

En síntesis, ofrecer servicios basados en el ambiente web que operen bien, que sean seguros y respeten la privacidad de los clientes y que el cliente perciba que lo puede hacer.

Portugal nos brindó una visión global del impacto de Internet en la gestión de una AT integrada y moderna. Desde la instrumentación de elementos jurídicos de base tales como el reconocimiento de la factura electrónica y la firma digital pudimos acceder a los objetivos planteados tanto en el ámbito tributario como aduanero sobre la base de una pormenorizada descripción del proceso tecnológico que sustenta todo el proyecto se puso énfasis en proporcionar a los contribuyentes una infraestructura óptima para lograr múltiples ventajas de servicio y control como, asimismo, optimizar la gestión desde el punto de vista del estado.

En el marco del tema de las nuevas tecnologías de apoyo a la gerencia, Italia aportó su experiencia en la utilización del “outsourcing” como instrumento de optimización de la gestión de la Administración Tributaria.

Los cambios legislativos introducidos en Italia a partir de 1993 promovieron políticas tendientes a hacer a la Administración Pública menos costosa y más cercana a las necesidades de los ciudadanos. En particular, el Documento de Programación Económico-Financiero 2000-2003, prevé la potenciación de las iniciativas dirigidas a aumentar el concurso del sector privado en las actividades del sector público.

En este contexto, el “outsourcing” fue tomado como un motor para el mejoramiento de la eficacia y de la eficiencia de la Administración Tributaria, para la renovación tecnológica y para la reducción de la complejidad de la gestión. El mecanismo de “outsourcing” ayudó a establecer sociedades con los proveedores de servicio orientadas a compartir no sólo objetivos funcionales sino también los fines estratégicos de la Organización.

En la experiencia italiana los riesgos para el contratante derivados de la pérdida de la gestión de la función empresarial, pueden ser reducidos o eliminados estableciendo una adecuada programación de la transferencia de las actividades, mediante condiciones contractuales prudentes y efectuando un monitoreo constante de la provisión del servicio.

Italia viene utilizando el “outsourcing” en dos sectores claves: el de recaudación y el de la informática.

El servicio de recaudación está distribuido en ámbitos – no inferiores al territorio de las provincias – a concesionarios que deben cumplir rigurosas condiciones en cuanto a su constitución y con relación a los sujetos que participan en el capital de ellos.

Los concesionarios están obligados al secreto profesional sobre todos los datos que tienen en su poder en razón de su actividad y son remunerados por el servicio que prestan. El Ministerio de Economía y Finanzas ejerce la vigilancia sobre ellos a fin de asegurar la eficiencia y eficacia del servicio.

La finalidad última es la de realizar una profunda modernización del sistema de recaudación coactiva de las rentas públicas, acentuando el perfil del empresario cuya acción debe ser finalizada en el momento de la recuperación de las tareas confiadas, utilizando a tal fin la información disponible en el Registro Tributario.

El otro sector estratégico en el cual opera el “outsourcing” es el informático. La contratación de la gestión de una sociedad externa tuvo lugar a finales de 1976, y en esta línea, el sistema informativo desarrollado por la SOGEI, ha tenido un rol importante en el mejoramiento de la relación entre el fisco y el contribuyente y para las actividades de control.

El Sistema Informativo construido constituye el instrumento tecnológico para apoyar los diversos procesos que se desarrollan en las oficinas centrales y periféricas de la administración fiscal, así como para facilitar el servicio telemático a los ciudadanos.

En el caso de la presentación de Argentina pudimos analizar la evolución que tuvieron los procesos de “outsourcing”, planteándose la diferencia central entre actividades pasibles de ser terciarizadas y aquellas que por su propia esencia no deberían delegarse a terceros como: el control del impuesto declarado, la determinación administrativa del impuesto o la aplicación de sanciones.

Una mirada ecléctica por parte de la Administración ha permitido a la AFIP realizar diversas experiencias de “outsourcing” que van desde sistemas de gestión aduanera y sistemas de control impositivo, hasta el sistema de recaudación provisional e impositivo.

