

**INTERVENCIÓN AL SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD PARA MEJORAR EL  
DESEMPEÑO LABORAL DE LOS FUNCIONARIOS DE LA DIRECCIÓN DE  
IMPUESTOS DE BOGOTA**

**JETZZELY MARIA QUINTERO ALVAREZ**

**UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA – UNAD**  
**Escuela de Ciencias Administrativas, Contables, Económicas y de Negocios**  
–  
**ECACEN**

**Programa Especialización en Gestión Pública**

**Bogotá**

**2016**

INTERVENCIÓN AL SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD PARA MEJORAR EL  
DESEMPEÑO LABORAL DE LOS FUNCIONARIOS DE LA DIRECCIÓN DE  
IMPUESTOS DE BOGOTA

JÉTZZELY MARIA QUINTERO ALVAREZ

Trabajo de grado para optar al título

ESPECIALISTA EN GESTIÓN PÚBLICA

Tutora

ADELAIDA CUELLAR BAHAMÓN

Administradora de Empresas de la Universidad Autónoma de Bucaramanga con  
Especialización en Administración Pública y Magister MBA UNAD

UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA- UNAD

ECACEN

BOGOTA, DC

2016

A Dios, a mis padres y a mi hermosa  
hija por todo el amor y la comprensión  
que me han brindado durante todas  
las etapas de mi vida, especialmente  
en el desarrollo de este proyecto.

## **AGRADECIMIENTOS**

La autora expresa sus agradecimientos a:

La Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD y los docentes del Programa de Especialización en Gestión Pública, por haberme retado a pensar de manera diferente, por sacar habilidades que estaban ocultas y elevar mis competencias a otro nivel.

A todos y cada uno de los directores de grupo y líderes asignados a las materias vistas en esta especialización por su apoyo y conocimiento a lo largo de esta experiencia enriquecedora. A la doctora Adelaida Cuellar por su paciencia y conocimiento porque me ha incentivado para continuar a pesar de las dificultades que se han presentado.

Y por último a la Dirección Distrital de Impuestos y sus funcionarios por haberme ofrecido la oportunidad de crecer no sólo como persona sino como profesional brindándome los espacios necesarios para engrandecer mi intelecto.

## **Resumen**

La monografía nació de la necesidad de verificar cual era la causa de los errores reiterativos en los procesos de calidad ya establecidos con respecto al procedimiento de Atención al Contribuyente de la Oficina de Servicio de la Dirección de Impuestos de Bogotá, y que impactaban de manera importante no solo a esta oficina sino a tres más de ellas con respecto al volumen de oficios radicados por los ciudadanos tales como derechos de petición, consultas de conceptos jurídicos y solicitudes de actualizar bases de datos sobre los cobros que se generaban para algunas vigencias anteriores y que según los ciudadanos no eran deudas reales, haciendo inoperante la gestión y la operación del recaudo de los impuestos de Predial y Vehículos Automotores, además del desgaste administrativo que esto le generaba a la entidad con respecto a papelería, gastos de mensajería, contratación de personal misional para masivos de cobro y el retorno de tutelas por la elaboración de actos administrativos mal sustanciados.

Por otra parte también se quiso identificar si estas causas afectaban el desempeño laboral de nuestra población estudio, los funcionarios de la Oficina de Servicio al Contribuyente y si la cultura organizacional de esta entidad oficial repercutía de alguna manera en esta circunstancia, para así proponer una metodología de mejora y cierre de brechas mediante el trabajo en equipo y los resultados.

Palabras clave:

Calidad, Cultura, Desempeño, Errores, Resultados

## **Abstract**

The monograph stems from the need to verify what was the cause of repetitive errors in quality processes established regarding the procedure of the Taxpayer Assistance Office from Internal Revenue Service of Bogota, and that impacted significantly not only to this office three more of them on the volume of trades filed by citizens such as rights of petition, consultation of legal concepts and applications to update databases on charges that were generated for some previous periods and according to citizens were not real debts, making ineffective management and operation of collection, such us property tax and motor vehicles, plus the administrative wear this will generated to the entity with respect to stationary, courier, charges, staff recruitment mission for mass collection and return of guardianship for the development of administrative acts poorly substantiated.

On the other hand we also wanted to identify whether these causes affect job performance of our population study, officials of the Internal Revenue Service and if the organizational culture of this official entity reverberated somehow in this circumstance, in order to propose a methodology improvement and closing gaps through teamwork and results.

Keywords:

Quality, Culture, Performance, Errors, Results

## Glosario

*Cultura:* La cultura es el conjunto de todas las formas, los modelos o los patrones, explícitos o implícitos, a través de los cuales una sociedad regula el comportamiento de las personas que la conforman.

*Desarrollo Organizacional:* El campo del Desarrollo organizativo (DO) trata acerca del funcionamiento, desarrollo y efectividad de las organizaciones humanas. Una organización se define como dos o más personas reunidas por una o más metas comunes.

*Diezmo:* (Del latín decimus, décimo) es un impuesto del diez por ciento (la décima parte de todas las ganancias) que se debía pagar a un rey, gobernante, o líder eclesiástico.

*Entidad Pública:* Organismo establecido por una legislación específica, la cual determina los objetivos de las mismas, su ámbito de acción y sus limitaciones.

*Etnografía:* La etnografía es un método de investigación de la Antropología Social o Cultural (una de las ramas de la Antropología que facilita el estudio y comprensión de un ámbito sociocultural concreto, normalmente una comunidad humana con identidad propia).

