

Lecciones aprendidas en el proceso de reconversión organizacional de la DGII

Resulta un verdadero honor la invitación que me hiciera la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado para que iniciara el ciclo de conferencias magistrales pautadas para el año 1999, a cargo de gerentes que han alcanzado éxito en los procesos de modernización ejecutados en cada una de las organizaciones que dirigen.

Constituye, en lo institucional, un reconocimiento a los esfuerzos desplegados por los técnicos de la DGII, el que esta Institución se tome como referencia para las demás Instituciones del Sector Público y, que las lecciones aprendidas a lo largo de este proceso de modernización que nos hemos abocado sirvan de alguna utilidad a todo el sector.

Cambiar para bien, para ser mejores, no sólo tiene un impacto positivo respecto de la organización que experimenta el cambio, sino también que lo promueve e impulsa las demás instituciones.

El cambio en la manera de actuar y gestionar de la DGII ha implicado un cambio en la manera de actuar de los contribuyentes y un cambio también, en la manera de actuar de los agentes intermediarios como son los asesores fiscales y auditores de empresas. Se está experimentando un gran cambio en sentido general, un cambio positivo para la sociedad.

Ahora bien, transformar una organización que se ha caracterizado por repetir casi por inercia, año tras año, los mismos procedimientos empleados desde sus orígenes y por consiguiente, ajena a cualquier tipo de cambio por simple que éste sea, requiere del apoyo político superior y del auxilio de las técnicas de la administración moderna.

En relación al apoyo político superior, es precisamente el Presidente de la República el más comprometido con la modernización del Estado, especialmente la que respecta a la Administración Tributaria. Es él quien la ha impulsado, apoyando sin reservas todas y cada una de nuestras iniciativas y que, como hemos dicho en otras ocasiones, es quien ha asumido sin ningún temor el riesgo que implica implementarla.

Consciente, sin dudas, de que con la Modernización de la Administración Pública se alcanzan mayores niveles de eficiencia, y por tanto mayores niveles de ingresos que propician una mejor calidad en los servicios públicos, mejor organización en las empresas privadas, así como también, se contribuye a eliminar las causas que propician la corrupción, se establecen mejores mecanismos de evaluación de la gestión del funcionario público de este sector.

En lo que respecta al auxilio de las técnicas de la Administración Moderna es innegable la utilidad que su aplicación nos ha brindado, temas sobre Calidad Total, Cero Error, Servicio al Cliente, Relaciones Matriciales; y autores como Kriegel, Drucker..., Champy, Sallenave, entre otros, se han convertido en acompañantes permanentes en el desarrollo de nuestras actividades.

La aplicación de los avances que se han verificado en las técnicas de ejercicio administrativo o de gestión, solía limitarse al ámbito privado; en nuestro caso, hemos efectuado un análisis al margen de esta interpretación, lo que ha permitido que en la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) nos abocáramos a un proceso de aplicación de estas técnicas para sustentar la reconversión organizacional, el cual puede catalogarse como un proceso enriquecedor.

Circunscribir la aplicación de estas técnicas al sector privado es una interpretación pesimista que descalifica a las instituciones públicas, sin un intento previo, para convertirse en modelo de una organización moderna. Es una interpretación que se basa en la percepción que tienen muchos administradores de que no cuentan con el tiempo suficiente para introducir los cambios necesarios, ni la seguridad de que sus repercusiones sean positivas.

Libres de este sesgo, estamos convencidos de que el mejor argumento para demostrar que tales técnicas son factibles en el marco de las organizaciones públicas, es que cualquier organización que sea analizada como un conjunto de procesos está sujeta a los mismos principios de operación, por lo que pueden aplicarse sobre ellas las mismas técnicas y criterios de administración.

Es lo que hemos hecho para el caso de los procesos que ejecuta la DGII, es decir, los procesos tributarios. Los procesos tributarios están ampliamente delimitados, producto de un ejercicio centenario de la actividad del cobro de impuestos.