En la referencia a las lecciones que dejaron estos procesos resulta de interés señalar algunos aspectos:

- La transferencia insuficiente de conocimiento y experiencia, desde el gestor externo a la administración,
- La dependencia excesiva respecto a la solución adoptada, y
- Rigidez para adaptarse a los cambios normativos.

Surgieron de esas enseñanzas un conjunto de recomendaciones que permitirán encarar en el futuro, y de ser necesario, procesos más ordenados basados en la elaboración de Planes de Actividades que minimicen los posibles efectos negativos identificados en las experiencias mencionadas.

Sin perjuicio de ello, el uso del “outsourcing” ha ayudado a la Administración Tributaria Argentina a superar las restricciones que se tenían para satisfacer nuevos requerimientos y afrontar nuevas necesidades, las complejidades de los sistemas masivos de información y los plazos perentorios que se le fijaron para enfrentar nuevos desafíos.

De los comentarios habidos durante el debate surge que resulta sumamente importante tomar cabal conciencia que nos encontramos frente a un nuevo paradigma de gestión para las administraciones, donde la fluidez de comunicaciones y las potencialidades que brinda la inteligente explotación de la información nos llevan a nuevas formas de relacionarnos con la comunidad, nuevas formas de facilitar y determinar las obligaciones y lograr un intercambio mas fluido y provechoso para el público y para la administración.

Las presentaciones de España y de la Secretaría Ejecutiva del CIAT confirmaron todo lo dicho en presentaciones anteriores sobre la necesidad que el Control de Gestión sea la contraparte natural de un plan estratégico y de un plan de operaciones y que esté integrado a un modelo general de control de gestión.

La informática, como en tantas otras actividades de la administración permite, a través de bases de datos consistentes e integradas avanzar en la aplicación inteligente de este instrumento vital para la evaluación de la actividad de las organizaciones.



PROGRAMA DIARIO DE ACTIVIDADES
CONFERENCIA TÉCNICA DEL CIAT
(París, Francia 28 al 31 de octubre de 2002)

Lunes 28 de octubre

Mañana

09:00-09:30 Acto inaugural.

09:30-10:15 Foto oficial y receso

Moderador: **Bill McCloskey**, Comisionado Asistente de Política y Legislación, Agencia de Aduanas e Ingresos de Canadá y Presidente del Consejo Directivo del CIAT

10:15-11:00 **Tema 1. La función gerencial de la administración tributaria en el mundo contemporáneo.**

Orador: François Villeroy de Galhau, Director General de la Dirección General de Impuestos, Francia

11:00-11:30 Discusión abierta

11:30-11:50 Receso

11:50-12:30 **Tema 1.1. La visión estratégica. Modernas tendencias en administración tributaria.**

Oradores: David A. Mader, Vice-Comisionado Adjunto, Servicio de Rentas Internas, Estados Unidos de América.

Peter Daalmans, Asesor de Políticas, Administración de Impuestos y Aduanas, Países Bajos

12:30-12:50 Discusión abierta

12:50-14:15 Almuerzo

Tarde:

Moderador: William Layne, Secretario Permanente de Finanzas, Ministerio de Finanzas, Barbados

14:15-14:55

Tema 1.2. El impulso al trabajo y la creatividad.

Oradores: Flemming Paludan, Director General Adjunto de la Administración Central de Aduanas e Impuestos, Dinamarca

Marta Beatriz Merino Lucero, Superintendente Nacional de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, Perú

14:55-15:15

Discusión abierta

15:15-15:55

Tema 1.3. La gerencia del cambio.

Oradores: Elsa Romo-Leroux de Mena, Directora General, Servicio de Rentas Internas, Ecuador

Simon Norris, Director, Rentas Internas del Reino Unido

15:55-16:15

Discusión abierta

Martes 29 de octubre

Mañana:

Moderador: Trino Alcides Díaz, Superintendente Nacional Tributario, SENIAT, Venezuela

09:00-09:45

Tema 2. Diseño y aplicación de un sistema integrado para la evaluación del desempeño.