*Impuesto:* cuota obligatoria pagada por individuos o instituciones a un gobierno central o local.

*Management:* Conjunto de técnicas de organización y de gestión de un negocio (o de una empresa).

*Procedimiento:* Sistema o método utilizado para desarrollar o construir algo.

*Proceso:* Consiste en una serie de actividades coordinadas que se desarrollan para alcanzar un fin determinado.

## TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
<b>Introducción</b>	15
<b>1. Problema de Investigación</b>	16
1. 1 Problemática	16
1.1.1 Formulación del problema	19
<b>2. Justificación</b>	20
<b>3. Objetivos</b>	21
3.1 General	21
3.2 Específicos	21
<b>4. Marco Referencial</b>	22
4.1 Marco Teórico	22
4.1.1 Cultura Organizacional	22
4.1.2 Comunicación Organizacional	25
4.1.3 Función Pública	31
4.1.3.1 Desempeño Laboral	32



4.2 Marco Histórico	33
4.2.1 Secretaría de Hacienda Distrital	33
4.2.2 Dirección de Impuestos de Bogotá	35
4.3 MARCO CONTEXTUAL	38
4.3.1 Calidad	38
4.3.2 Norma ISO 9001	41
<b>5. Metodología</b>	44
5.1 Tipo de Investigación y de estudio	44
5.2 Población	44
5.3 Muestra	45
5.4 Tamaño de la muestra	45
<b>6. Análisis de los Resultados</b>	46
<b>7. Conclusiones</b>	58
<b>8. Propuesta Comunicativa</b>	63
<b>9. Bibliografía</b>	68

## **Lista de Cuadros**

	<b>Pág.</b>
Cuadro 1 Elementos de la cultura organizacional por diversos autores.	24
Cuadro 2 Modelo de cultura organizacional (Maull, Brown y Cliffe)	25
Cuadro 3 Como se construye la imagen y su relación con la reacción.	29
Cuadro 4 Elementos para el análisis de la comunicación organizacional	31
Cuadro 5 Funciones del Estado	32
Cuadro 6 Mejora continua del Sistema de Gestión de la Calidad	43
Cuadro 7 Análisis DOFA	57

## Lista de Gráficas

	<b>Pág.</b>
Gráfica 1 Organigrama Alcaldía Mayor de Bogotá	35
Gráfica 2 Organigrama de la Secretaría de Hacienda Distrital	36
Gráfica 3 Organigrama de la Dirección Distrital de Impuestos	38
Gráfica 4 Estadísticas de las PQRS de la OSC	59

## **Introducción**

Este proyecto tiene como eje central la eficacia del Sistema de Gestión de calidad Implementado en la SHD (Secretaria de Hacienda Distrital) en la Dirección de Impuestos de Bogotá y el efecto que tiene frente al desempeño laboral de los funcionarios encargados del procedimiento de Atención al contribuyente y su impacto en la cultura organizacional.

Se identificó en las situaciones que se viven entre las diferentes áreas de la entidad, un conflicto entre la naturaleza de la cultura de la organización y las expectativas de un modelo como es el Sistema de Gestión de Calidad a la hora de emitir decisiones que puedan afectar el bolsillo del contribuyente.

Un soporte importante son las estadísticas de las PQRS (peticiones, quejas, reclamos y sugerencias) que llegan a la oficina de Atención al contribuyente, en donde se refleja la inconformidad de la ciudadanía por no tener funcionarios competentes y procesos eficientes que eviten el desgaste administrativo y por supuesto el desgaste del ciudadano reiterando una y otra vez que es un error del sistema.

Por tal razón se pretende a partir del análisis teórico y la investigación diagnóstica, identificar el origen de la problemática y proponer una posible solución que permita si es el caso intervenir en el actual Sistema de Gestión de Calidad frente al procedimiento de atención al contribuyente y el impacto en el desempeño laboral de los funcionarios.

Para ello, se tuvo en cuenta la práctica investigativa y diagnóstica, además los conceptos de Cultura Organizacional, la Teoría de la Comunicación Organizacional, el Modelo del Sistema de Gestión de la Calidad y la función pública.

## 1. Problema de Investigación

### 1.1 Problemática

La Hacienda Pública de Bogotá, ha estado vinculada directamente con el desarrollo de la ciudad desde el siglo XIX identificando los vínculos que existen dentro de la política fiscal y el desarrollo económico ya que de ella depende la generación de ahorro, factor indispensable para financiar las inversiones, la creación de políticas que eviten los desfalcos y contribuir a la creación de condiciones equitativas dentro de la ciudad.

La Secretaría de Hacienda Distrital nace el 2 de julio de 1863 mediante Ordenanza que creó a la Tesorería Distrital cuyo objetivo fundamental era la administración de las rentas de la capital, después, mediante la Ordenanza número 27 del 25 de abril de 1912 en el gobierno del presidente José Vicente Concha, se reglamenta la Hacienda Municipal con el nombre de Fisco Municipal, la cual se divide en Bienes del Municipio y Tesoro del Municipio quedando como único ordenador el Alcalde, quien autorizaba los diferentes giros que debía realizar el Tesorero para el funcionamiento de la ciudad<sup>1</sup>.

A raíz de todos estos cambios que tuvo como epicentro la capital del país se dio origen a la Ley Nacional número 0072 de noviembre 29 de 1.926 que “determina una serie de normas muy importantes para el alcalde municipal de Bogotá, dándole la calidad de jefe de la administración pública y jefe superior de policía en el territorio de su jurisdicción, con competencia para dirigir la acción administrativa, nombrando y separando libremente sus agentes y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la administración.