El hecho de que muchas Administraciones Tributarias de la región emprendieran procesos de reformas antes que en nuestro país, hace posible que podamos aprovechar el “Know How” que ellas han adquirido en este proceso para andar con pasos más firmes. No obstante, muchos de estos países han puesto su mayor empeño en reformar los aspectos legislativos y de procedimientos fiscalizadores, por lo que en este momento discuten, al igual que nosotros, sobre aspectos de reconversión de la organización. Esto se explica fundamentalmente debido a que sus organizaciones e incluso sus esquemas de gerencia y manejo de los recursos humanos fueron diseñados atendiendo a criterios cuestionados en los últimos años, que de alguna forma también responden al sesgo de percepción con que se evaluaron los procesos de gestión al que nos referimos inicialmente.

Visto así, en la DGII tenemos una ventaja comparativa derivada de ingresar tarde al proceso de modernización en el marco de un ambiente propicio para la introducción de cambios organizacionales.

Aunque desde la llegada del presente gobierno en agosto de 1996, se inició un trabajo importante en la búsqueda del mejoramiento de la eficiencia y credibilidad de la Administración Tributaria, es en la promulgación de la Ley 166-97 que crea la Dirección General de Impuestos Internos, donde puede situarse el inicio del proceso del que hablaremos hoy.

Para que los alcances de este proceso de reconversión organizacional sean ponderados de acuerdo a la realidad, debemos señalar los aspectos más relevantes que caracterizaban la Administración Tributaria previo a la creación de la Dirección General de Impuestos Internos. Estas características eran:

- / Dos organizaciones compartían la ejecución de los procesos tributarios, Rentas Internas e Impuesto sobre la Renta, de forma tal que el mejoramiento de los procesos implicaba conciliar los objetivos de dos organizaciones esencialmente distintas en cuanto a su personal y estructuras.
- / Cada Dirección estaba estructurada por impuestos; es decir, que las tareas relacionadas con un impuesto se circunscribían al Departamento encargado del mismo, creándose islas que segmentaban los procesos haciéndolos esencialmente ineficientes.
- / La falta de credibilidad en las acciones de las Direcciones Generales y sus funcionarios.
- / No existían objetivos y metas al margen de los incrementos recaudatorios, a menudo obtenidos mediante los aumentos de tarifas, acciones circunstanciales o el crecimiento vegetativo de la economía.
- / No había identificación entre las Direcciones Generales y sus empleados.

Debemos señalar que, un proceso de reconversión organizacional de ninguna manera puede reducirse a un programa de reorganización o de cambio de estructura o cambio de tecnología o cambio de normativa o de mejoramiento de procesos, es un proceso que involucra todos esos aspectos, que toma en cuenta además la cultura de la organización y obviamente al personal que la compone. Por esto, la creatividad constituye una parte importante del proceso de reconversión organizacional.

1. Lecciones aprendidas

Hemos señalado que este proceso de reconversión organizacional ha sido sobretodo enriquecedor, por lo que resumiremos aquellas lecciones aprendidas que pueden servir de referencia a cualquier organización:

Lección 1: Las organizaciones que no definen lo esencial en el tiempo tienden a desviar su atención hacia aspectos improductivos: Lo primero primero.

Cuando las organizaciones no definen lo esencial en el tiempo, tienden a desviar su atención en aspectos que no aportan al proceso de modernización, y esto se produce a menudo por la ausencia de un conocimiento pleno de su razón de ser y de un ideal que mueva su accionar con miras al futuro.

Esta razón de ser suele sintetizarse en una palabra, **Misión**, que en el caso de la DGII es *Garantizar y facilitar el cumplimiento cabal, voluntario y oportuno de las obligaciones tributarias de los contribuyentes y cumplir con las metas y políticas tributarias asignadas por el Estado.*

Entender nuestra **Misión** nos permitió determinar los procesos que son estratégicos para llevarla a cabo, en este caso procesos que permitan satisfacer al Estado, pero también al contribuyente, en la medida en que al primero se le provee de los recursos que ha programado y al segundo se facilita el cumplimiento de sus obligaciones. La **Misión** se convierte en “un marco disciplinario” para la actuación de un gerente.