Orador: Mara Lucía Monteiro Vieira, Coordinadora de Planificación, Auditoría y Evaluación Institucional, Secretaría de Ingresos Federales, Brasil

09:45-10:15

Discusión abierta

10:15-10:35

Receso

10:35-11:15	Tema 2.1.	El contrato de objetivos y medios.
	Oradores:	Jean-Marc Fenet, Jefe del Servicio de Recursos, Dirección General de Impuestos de Francia Juan Toro, Director General, Servicio de Impuestos Internos de Chile
11:15-11:45	Discusión abierta	
11:45-12:25	Tema 2.2.	El acompañamiento de los resultados y de la calidad de servicios de la administración tributaria.
	Oradores:	Jorge Eduardo Zegada Claire, Presidente Ejecutivo, Servicio de Impuestos Nacionales de Bolivia Raúl Santaella Hinojosa, Administrador Central de Planeación Estratégica, Servicio de Administración Tributaria, México
12:25-13:00	Discusión abierta.	
13:00-14:30	Almuerzo	
Tarde		
	Moderador:	John Emmanuel Desroches, Director General, Dirección General de Impuestos, Haití
14:30- 15:10	Tema 2.3.	El acompañamiento de la gerencia de los recursos (humanos y financieros) de la administración tributaria.
	Oradores:	René Humberto Pérez Ordóñez, Superintendente, Superintendencia de Administración Tributaria, Guatemala Clive Nicholas, Director General de la Administración Tributaria de Jamaica
15:10-15:40	Discusión abierta	
15:40-16:15	Presentación del Sistema de Indicadores del CIAT	

Miércoles 30 de octubre

DIA LIBRE

Jueves 31 de octubre

Mañana

	Moderador:	Adrián Torrealba Navas, Director General, Dirección General de Tributación, Costa Rica
09:00- 09:45	Tema 3.	Las nuevas tecnologías de apoyo a la gerencia de la administración tributaria y para mejorar la relación fisco-contribuyente.
	Orador:	David W. Miller, Vice-Comisionado de Liquidación y Recaudación, Agencia de Aduanas e Ingresos de Canadá
09:45-10:15		Discusión abierta
10:15-10:35		Receso
10:35-11:15	Tema 3.1.	El impacto de las nuevas tecnologías de la información en la administración tributaria.
	Oradores:	Luisa Teixeira, Subdirectora General de Informática, Dirección General de Impuestos, Portugal Gilles Grapinet, Jefe del Programa COPERMAS para la Administración Tributaria Electrónica, Dirección General de Impuestos, Francia
11:15-11:45		Discusión abierta

11:45-12:25	Tema 3.2.	Oportunidades y riesgos del “outsourcing” en la administración tributaria.
	Oradores:	Luigi Ambrosio, Gerente, Oficina de Relaciones Internacionales, Italia Mario Roselló, Subdirector General de Planificación y Administración, Administración Federal de Ingresos Públicos, Argentina
12:25-13:00	Discusión abierta.	
13:00-14:30	Almuerzo.	
Tarde:		
	Moderador:	François Villeroy de Galhau, Director General, Dirección General de Impuestos, Francia
de Francia 14:30-15:10	Tema 3.3.	El apoyo informático al control de gestión.
	Oradores:	Salvador Ruíz Gallud, Director General, Agencia Estatal de Administración Tributaria, España Nelson Gutiérrez, Director de Operaciones del CIAT
15:10-15:40	Discusión abierta	
15:40-16:10	RELATORIA GENERAL	
16:10-16:40	Clausura	

LISTA DE PARTICIPANTES
CONFERENCIA TÉCNICA DEL CIAT
(París, 28 al 31 de octubre de 2002)

AFRICA DEL SUR

Najwah ALLI-EDRIES
Manager Transformation Programme
South African Revenue Service