---

<sup>1</sup> DONADO, D C. (2003) *Estudio de la Historia de la Secretaria Distrital de Hacienda*. Bogotá, Colombia Secretaria Distrital de Hacienda

Dispone, además, la creación de los secretarios del alcalde, la calidad de ordenador de los gastos municipales conforme al presupuesto que vote el concejo.”<sup>2</sup>

Es sólo hasta el nombramiento del secretario de Hacienda Municipal, cuando por correspondencia empieza a llamársele Secretaría de Hacienda, y a ser reconocida como tal, a partir de la Ley 72 de 1926 que le concede facultades al alcalde. Es decir, se crea el cargo de secretario de hacienda, más no el ente administrativo como tal, puesto que este ya estaba creado a nivel municipal desde 1912.

Todo este proceso equivale a la gestación de una unidad administrativa fundamental en el desarrollo de la ciudad y que servirá de soporte en la planeación, evolución y ejecución de obras; gestión de proyectos y desarrollo social de Bogotá.

Desde esta época hasta nuestros días la Secretaria de Hacienda Distrital ha sido la encargada de administrar los dineros que entran a la ciudad ya sean por funcionamiento, gestión y por tributo, en este sentido y para lograr su cometido se ha dividido por diferentes departamentos que de forma organizada contribuyen para el buen funcionamiento de la misma en donde en la actualidad cuenta con 1250 funcionarios.

Los impuestos por su parte son tan antiguos como la sociedad, llegaron a nuestro continente con la colonización en el siglo XVI, inicialmente se cobraban los impuestos indirectos que recaían sobre una industria o actividad establecida o sobre el intercambio de mercancías entre España y América, entre ésta y la metrópoli, o en el interior de las colonias.

---

<sup>2</sup> González, E.A. (1998) *Organización jurídica administrativa de la ciudad de Bogotá*. Bogotá, Colombia Cámara de Comercio de Bogotá Cámara de Comercio, ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C. (2002) *Secretaría General. Proyecto Difusión y Compilación de la Legislación*, Bogotá, Colombia editorial Legal

Con el paso del tiempo estos han variado, sin embargo nunca desaparecen ni desaparecerán, en Bogotá son recaudados por la Secretaría de Hacienda Distrital y ésta por intermedio de la Dirección de Impuestos quien es la encargada de cobrarlos. En la actualidad no sólo existen impuestos indirectos, sino que también hay directos como es el Predial y el de Vehículos automotores.

Mediante el acuerdo 00022 de 1929 se regulariza y consolidan los impuestos sobre la propiedad raíz generado tributo sobre las casas y lotes que existían dentro de la ciudad, en 1966 mediante el acuerdo 00060 se fijan los impuestos de vehículos y el de derecho del tránsito sobre los mismos, estos dos son los más importantes en Bogotá ya que de una u otra forma toca a cada uno de los habitantes de esta circunscripción.

Para el recaudo de dichos tributos la Dirección Distrital de Impuestos cuenta con un equipo de trabajo compuesto por 700 funcionarios, el cual se divide en varias subdirecciones y éstas a su vez en oficinas, que se encargan de cada uno de los procesos de recaudo y control.

Cada una de las oficinas cumple con un función específica: la Oficina de atención al contribuyente, es el primer contacto para que el ciudadano cumpla con sus obligaciones y está conformada por 114 funcionarios y es hacia esta oficina en quien encaminaremos nuestra investigación. El día a día de una organización de naturaleza pública como la SHD (Secretaria de Hacienda Distrital) pone en contacto de diversas maneras a su equipo humano, a sus procesos y a la tecnología implementada, la interacción de estos elementos exige una coordinación cuidadosa para que el resultado sea el mejor, para ello esta organización como muchas otras alrededor del mundo certificó algunos de sus procesos desde el año 2003 en el Sistema de Gestión de Calidad (SGC)

Antes de implementarse el SGC la carga operativa y laboral era muy dispendiosa en donde el desgaste administrativo y los reprocesos eran evidentes. Podría suponerse que hoy once años después; este modelo habría conseguido unir los tres elementos ya mencionados de manera que su interacción fuese armónica.

Sin embargo, esta suposición no es tan cierta, pues se ha podido identificar desde el desempeño de los funcionarios a través de evaluaciones, de las estadísticas y en situaciones de conflicto, desinformación entre las diferentes áreas en donde las bondades buscadas al implementar el Sistema de Gestión de Calidad, no se han logrado y en algunos casos los procesos parecieran ser más una carga que un apoyo, ¿ si se interviniera el Modelo de Gestión de la Calidad y este a su vez fuera eficiente, el desempeño de los funcionarios sería exitoso?, De ser así ¿Que camino se debería recorrer para recoger los esperados frutos de ese esfuerzo?

#### 1.1.1 Formulación del problema

¿Un Sistema de Gestión de la Calidad efectivo en la Oficina de Servicio al Contribuyente de la Dirección de Impuestos Distritales mejoraría el desempeño de los funcionarios de la entidad?

## **2. Justificación**



Desde el nacimiento de los modelos de Calidad, las organizaciones han recurrido a ellos en busca de la solución a la pregunta por la eficiencia, dichos modelos han gozado de una gran notoriedad y reconocimiento a lo largo de los continentes, estos, han ganado fama en organizaciones que como la Toyota han logrado a través de ellos niveles de ejecución superiores, y principalmente el milagro productivo japonés refiere sus éxitos a su aplicación.