Por su parte, el ideal que nos marca las pautas del futuro es nuestra **Visión**: *Crear una conciencia tributaria nacional en los contribuyentes, eliminando la cultura de los incumplimientos y evasión fiscal, y promover la actuación transparente y eficiente de sus funcionarios para ofrecer un servicio de máxima calidad al Estado y a los contribuyentes.*

Nuestra **Visión** introduce conceptos de actuación transparente de funcionarios y de cultura tributaria, que aunque parezcan un tanto etéreos y como ya hemos dicho antes, son conceptos que nos mueven a acciones muy concretas. Y es que la **Visión** es una “percepción simultánea de un problema y su solución novedosa”.

Nuestra **Misión** y **Visión** pueden sintetizarse en una nueva forma de gestión tributaria que descansa sobre la promoción del cumplimiento voluntario y no sobre la base de la coerción. Es una nueva forma de ejercicio del poder que puede denominarse integrador, que trasciende la legitimidad, y busca crear una dinámica de respeto y de comunión con los objetivos de la Administración en todos sus ámbitos de acción: en sus empleados, en los contribuyentes y en el resto del sector gubernamental.

El poder integrador exige de una capacidad de organizar y atraer que representa el poder esencialmente productivo, al margen de la coerción propia de una entidad que como la DGII, está amparada en una Norma con capacidad sancionadora incuestionable. Ahora bien, para ejercer esta forma de poder que se contrapone al poder amenazante se requiere combinar la rigidez de la norma con la flexibilidad de quién está convencido de que el contribuyente es una pieza importante en todo este proceso.

En esencia, debemos entender el concepto de “*Lo primero primero*”, como la capacidad de conceder la importancia debida a cada aspecto dentro de la organización, en función de lo que aporta para la consecución de su Misión; de manera que no se gaste más tiempo del necesario en las actuaciones de personas o en eventos que no son relevantes y que son usuales en la Administración Pública, tales como: dedicar tiempo al análisis de interpretaciones personales y disputas entre empleados, celo entre funcionarios.

En la DGII hemos definido procesos estratégicos en el corto y mediano plazo, que obviamente permitirán identificar un ordenamiento en las tareas a ejecutar y evitar perder de vista lo que es esencial. El concepto del corto y del mediano plazo, más que por la importancia de los procesos debe ser atribuible a la capacidad de cada uno de

ellos a generar cambios importantes dentro de la organización y en cuanto a la percepción de los contribuyentes. Veamos:

- ✓ **En el corto plazo:** procesos que privilegien las acciones hacia afuera, como son aquellas en que está involucrado el servicio a los contribuyentes y la garantía de su cumplimiento en el sentido más básico, como son: los procesos relacionados con la recepción de pagos y declaraciones, la obtención de certificaciones o los trámites que tienen que ver con la propiedad de un vehículo, que son los más demandados por los contribuyentes y otros que son los más básicos dentro de la gestión tributaria, como el control de cumplimiento de las obligaciones tributarias y la cobranza persuasiva.
- ✓ **En el mediano plazo:** Privilegia procesos hacia adentro, buscando la consolidación de los logros alcanzados en el corto plazo, como son: la tecnificación y diversificación de las labores de fiscalización y la atención a aspectos de cobro compulsivo.

Mientras en el primer grupo de procesos se plantea trabajar con la normativa existente, en el segundo se requiere de un mejoramiento de la Norma y en ambos se requiere un recurso humano más comprometido con la organización y más capacitado.

Todas estas iniciativas están fundamentadas en el uso de tecnología de información como herramienta de apoyo al mejoramiento y en la descentralización de los procesos.

“Lo primero primero” significa que el paso natural es el paso siguiente, es decir iniciar y concluir las tareas, alcanzar las metas sin sobresalto y transitar el camino del cambio como si éste no se estuviese dando.