Kenneth FITOYI
Regional Compliance Co-ordinator
South African Revenue Service

Jeannee PADIACHY
Executive Assistant
South African Revenue Service

ALEMANIA

Reinhold BASSE
Director Adjunto Inwent (antes DSE)
Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional

Karl W. CHRISTMANN
Director
Fed. Ministry of Finance

Christoph HABAMMER
Subdirector de Organización e Informática
Ministerio de Hacienda de Bavaria

Anke SCHOLZ
Project Manager Public Finance
Deutsche Gesellschaft für Technische
Zusammenarbeit

Matthias WITT
Sector Specialist Public Finance
Caribbean Custom Law Enforcement Council

ANTILLAS HOLANDESAS

Stella Virginia JAMES
Inspector of Taxes
Inspectorate of Taxes

ARGELIA

Mohamed Abdou BOUDERBALA
Directeur Général
Direction Générale de Impôts

ARGENTINA

Alberto R ABAD
Administrador Federal
Administración Federal de Ingresos Públicos

Horacio CASTAGNOLA
Director General
Dirección General Impositiva
Administración Federal de Ingresos Públicos

Mario ROSSELLO
Subdirector General de Fiscalización
Administración Federal de Ingresos Públicos

ARGENTINA- INVITADOS

Vicente Oscar DIAZ
Tax Law Adviser/Profesor Titular Cons
Díaz-Diazsieiro

Hugo GONZÁLEZ CANO
Profesor - Consultor Tributario CIAT
Universidad Buenos Aires

Raúl Eduardo ROA
Presidente
Instituto de Estudios de Finanzas Públicas

**ASOCIACIÓN AFRICANA DE
ADMINISTRADORES TRIBUTARIOS - AATA**

Pascal-Baylon OWONA
Secretary-General
Association African Tax Administrators

ASOCIACIÓN FISCAL INTERNACIONAL - IFA

Jean-Pierre LE GALL
Chairman Permanent Scientific Committee

AUSTRALIA

Stefan MELHARDT
Assistant to Director General
Ministry of Finance

BANCO MUNDIAL

Michael ENGELSCHALK
Head, Tax Policy and Tax Administration Group

Luis-José MEJIA
Consultor

BARBADOS

Frank FORDE
Deputy Commissioner
Inland Revenue Department

William LAYNE
Permanent Secretary of Finance, Government of
Barbados
Ministry of Finance & Economic Affairs

BÉLGICA

Jean-Claude TILLIET
Directeur Général de l'Administration de la fiscalité
des entreprises
Direction Générale des Impôts

BELICE

Eric EUSEY
Commissioner of Income Tax Department
Government Complex Mahogany

BERMUDA

Charlene **MARTIN**
Assistant Tax Commissioner (Compliance)
Bermuda Office of the Tax Commissioner

**BANCO INTERAMERICANO DE
DESARROLLO - BID**

Orlando A. REOS
Division Chief of State and Civil Society Programs 1

BOLIVIA

Vivian OSSIO
Directora
Servicio de Impuestos Nacionales

Sergio PASCUAL AVILA
Gerente General SI
Servicio de Impuestos Nacionales

Jorge Eduardo ZEGADA CLAURE
Presidente Ejecutivo
Servicio de Impuestos Nacionales

BRASIL

Gilson Oliveira LARIU
Director-Superintendente
Serviço Federal de Processamento de Dados-
SERPRO

Everardo MACIEL
Secretario
Secretaria da Receita Federal

María Fátima PESSOA DE MELLO CARTAXO
Diretora-Geral
Escola de Administração Fazendária-ESAF

Roberto PLA
Superintendente de Negócios Administração
Tributária
SERPRO-SRF Brasil

Márcio F. VERDI
Coordenador-Geral da COPAT
Secretaria da Receita Federal

Mara Lucia VIEIRA
Coordenadora de Planejamento e Avaliação
Institucional
Secretaria da Receita Federal

BRASIL-INVITADOS

Omar Roberto Afif ALEMSAN
Diretor de Planejamento
Secretaria da Fazenda-Santa Catarina

Airton DO AMARAL
Coordenador do Projeto
Secretaria da Fazenda-Santa Catarina

CAMERUN

Polycarpe ABAH ABAH
Directeur et Président du CREDAF
Direction des Impôts et Président du CREDAF

Marthe Chantal MBAJON
Sous-directrice
Direction des Impôts, MINEFI

CANADÁ

Rachel AUCLAIR
Chef d'Unité (douanes et revenu)
Mission du Canada auprès de l'U.E.