Con estos antecedentes es apenas natural que las organizaciones colombianas decidan hacer la implementación de estos modelos buscando por medio de ellos obtener los resultados obtenidos en otras latitudes, replicando los métodos y procesos así como la tecnología de referencia; pero ¿Qué pasa con el aspecto humano de la ecuación?, el trasladar las practicas no trae consigo las culturas inmersas en esos procesos, por lo tanto no es de extrañar, la ausencia en ocasiones de dicho elemento y se hace evidente en las actitudes y un poco en los “atajos“ que las personas encargadas de mantener vivo el sistema se inventan para simplificar u obtener lo mismo de una manera más sencilla o en su silencio ante las propuestas de mejoramiento del sistema.

Tal es el marco situacional que inspira esta investigación, partiendo inicialmente de supuestos pero con la intención de corroborar los mismos, haciendo uso de las herramientas de estadística y de investigación requeridas con el fin de mejorar el desempeño laboral de los funcionarios proponiendo alternativas de mejora en los procesos establecidos en la Dirección de Impuestos.

### **3. Objetivos**

### 3.1 Objetivo General

Determinar como la eficacia del Sistema de Gestión de la Calidad en la Dirección de Impuestos Distritales puede impactar de manera positiva en el desempeño laboral de los funcionarios públicos

### 3.2 Objetivos Específicos

- Diagnosticar el impacto de la cultura organizacional en la efectividad del Sistema de Gestión de la Calidad de la Oficina de Servicio al Contribuyente del área de impuestos Distritales en la Secretaria de Hacienda Distrital.
- Proponer una alternativa de intervención alineada a los hallazgos del diagnóstico. Incluyendo el diseño de un plan de trabajo entre la cultura de la organización y el SGC con miras a disminuir las brechas identificadas

## **4. Marco Referencial**

Dado el escenario en el cual planteo realizar esta investigación, a continuación se presenta información que permita al lector un marco de referencia el cual pretende ubicarle respecto de los elementos presentes en el contexto cultural de la organización sujeto de esta investigación.

#### 4.1 Marco Teórico

4.1.1 Cultura Organizacional: El concepto de cultura con el que generalmente se está familiarizado es cada vez más cercano a las experiencias sociales y constituyen una parte visible y muy importante de la personalidad; tal es su impacto en la manera de ver el mundo que si alguien tiene suficiente información en este nivel acerca de las personas podría predecir el curso de pensamientos en una situación dada e incluso algunas de sus decisiones.

Es tan determinante el papel de la cultura que de una manera automática generación tras generación los símbolos, las palabras, lo no verbal y lo verbal son transmitidos en una especie de entrenamiento tácito de padres a hijos como un mecanismo de sobrevivencia el que a veces es denominado identidad, dicha identidad constituye para las personas el elemento no tangible que es combustible de la consecución de todo lo tangible alrededor de un ser humano.

Esta capacidad determinante que tiene la cultura sobre la identidad de las personas ha sido también descrita a partir de la era industrial en medio de las construcciones sociales que son las empresas.

Como parte de los fundamentos teóricos de esta investigación se ha considerado relevante documentar diversos aspectos de la esta mirada.

- Bases teóricas de la cultura organizacional

De acuerdo con Schein, considerado el autor más representativo en los estudios relacionados con la cultura organizacional, la define “como un patrón de premisas básicas compartidas que un grupo desarrolla al aprender, mientras soluciona sus problemas de adaptación externa y de integración interna, y que funcionan bien, hasta ser consideradas válidas y, por lo tanto, pueden ser enseñadas a los nuevos miembros como la manera correcta de percibir, pensar y sentir en relación con esos problemas. Stefanova y Lucas (2006) sostienen que la forma en que se ha conceptualizado la cultura se basa en la definición clásica de Taylor de 1871, para quien la cultura o civilización es el complejo total que incluye el conocimiento, creencias, arte, ética, costumbres y demás capacidades y hábitos adquiridos por el hombre como miembro de una sociedad.”<sup>3</sup>

Al ver esta definición es posible percibir el nivel de complejidad que representa el analizar la cultura organizacional. Para profundizar se tendrán en cuenta elementos propuestos por diversos autores y que está inmerso en el libro de Schein.

- Elementos de la cultura organizacional: En la conformación de la cultura organizacional se han considerado distintos elementos que la conforman (cuadro 1), entre éstos los valores, rituales, héroes y símbolos han sido los más citados; mientras que los artefactos y las creaciones son propuestos únicamente por Schein.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Martínez Rodríguez, E, (2009) *Gestión y Estrategia*, Barcelona, España edición 40

<sup>4</sup> *ibid.* p.55

Con estas descripciones cada uno de los autores pone sobre el tapete aspectos de la cultura que deben ser tenidos en cuenta cuando se va a hacer un diagnóstico, un proceso o una intervención en la misma.