Lección 2: Los procesos de cambios organizacionales requieren un buen equipo. Un equipo motivado permite hacer propios los objetivos de la organización.

Los procesos de cambios organizacionales requieren de un equipo que asuma su liderazgo. En otras palabras, para ejecutar un proyecto, cualquiera que sea el alcance de éste, es indispensable contar con un grupo de trabajo comprometido con el proceso, cada uno de cuyos miembros deberá convertirse en un agente de cambio dentro de éste.

El equipo al que nos referimos debe tener sobretodo una gran capacidad de tomar decisiones y garantizar la ausencia del “sesgo cognoscitivo” que la cotidianidad y muchas veces, la formación muy especializada impone.

En otras palabras, este equipo debe garantizar que los planes sean difundidos y asimilados por toda la organización, para que todo el personal haga suya la **Visión**, la **Misión** y los **Programas de Trabajo** que serán ejecutados. De manera que este equipo debe evitar el aislamiento del gerente, convirtiéndose en una fuente de retroalimentación para el proceso de cambio en la organización.

En este sentido, es importante tener en cuenta que el equipo de trabajo debe ser multidisciplinario, a fin de que evite el análisis unilateral de la realidad.

Hay que destacar que la formación de un buen equipo es uno de los indicadores de una buena gestión administrativa, porque resulta imposible ejecutar un proyecto de modernización sin que los niveles funcionales y técnicos lo hagan suyo. Para que exista un equipo colaborador, el gerente debe crear por lo menos un objetivo común entre todos, sino estaremos en presencia de “una organización presa de disputas internas”.

Un aspecto importante es que los equipos de trabajo no se estructuran contratando un grupo de buenos asesores o gerentes, se crean con una mística de trabajo y una forma de comunicación que permite un intercambio de ideas en la que todas las opiniones son importantes. Este equipo se logra identificando líderes naturales que son un producto de la misma dinámica de trabajo, que conocen las interioridades de la organización, se sienten identificados con ella y están conscientes hacia dónde se dirige. Estos líderes naturales son los que en definitiva constituyen el motor inspirador de toda la organización y sobre los cuales descansa una gran parte del éxito de este proceso de cambio.

Afortunadamente en la DGII contamos con un equipo de trabajo con esas características, lo que permite distribuir la carga de este proceso en beneficio de la organización y de asegurar su continuidad en el tiempo.

Lección 3: La Tecnología y los Sistemas de Información son un medio para obtener los resultados que la organización se ha planteado.

En muchos casos se suele asociar la modernización a la computarización, y nada más lejano a la realidad. La introducción de tecnología y de sistemas de información ayuda al mejoramiento de los hábitos y la productividad de las organizaciones, en tanto se hacen parte indispensable de ella y contribuyen a que sus procesos sean más eficientes.

En la DGII hemos diseñado un concepto de Sistema de Información Tributario que representa un instrumento para que podamos cumplir con nuestra **Misión**. Un Sistema que recoge la normativa y las políticas, y cuya estrategia de implementación está alineada con los objetivos de corto, mediano y largo plazo de la organización. Este Sistema de Información incorpora aspectos propios de la gestión impositiva y de la parte del manejo presupuestario, administrativo y de Recursos Humanos.

En este sentido, es importante destacar que siendo uno de nuestros objetivos lograr una descentralización en las tareas operativas que tienen incidencia sobre la calidad del servicio a los contribuyentes y que se traducen además en un mejor control de sus operaciones, la primera fase de implementación del Sistema de Información Tributario ha implicado una inversión importante en equipos de comunicación que permiten instalar aplicaciones descentralizadas en su operatividad, pero centralizadas en su control.

Así, en este momento hemos puesto en operación subsistemas que apoyan todas las tareas que involucra el proceso de recaudación, como son la recepción de pagos y declaraciones y las transacciones relacionadas con Vehículos de Motor. Como resultado de esto se cuenta con el 95% de la información sobre declaraciones, pagos y operaciones con Vehículos de Motor en línea, al automatizar las Oficinas de Santo Domingo, Santiago, Puerto Plata, San Cristóbal, San Pedro de Macorís, y en proceso de instalación La Romana y San Francisco de Macorís. Esto se traduce en un mejoramiento

de los controles sobre los valores recaudados y sobre la actuación de nuestros funcionarios.