Enrico DEL CASTELLO
Director
Canada Customs and Revenue Agency

William MCCLOSKEY
Assistant Commissioner Policy & Legislation Branch
Canada Customs and Revenue Agency

David W. MILLER
Assistant Commissioner
Canada Customs and Revenue Agency

James RALSTON
Deputy Assistant Commissioner
Canada Customs and Revenue Agency

**CENTRO INTERAMERICANO DE
ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS - CIAT**
Mónica Alonso ROS-ZANET
Jefe de la Unidad de Reuniones Internacionales

María Raquel AYALA DOVAL
Gerente de Investigación y Capacitación

Francisco Javier BEINER LAVANDEROS
Gerente Regional de Operaciones

Jorge COSULICH AYALA
Secretario Ejecutivo

Francisco DA CUNHA
Gerente de Informática Tributaria

Nelson Antonio GUTIÉRREZ GONZÁLEZ
Director de Operaciones

Celso Antonio MORA DELGADO
Gerente Regional de Operaciones

Claudino PITA
Director de Programación y Estudios

Ayín SUCRE DE
Traductora

CHILE

Jonny HEISS
Subdirector de Recursos Humanos
Servicio de Impuestos Internos

Benjamin SCHÜTZ
Sub-Director de Fiscalización
Servicios de Impuestos Internos

Juan TORO RIVERA
Director General
Servicio de Impuestos Internos

COMMONWEALTH ASSOCIATION OF TAX ADMINISTRATORS - CATA

Zahir KALEEM
Executive Director

COSTA RICA

Francisco FONSECA MONTERO
Gerente, Administración Tributaria de Grandes
Contribuyentes
Ministerio de Hacienda

Adrián TORREALBA NAVAS
Director General
Dirección General de Tributación

CENTRO DE REENCUENTRO DE ESTUDIOS DE DIRIGENTES DE ADMINISTRACIONES FISCALES - CREDAF

Alain GERBEAUD
Secrétaire Général

Hugues VILAPLANA
Directeur Adjoint Dep. Cooperation Internationale
Direction Générales des Impôts

CUBA

René CARREÑO
Director Oficina Regional ONAT
Oficina Nacional de Administración Tributaria

Luis FRANCISCO SUERO
Vice-Jefe ONAT
Oficina Nacional de Administración Tributaria

DINAMARCA

Flemming PALUDAN
Deputy Director General
Central Customs and Tax Administration

ECUADOR

Jaime Renato PEREZ
Director Nacional Administrativo y Financiero
Servicio de Rentas Internas

Iván RODRÍGUEZ
Jefe Servicios Tributarios
Servicio de Rentas Internas, SRI

Elsa ROMO-LEROUX DE MENA
Directora General
Servicio de Rentas Internas

ESLOVAQUIA

Ondrej MRAZ
Director General
Slovak Tax Directorate

Jana PETROVÁ
Interpreter
Slovak Tax Directorate

ESLOVENIA

Stojan GRILJ
Director of Taxes
Tax Administration

ESPAÑA

Luis CREMADES UGARTE
Director Escuela de Hacienda Pública
Instituto de Estudios Fiscales, IEF

Fernando DÍAZ YUBERO
Presidente del Grupo de Trabajo de Coordinación
de la AEAT
Agencia Estatal de Admón. Tributaria

Raúl JUNQUERA VARELA
Jefe de la Misión Española ante el CIAT
Ministerio de Hacienda

Gerardo PÉREZ RODILLA
Director Departamento Inspección Financiera
Tributaria
Agencia Estatal de Administración Tributaria