*Cuadro 1 Elementos de la cultura organizacional propuestos por diversos autores*

Elementos de la cultura organizacional propuestos por diversos autores		
Autor	Elementos de la cultura organizacional	
Hofstede (1980)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valores</li> <li>• Rituales</li> <li>• Héroe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Símbolos</li> <li>• Estructura y sistemas</li> <li>• Competencias</li> </ul>
Bosche (1984)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valores</li> <li>• Mitos</li> <li>• Símbolos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ritos</li> <li>• Héroe</li> <li>• Tejido cultural</li> </ul>
Shein (1992)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artefactos y creaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valores e ideología</li> <li>• Supuestos y premisas básicas</li> </ul>
Gordon (1997:474-476)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El enunciado de la misión</li> <li>• Los héroes y las heroínas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los mitos</li> <li>• Los rituales y las ceremonias</li> <li>• Las disposiciones físicas</li> </ul>

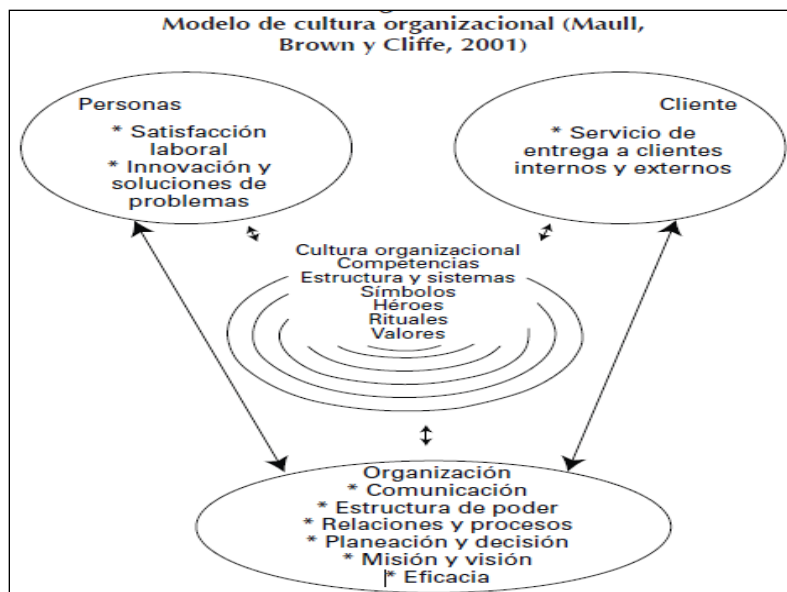
Fuente: Gestión y Estrategia 2006 Numero 36 Jul/Dic 2009

- Otros modelos de cultura organizacional: Existen adicionalmente otras posturas que pueden ser complementarias en el tema de investigación como el modelo de cultura propuesto por Maull, Brown y Cliffe quienes desde su perspectiva consideran indispensable medir la repercusión que tiene la cultura en las operaciones y funcionamiento diario de la organización, y su punto de referencia son las actividades de las personas dentro y fuera de la organización. El modelo propuesto tiene tres actores principales: las personas, los clientes y la organización y como eje, los elementos culturales básicos”<sup>5</sup>

*Cuadro 2 Modelo de cultura organizacional (Maull, Brown y Cliffe)*

---

<sup>5</sup> Ibid.p.58



Fuente: Gestión y Estrategia 2006 Numero 36 Jul/Dic 2009

Este modelo permite identificar la interrelación sistémica entre los elementos no solo al interior de la organización sino también en relación con los clientes, quienes también participan en la construcción de la cultura.

Los acercamientos teóricos y elementos definidos serán útiles a la hora de dar una lectura desde esta perspectiva a la organización estudiada.

4.1.2 Comunicación Organizacional<sup>6</sup> La comunicación organizacional en un grupo u organización es parte del fortalecimiento y desarrollo institucional y se concreta principalmente en las acciones comunicativas que parten de los vínculos y articulaciones en y de la organización y se proyectan potenciando la práctica y visibilidad de la institución y su tarea. El comprender a la comunicación como un proceso transversal a la organización hace posible incluirla en una política institucional y no limitarla a algo meramente instrumental.

<sup>6</sup> Favaro, A.D (2006) *Comunicación organizacional*, Buenos Aires, Argentina CREAS

Toda comunicación se realiza en el marco de los vínculos humanos y que estos se expresan por medio de la manera en que las personas realizan su tarea, como se relacionan y complementan de acuerdo con sus propias culturas. Se construye así una cultura organizacional compuesta por un conjunto de valores, creencias y comprensiones que comparten los integrantes de una organización. La cultura de la organización tiene formas definidas de pensamiento, sentimiento y reacción que guían la toma de decisiones, la manera que se realizan las actividades y especialmente la comunicación

Para abordar el tema de la comunicación organizacional, es necesario comenzar a reconocer conscientemente las formas de comunicación en las que participamos cotidianamente de manera natural y espontánea. Las actitudes, acciones, estructuras y todo cuanto hacemos y dejamos de hacer comunican qué pensamos, qué queremos, en definitiva, quiénes somos.

Todo comportamiento es una forma de comunicación. Como no existe una forma contraria al comportamiento (es decir, el no-comportamiento), tampoco existe la “no-comunicación”. Por eso, en todos los ámbitos de la vida personal y social es imposible no comunicar.

#### Tipos de comunicación

De acuerdo con lo anterior, se pueden clasificar distintos tipos de comunicación según la manera en que se produzcan. Damos aquí algunos ejemplos.

- Formal: es la comunicación cuyo contenido está relacionado con aspectos institucionales. En general, se utiliza la escritura como medio (como comunicados, memorandos). La velocidad es lenta debido a que tiene que cumplir todas las formalidades establecidas.