En la actualidad, se trabaja en la tecnificación de las tareas de auditoría en las empresas, pero además de las labores de control de gestión del proceso de auditoría, desde la selección de casos, pasando por la planeación de la auditoría, hasta evaluar los resultados de la misma.

Vale la pena mencionar algunos programas que la DGII está ejecutando en estos momentos y que tienen singular importancia, como son:

- El Programa de Cruces de Información que agrupará las informaciones de los 500 más grandes contribuyentes, información sobre importaciones, sobre los afiliados a las tarjetas de crédito e información obtenida en las auditorías, con fines de identificar contribuyentes no declarantes y que declaran de forma incorrecta.
- El Programa de INTRANET, que creará una red interna que se convertirá en un mecanismo de descentralizar la información de orden normativo, administrativo y operativo anteriormente centralizada en cada Departamento que la generaba. Esta red tendrá un impacto significativo en la reducción de gastos administrativos.
- El Programa de creación de herramientas de apoyo a los contribuyentes, como herramientas para preparar de forma computarizada la declaración jurada, llevar el libro de registro de compras y ventas del ITBIS, etc.

Sin temor a equivocarnos nuestro proyecto de modernización, nos ha llevado a ser una organización tecnológicamente moderna.

Lección 4: Los procesos de modernización requieren de decisiones oportunas y a veces no muy gratas.

Aunque los resultados de este proceso han sido satisfactorios, como todo, ha requerido y requerirá de decisiones, que si bien son saludables para la organización, no son muy gratas en términos personales. Me referiré brevemente a las más importantes.

- La separación de personal por reducción de plazas. Es obvio que tanto la sistematización como el mejoramiento de los procesos trae consigo la reducción de personal. En la DGII tareas realizadas manualmente, han pasado a ser completamente automatizadas, pero además procesos que involucraban varias personas y hasta Departamentos, su ejecución se ha reducido a una persona haciendo uso de un sistema computacional.

Un ejemplo importante es la creación de las denominadas Administraciones Locales, que agrupan las actividades que anteriormente realizaban las Agencias Locales de Impuesto sobre la Renta, las Colecturías de Rentas Internas, el Departamento de Vehículos de Motor de Rentas Internas y en alguna medida el Departamento de Fiscalización Interna del Impuesto sobre la Renta. En todos los casos pasaron de ser trámites manuales a trámites absolutamente automatizados. Y éste es sólo una parte del proceso.

- La separación de personal de la organización por cambio del perfil requerido. Los procesos de reconversión organizacional generan que el personal que se requiera sea esencialmente distinto al que anteriormente se requería en Impuesto Sobre la Renta o Rentas Internas, debido a que la sistematización de los procesos reduce las tareas operativas (cálculo de tarifas, recargos, confección manual de recibos y de formularios, entre otros) y el aumento de tareas de supervisión y control, para las que se requiere mayor capacidad gerencial.

En ambos casos esto ha provocado que se prescindiera de personal que hasta el momento había realizado una buena labor, pero que su perfil no ha podido ser reubicado en la nueva organización. De todas formas, se requiere tener la capacidad de tomar decisiones oportunas en cuanto a prescindir de personal que no sea capaz de incorporarse al proceso de reeducación que requiere el proceso en que nos hemos embarcado.

Lección 5: El verdadero protagonista de todo proceso de modernización es el recurso humano.

Las organizaciones se fosilizan en la medida en que a sus empleados y funcionarios se les anula la capacidad creativa y las expectativas de futuro se reducen a mejoramiento salarial. Este ha sido el caso de Administraciones Tributarias que han implementado una reglamentación para la carrera, que crea una seguridad desproporcionada para los empleados y funcionarios. En muchos casos la permanencia y ascendencia en la organización se asocia únicamente con el cumplimiento de deberes formales.