Juan José RUBIO GUERRERO
Director General IEF
Instituto de Estudios Fiscales

Salvador RUÍZ GALLUD
Director General
Agencia Estatal de Administración Tributaria

ESTADOS UNIDOS

Elvin HEDGPETH
Deputy Director International Programs
Internal Revenue Service

David Arthur MADER
Assistant Deputy Commissioner
Internal Revenue Service

Socorro VELAZQUEZ
Deputy Tax Attaché-CIAT Correspondent
Internal Revenue Service

FRANCIA

Blaise-Philippe CHAUMONT
Chef de Bureau
Direction Générale des Impôts

Pierre-Yves COSSE
Inspecteur Général des Finances
Comité de Direction Coopération Technique
Internationale

Jean Marc FENET
Chef du Service des Ressources
Direction Générale des Impôts

Dominique GIBRAT
Sous-Directeur
Direction Générale des Impôts

Pierre GOUDIN
Chef de la Coopération Et des Rel. Int.
Douanes & Droits Indirects

Gilles GRAPINET
Directeur de Programme
Direction Générale des Impôts

Edmond LACROIX
Jefe de la Misión Francesa ante el CIAT

Josiane LANTERI
Directrice de la Mission de coopération
internationale
Direction Générale des Impôts

Patrice LAUSSUCQ
Sous-Directeur
Direction Générale des Impôts

Philippe MAREINE
Inspecteur des Finances
Direction Générale des Impôts

François MONGIN
Directeur Général
Direction Générale des Douanes

Daniel MOREL
Président
Assistance au Développement des Echanges en
Technologie Econom

Bruno PARENT
Directeur Général Adjoint, DGI
Direction Générale des Impôts
Ministère de l'Economie, Finances et Industrie- DG

François VILLEROY DE GALHAU
Directeur Général
Direction Générale des Impôts

GUATEMALA

Henry Osmin ALMENGOR VELASQUEZ
Director Titular
Superintendencia de Administración Tributaria

Víctor LÓPEZ ZALDAÑA
Director
Superintendencia de Administración Tributaria

Carlos Enrique MUÑOZ ROLDÁN
Intendente de Recaudación y Gestión
Superintendencia de Administración Tributaria

René Humberto PÉREZ ORDÓÑEZ
Superintendente
Superintendencia de Administración Tributaria

HAITÍ

Joseph ANDRAL
Directeur de Verification
Direction Générale des Impôts

Ronald BAUDIN
Directeur Général du MEF
Ministère de l'Economie et des Finances

John Emmanuel DESROCHES
Directeur Général
Direction Générale des Impôts

Jean-Baptiste TELEMAQUE
Coordonnateur pres la Direction Générale
Direction Générale des Impôts

HUNGRÍA

László György KIRALY
President APEH
Hungarian Tax & Financial Control Administration

Edit VARGA
Director
Hungarian Tax & Financial Control Administration

IRLANDA

Frank DALY
Chairman, Revenue Ireland
Revenue Commissioner

Sean MORIARTY
Assistant Secretary, Large Cases Division
Ireland Revenue Commissioner

ITALIA

Luigi AMBROSIO
Dirigente
Ministero delle Finanze

Carlo ANDERLINI
Manager III Department of International Relations
Office
Ministero Economia e Finanze

Andrea MANZITTI
Capo Dipartimento per le Politiche Fiscali
Ministero dell'Economia e delle Finanze

Alessio NARDI
Maggiore
Guardia di Finanza

ITALIA-INVITADOS

Michele DEL GIUDICE
Conseiller-Professeur Droit Fiscal International
SSEF
Ministero delle Finanze

Victor UCKMAR
Profesor Universita di Genoa
Universidad de Genova

Lelio VIOLETTI
Manager
Ministry of Finance -SOGEI

JAMAICA

Vinette KEENE
Commissioner, Taxpayer Audit & Assessment
Revenue Service

Clive Nicholas
Director General for Tax Administration
Ministry of Finance and Planning

JAPÓN

Kuniaki HATA
Director, Information System Management Division
National Tax Agency