- Informal: es el tipo de comunicación que contiene aspectos institucionales, pero utiliza canales no oficiales (por ejemplo, la reunión alrededor del botellón de agua, encuentros en los pasillos). Es más veloz que la formal.
- Vertical: es la comunicación que se genera en las áreas directivas de la organización y desciende utilizando los canales oficiales. En una comunicación corporativa óptima, debería existir la comunicación vertical ascendente que posibilite el intercambio.
- Horizontal: conocida también como comunicación plana y ubica a todos los actores en un mismo nivel de información y de circulación de la misma. Generalmente se produce entre las personas de un mismo nivel. Muy pocas veces utiliza los canales oficiales y es totalmente informal por lo que es difícil operar sobre ella
- Rumores: Se trata de la comunicación informal que recorre la institución sin respetar canales y muy rápidamente. Generalmente, se construyen versiones o interpretaciones de la realidad basadas en información parcial y de diferentes fuentes. Son originadas por la ausencia de información completa y creíble de los canales que correspondan.<sup>7</sup>

La Información: “La información debe fluir en la empresa sin ningún obstáculo, y evitar toda situación de estancamiento, ya que es la forma más adecuada de sacar el mayor provecho a la información que maneja. La información tiene un carácter instrumental, no finalista, y sirve de soporte en todos los ámbitos de la empresa. Ya no puede ser considerada como un mero soporte o apoyo de las actividades de la empresa, sino como uno de sus principales recursos o activos”.<sup>8</sup>

El Imaginario. La imagen organizacional: Lo real y objetivo es un aspecto externo a la persona, que es vivenciado a partir de la percepción que esa persona tiene de lo real. Es decir

---

<sup>7</sup> FAVARO, A. D (2006) *Comunicación organizacional*, Buenos Aires, Argentina editorial CREAS

<sup>8</sup> Urrutia, Amalia Arribas © Becaria predoctoral en la Universidad del País Vasco (pubarura@lg.ehu.es).



que, el mundo externo del que tomamos conciencia, es una realidad mediatizada por nosotros. La recreación que hacemos del mundo externo, da origen al mundo interno. Cada uno de nosotros no reacciona ante una realidad neutral, sino que nuestra reacción está inducida por la percepción que de esa realidad poseemos. Esta percepción constituye, para cada uno de nosotros, la realidad. La realidad de cada ser humano se constituye básicamente de símbolos. Los símbolos tienen un papel fundamental en el pensamiento humano, pero ha de tenerse en cuenta que todo símbolo introduce en la señal, elementos capaces de confundir. Si bien es cierto que una imagen vale más que mil palabras, no es menos cierto además, que una imagen pueda representar mil cosas diferentes.<sup>9</sup>

En el sentido de ideas transmitidas y percibidas, las imágenes son símbolos, por lo cual su casuística pertenece a la del universo simbólico.

Entendemos por imagen al total de percepciones e interrelaciones de pensamiento, que cada persona asocia a una entidad. El conocimiento de cada ser humano está basado en un conjunto de imágenes que conserva de la experiencia con diversas entidades.<sup>10</sup>

- El papel de la imagen en la empresa y su impacto

Una empresa, al igual que todas las entidades, es generadora de imágenes. La empresa es percibida y aprendida en imágenes. Una empresa es, para quien la percibe, la imagen que de esa empresa aquella persona tiene. Cotidianamente una empresa lleva a cabo diversos actos, los cuales y a veces sin que la empresa así lo considere- se constituyen como mensajes.

En el receptor de estos mensajes opera una síntesis de diversas percepciones, situaciones, influencias, experiencias y vivencias, las cuales le generan una imagen. Esta imagen marca

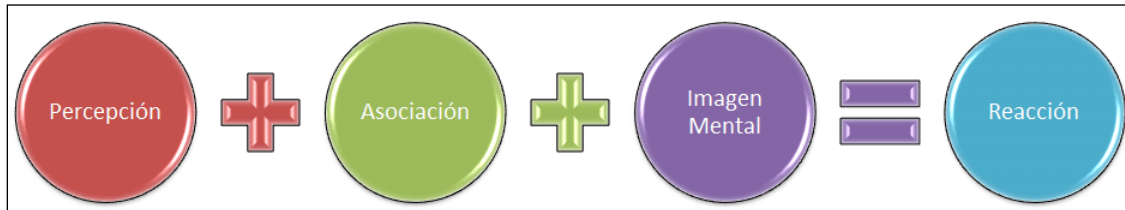
---

<sup>9</sup> Favaro, A.D (2006) *Comunicación organizacional*, Buenos Aires, Argentina CREAS

<sup>10</sup> Schneinsohn D. (1999) *Comunicación estratégica*, Buenos Aires, Argentina Ediciones Macchi

en él un rastro, una huella, que a modo de estereotipo, determinará las opiniones, decisiones y, en general, cualquier acto con respecto a esa empresa.

*Cuadro 3: Como se construye la imagen y su relación con la reacción.*



Fuente: FAVARO A DANIEL Comunicación organizacional

Toda actitud respecto a la empresa dependerá de: un componente cognoscitivo; un componente afectivo; un componente de conducta y acción. Cada individuo, con la imagen que de la empresa posee, se extiende en una imagen generalizada que, al ser compartida por un conjunto de diversos públicos, configuran la imagen pública de la empresa en cuestión.

La imagen corporativa es el resultado neto de la interacción de todas las experiencias, creencias, conocimientos, sentimientos e impresiones que la gente tiene respecto a una empresa.

- Las personas y los grupos de comunicación a los que pertenecen

Si comprendemos a la comunicación como un proceso en el que interactúan personas (individualmente y en grupos) es importante tener en cuenta los distintos contextos o espacios en los que se producen y las características de cada uno. De este modo, se produce una especie de cadena que involucra a los distintos niveles en forma consecutiva, por lo cual se genera una interrelación que sustenta y potencia a cada uno de los integrantes. Si bien esta

es una distinción que ayuda a poder planificar con más especificidad la intervención en los proceso de comunicación teniendo especialmente en cuenta a las personas interlocutoras en diferentes circunstancias, la división no es excluyente y entre unas y otras hay estrechas relaciones ya que las mismas personas o grupos pueden participar de más de un espacio a la vez y tener fuertes influencias entre sí, por eso la comunicación en el grupo u organización es dinámica e involucra a todos los espacios permanentemente.