El no hacer nada incorrecto o violatorio de un procedimiento es suficiente para permanecer inamovible dentro de la organización; de ahí que, la capacidad creativa y la motivación propia de quienes tienen cosas que demostrar se elimine. No obstante, el establecimiento de procedimientos técnicos para el ingreso a la organización, el uso de metodologías de evaluación de desempeño, los esquemas salariales flexibles atendiendo al desempeño, la garantía de permanencia en los niveles técnicos, así como el diseño de programas de capacitación según el cargo, son una condición indispensable para lograr una planta de técnicos que permita un ejercicio más eficiente.

En este proceso hemos aprendido que los objetivos que nos planteamos serán conseguidos en mayor o menor tiempo y en mayor o menor proporción dependiendo de la calidad de los técnicos involucrados y del grado de motivación que seamos capaces de transmitirles. Ya hemos dicho que parte del mérito de un gerente consiste en transmitir los objetivos de la organización para que se conviertan en objetivos personales.

Hemos elaborado con la colaboración del BID un proyecto de reglamento exclusivo para la DGII de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa que será sometido a la consideración de las instancias superiores, que pretende solucionar la realidad antes mencionada y establece reglas claras para el ingreso de nuevos empleados a la organización, incorporación de técnicas para la medición de la productividad del empleado como condición indispensable para su permanencia y un esquema de incentivos sobre la base de los resultados obtenidos en la evaluación.

Lección 6: La simplificación y sistematización de los procesos es una condición para prevenir y controlar la corrupción.

Ya mencionamos que la Administración Tributaria que heredamos podía ser considerada como una organización sin credibilidad frente a la sociedad por el grado de corrupción de sus empleados y funcionarios, y esto se constituyó en el comienzo en un serio obstáculo para el cumplimiento del programa que hoy hemos presentado, debido a que una primera tarea tenía que ver con la identificación del personal con el que se podía contar para los nuevos propósitos, que de ninguna manera tenía una etiqueta que lo diferenciara del resto. El análisis no podía efectuarse desde la óptica de la medición de la incompetencia, porque la actuación de competentes e incompetentes podía ser idéntica. Esta dificultad se superó en la medida en que entendimos que un resultado de la efficientización de los procesos y del mejoramiento de la comunicación de la Administración con la sociedad, es la reducción de las formas de corrupción y la identificación del personal con el que puede contarse.

En otras palabras, en la medida en que resulta más fácil para el contribuyente cumplir con sus obligaciones, que tiene más información sobre cómo hacerlo y de que al interior de la organización estén definidos los deberes y responsabilidades de los empleados y funcionarios, las formas de corrupción se ven reducidas.

Otro aspecto a tomar en cuenta es la Sistematización. En la medida en que cada vez más las tareas están asociadas a un registro computacional, que tiene nombre y atributos y que pueden ser auditadas en más de un momento, implica que el funcionario actuante observe un mayor cuidado en las tareas que realiza.

Hemos presentado las principales lecciones que hemos aprendido en este proceso y esperamos que sirvan como una síntesis del mismo. Sin embargo, más que todo es importante que las organizaciones gubernamentales hagan conciencia de la factibilidad de embarcarse en un proyecto similar, para que puedan escribir sus propias lecciones.

Estamos convencidos de que cada organización tiene su propia realidad y por tanto debe lograr su propia fórmula de integrar conceptos y técnicas de administración para lograr el objetivo deseado. En ello estriba una buena parte del éxito del gerente, en lograr una

receta adecuada para su realidad y para ello requiere estar convencido de que todo está por hacer.

La suma de pequeños pasos, es decir la obtención de pequeños logros por más imperceptibles que parezcan, determinará la diferencia entre una organización y otra. Debemos establecer nuestro propio precedente, pensemos en que “Si la tierra hubiese esperado un precedente jamás habría girado sobre su eje”.

Muchas gracias!