KENYA

Jack RANGUMA
Commissioner of Income Tax
Kenya Revenue Authority

LETONIA

Aija DEKUNOVA
Chief specialist of International Relations Division
State Revenue Service

Dzintars JAKANS
Head of Exercise Goods Board
State Revenue Service

Aigars UNZENS
Head of Riga Regional Office of State Revenue
State Revenue Service

LUXEMBURGO

François BLAESER
Directeur Général des Impôts Directs
Direction Générale des Impôts

Jean BRUCHER
Chef de Division
Direction Générale des Impôts Directs

MALASIA

Noor Azian ABDUL HAMID
Deputy Director, Transformation Unit
Malaysia Inland Revenue Board

Ruedah KARIM
Assistant Director, International Tax Division
Malaysia Inland Revenue Board

Zainal Abidin MAT NOR
Principal Assistant Secretary
Ministry of Finance

MALI

Mohamed El Haki KEÏTA
Directeur National des Impôts
Direction Nationale des Impôts

MARRUECOS

Noureddine BENSOUDA
Directeur Général des Impôts
Ministère de L'Economie, des Finances, de la
Privatisation et Tour

Ali FOURAT
Chef du Service Regional
Direction Générale des Impôts

Zouhair IDER
Chef de Service du Contentieux des Personnes
Morales
Direction Générale des Impôts

MÉXICO

Rubén AGUIRRE PANGBURN
Subsecretario de Ingresos y Presidente del SAT
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Consuelo ARCE RODEA
Coordinadora General de Asesores
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Adriana CUEVAS
Secretaria Técnica, Presidencia SAT
Servicio de Administración Tributaria SAT

Luis Ernesto DE LA FUENTE
Administrador Central de Recursos Humanos
Servicio de Administración Tributaria (SAT)

María Teresa GUTIÉRREZ AYALA
Administradora General de Innovación y Calidad
Servicio de Administración Tributaria

Raúl SANTAELLA HINOJOSA

Administrador Central de Planeación Estratégica
Servicio de Administración Tributaria

NACIONES UNIDAS

Jacinto DE VERA
Chief, Public Financial Management Group
United Nations

NACIONES UNIDAS - CEPAL

Ricardo MARTNER
Director de Gestión Pública y Regulación del ILPES

**OFICINA INTERNACIONAL DE
DOCUMENTACIÓN FISCAL - IBFD**

Miguel-Angel CABALLERO
Principal Research Associate

Victor VAN KOMMER
Head Government Consultancy Department

**ORGANIZACIÓN INTRA-EUROPEA DE
ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS - IOTA**

RAITS AVERATS
Secretario Ejecutivo

**ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN
Y EL DESARROLLO ECONÓMICO - OCDE**

Stuart HAMILTON
Head, Tax Administration

Jeffrey OWENS
Head, CTPA
Division des Affaires Fiscales

PANAMÁ

Norberto Ricardo DELGADO DURÁN
Ministro de Economía y Finanzas
Ministerio de Economía y Finanzas

Estelabel PIAD
Directora General
Dirección General de Ingresos
Ministerio de Economía y Finanzas

Maribel T. SOUSA DE MORENO
Asesora Despacho de Asesoría Tec. Trib.
Dirección General de Ingresos
Ministerio de Economía y Finanzas

PARAGUAY

Maria Gloria PAEZ GUEYRAUD
Directora, Dirección de Apoyo
Ministerio de Hacienda

PAÍSES BAJOS

Matthijs Hendrik J. ALINK
Deputy Director International Affairs
Directorate General of the Tax and Customs Adm.
Ministerie van Financien

Peter DAALMANS
Policy Adviser
Dutch Tax and Customs Administration

Helma NEPPERUS
Deputy Director General
Ministerie van Financien

PERÚ

Angel Daniel CASELLA
Consultor Coordinador Comp. IV y V
Superintendencia Nacional de Administración
Tributaria

Irma CHONATI
Consultora Efectividad Organizacional
Convenio CIAT/BID/SUNAT
Superintendencia Nacional de Administración
Tributaria