Vínculos y articulaciones en la organización: La comunicación en este caso se da entre las distintas instancias, tales como: asambleas, juntas directivas o directorios, niveles de conducción, equipos de trabajo, y todo personal rentado y voluntario que participe de las actividades y tareas.

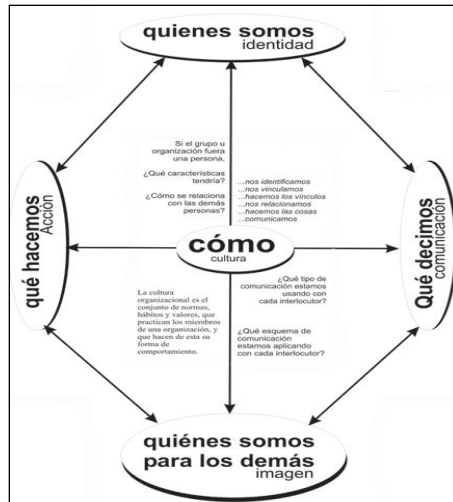
Vínculos y articulaciones de la organización: Esta es la instancia en la cual los procesos de comunicación se producen con lo inmediato del grupo u organización. Puede subdividirse en dos grupos importantes.

En el primero la relación se da entre las personas o grupos involucrados en el trabajo de la organización y que son los destinatarios de la propuesta.

En el segundo puede ubicarse a otros grupos u organizaciones con los que la relación es por semejanza, complementariedad o colaboración de la tarea que se realice así como otros vínculos institucionales.

Podemos entonces identificar en el siguiente cuadro los aspectos que identificados nos permiten dimensionar la naturaleza de las comunicaciones de la organización

*Cuadro 4 Elementos para el análisis de la comunicación organizacional*



Fuente: FAVARO A DANIEL Comunicación organizacional

#### 4.1.3 Función Pública

Conjunto de relaciones laborales entre el Estado y sus servidores en donde las funciones desempeñadas son señaladas por la Constitución, una Ley o un reglamento. La función pública es la actividad realizada en cabeza de personas naturales en nombre del Estado cuyo fin está encaminado al logro de los fines esenciales del mismo estado.

#### FUNCION ADMINISTRATIVA

Conjunto de actividades afines, dirigidas a proporcionar a las unidades de una organización los recursos y servicios necesarios para hacer factible la operación institucional. Actividad preponderante que desarrolla la Administración Pública en el ejercicio de sus atribuciones.

Conjunto de actos administrativos realizados en cumplimiento de normas o leyes llevadas a cabo por un órgano responsable del sector público.

#### *Cuadro 5 Funciones del Estado*

# LAS FUNCIONES DEL ESTADO

## ¿QUE ES EL ESTADO?



## ¿ QUE ES FUNCION ESTATAL?

- Son las diferentes actividades o modos del ejercicio de la potestad estatal

Fuente: <https://www.google.com.co/search?q=imagenes+funciones+del+estado>

### 4.1.3.1 Desempeño Laboral:

<sup>11</sup>Es el rendimiento **laboral** y la actuación que manifiesta el trabajador al efectuar las funciones y tareas principales que exige su cargo en el contexto **laboral** específico de actuación, lo cual permite demostrar su idoneidad.

## 4.2 Marco Histórico

### 4.2.1 Secretaría de Hacienda Distrital:

Según estudio realizado por Doris Cristina Donado “la Hacienda Pública de Bogotá, ha estado vinculada directamente con el desarrollo de la ciudad desde el siglo XIX identificando los vínculos que existen dentro de la política fiscal y el desarrollo económico ya que de ella depende la generación de ahorro, factor indispensable para la financiar las inversiones, la creación de políticas que eviten los desfalcos y contribuir a la creación de condiciones

---

<sup>11</sup> [www.ecured.cu](http://www.ecured.cu)

equitativas dentro de la ciudad. La Secretaría de Hacienda Distrital nace el 2 de julio de 1863 mediante Ordenanza que creó a la Tesorería Distrital cuyo objetivo fundamental era la administración de las rentas de la capital, después, mediante la Ordenanza número 27 del 25 de abril de 1912 en el gobierno del presidente José Vicente Concha, se reglamenta la Hacienda Municipal con el nombre de Fisco Municipal, la cual se divide en Bienes del Municipio y Tesoro del Municipio quedando como único ordenador el Alcalde, quien autorizaba los diferentes giros que debía realizar el Tesorero para el funcionamiento de la ciudad”<sup>12</sup>.

En el mismo texto la autora afirma que “en el año 1918 se regula la hacienda municipal, en lo relacionado con los bienes propiedad del municipio y las rentas procedentes de los bienes y de los impuestos, por el Acuerdo número 36 del primero de octubre, continuando con la idea de establecer una política hacendaría coherente con las necesidades que el país presentaba en ese momento, por medio de la Ley 40 de noviembre 25 de 1921, se reorganizó, nuevamente, la hacienda nacional. De la misma manera, mediante el Acuerdo N° 65 de octubre 17 de 1.926, se reorganizan las distintas dependencias de la administración municipal:

- Alcaldía
- Proveduría Municipal
- Oficina de Ordenaciones
- Sección de Estadística
- Inspección Municipal
- Tesorería Municipal
- Inspección Fiscal del Municipio
- Junta de Catastro

---

<sup>12</sup> Donado, D C. (2003) *Estudio de la Historia de la Secretaria de Hacienda Distrital*. Bogotá Colombia

- Junta de Aforos
- Cementerios”<sup>13</sup>.