Marta Beatriz MERINO LUCERO
Superintendente Nacional
Superintendencia Nacional de Administración
Tributaria

Ricardo VALCÁRCEL GARCÍA
Profesional Especializado
Intendencia Nacional Servicios al Contribuyente
Superintendencia Nacional de Administración
Tributaria

POLONIA

Kazimierz BANY
Director-adjoint, Depart. des taxes directes
Ministère des Finances

Krzysztof PIECHOTA
Director, Dept. of Tax Administration
Ministry of Finance

Marek WELENCZYK
Chief Specialist, Dept. of Tax Administration
Ministry of Finance

PUERTO RICO

Jorge NAZARIO
Asesor Rentas Internas
Departamento de Hacienda

René PIETRI
Ayudante del Secretario
Departamento de Hacienda

Rebeca VARGAS
Subsecretaria Auxiliar Área de Rentas Internas
Departamento de Hacienda

PORTUGAL

Armindo DE SOUSA RIBEIRO
Director General
Direção Geral dos Impostos

Luisa TEIXEIRA
Subdirectora-Geral
Direção-Geral de Impostos

REPÚBLICA DOMINICANA

Reinaldo BALCACER
Asistente Director General
Dirección General de Impuestos Internos

Genry LIZARDO
Enc. Ofic. de Informática y Mejoramiento de
Procesos
Dirección General de Impuesto Internos

Víctor Leornado RODRÍGUEZ
Sub-Secretario de Estado de Finanzas
Secretaría de Estado de Finanzas
Dirección General de Impuestos Internos

Teófilo Quico TABAR
Director General
Dirección General de Impuestos Internos

Nieves VARGAS COLLADO
Enc. Depto. Programación Económica
Dirección General de Impuestos Internos

REPÚBLICA CHECA

Bronislav MIKEL
Director of Tax Affairs and Modernization of Tax
Administration
Ministry of Finance

Robert SZURMAN
Director General, Central Fin & Tax Dir
Ministry of Finance

RUMANIA

Stefania IONITA
General Director
Ministry of Public Finance

Daniela MANOLI
Head of Office, General Directorate State Revenues
Management
Ministry of Public Finance

REINO UNIDO

Nick MONTAGU
Chairman
UK Inland Revenue

Simon NORRIS
Director
United Kingdom Inland Revenue

SUECIA

Mats HENRIKSSON
Tax Director
National Tax Board

TAIWAN

Chuan HUA
Director
Ministry of Finance

URUGUAY

David EIBE
Coordinador Área Asesoramiento Tributario
Ministerio de Economía y Finanzas

EduardoZ AIDENSZTAT
Director General de Rentas
Dirección General Impositiva

URUGUAY- INVITADOS

María Inés GIAMBRUNO MAROÑO
Director Técnico de la Asesoría Tributaria y
Recaudación
Banco de Previsión Social

VENEZUELA

Luis ALVARADO
Director de la Oficina de Planificación
Servicio Nacional Integrado
de Administración Aduanera y Tributaria
SENIAT

Trino Alcides DÍAZ
Superintendente Nacional Aduanero y Tributario
Servicio Nacional Integrado
de Administración Aduanera y Tributaria
SENIAT

César Octavio GUEVARA
Gerente de Recursos Humanos
Servicio Nacional Integrado
de Administración Aduanera y Tributaria
SENIAT

Alejandro VILLEGAS
Gerente de Tributos Internos Reg. Centro Occ.
Servicio Nacional Integrado
de Administración Aduanera y Tributaria
SENIAT

VENEZUELA-INVITADOS

José Joaquín CEDILLO MORENO
Gerente de Recaudación y Fiscalización
Comisión Nacional de Telecomunicaciones-
CONATEL

Manuel GARCÍA
Consultor
Servicio Nacional Integrado
de Administración Aduanera y Tributaria
SENIAT

Zulima OGGY GONZÁLEZ
Internacionalista
Comisión Nacional de Telecomunicaciones