A raíz de todos estos cambios que tuvo como epicentro la capital del país se dio origen a la Ley Nacional número 0072 de noviembre 29 de 1.926 que “determina una serie de normas muy importantes para el alcalde municipal de Bogotá, dándole la calidad de jefe de la administración pública y jefe superior de policía en el territorio de su jurisdicción, con competencia para dirigir la acción administrativa, nombrando y separando libremente sus agentes y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la administración. Dispone, además, la creación de los secretarios del alcalde, la calidad de ordenador de los gastos municipales conforme al presupuesto que vote el concejo”<sup>14</sup>. Lo cual permitió el nombramiento del primer Secretario de Hacienda el doctor Alipio Pabón quien fue delegado por el alcalde de la época, el Doctor José Maria Piedrahita, con la función principal de ser “el ordenador de los gastos municipales de acuerdo con el presupuesto que vote el Concejo (de Bogotá) y tendrá voz pero no voto en sus deliberaciones”<sup>15</sup>.

Es sólo hasta el nombramiento del secretario de Hacienda Municipal, cuando por correspondencia empieza a llamársele Secretaría de Hacienda, y a ser reconocida como tal, a partir de la Ley 72 de 1926 que le concede facultades al alcalde. Es decir, se crea el cargo de secretario de hacienda, más no el ente administrativo como tal, puesto que este ya estaba creado a nivel municipal desde 1912. Todo este proceso equivale a la gestación de una unidad administrativa fundamental en el desarrollo de la ciudad y que servirá de soporte en la

---

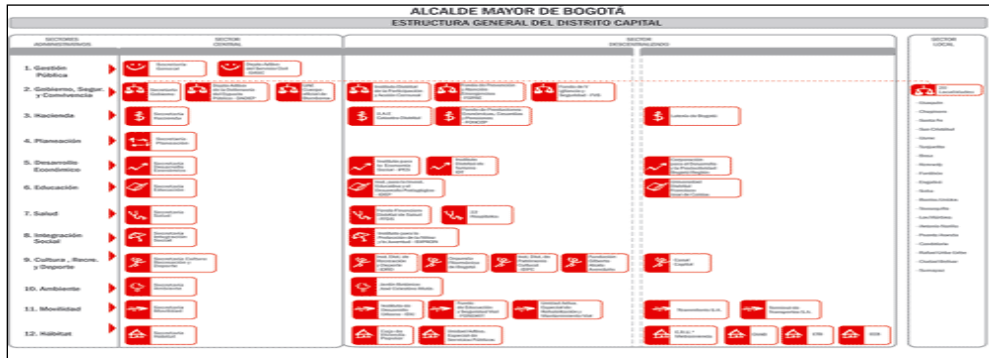
<sup>13</sup> IBID p. 32

<sup>14</sup> González E. A. (1997) *Organización jurídica administrativa de la ciudad de Bogotá.*, En: Cámara de Comercio de Bogotá. Bogotá, Colombia

<sup>15</sup> ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C. (2002) *Secretaría General. Proyecto Difusión y Compilación de la Legislación* Bogotá Colombia editorial Legal

planeación, evolución y ejecución de obras; gestión de proyectos y desarrollo social de Bogotá.

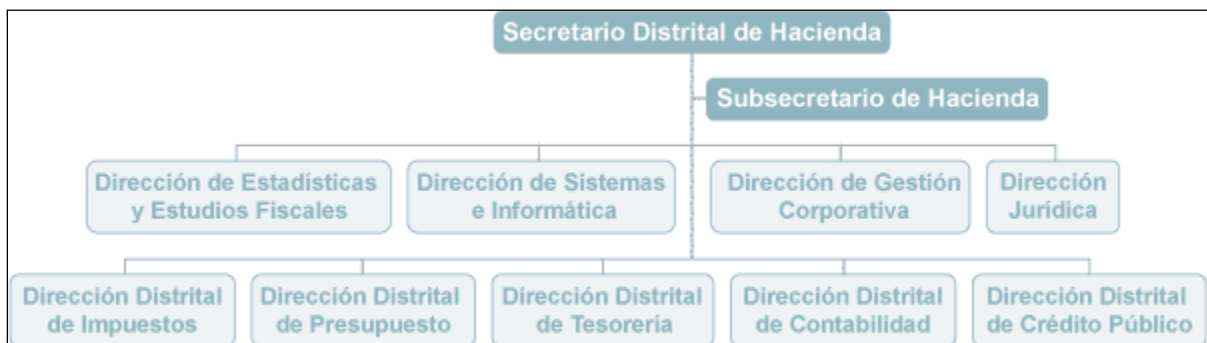
*Gráfica 1 Organigrama Alcaldía Mayor de Bogotá*



Fuente: <http://www.bogota.gov.co/art/mapareforma.gif>

4.2.2 Dirección de Impuestos de Bogotá: desde esta época hasta nuestros días la Secretaría de Hacienda Distrital ha sido la encargada de administrar los dineros que entran a la ciudad ya sean por funcionamiento, gestión y por tributo, en este sentido y para lograr su cometido se ha dividido por diferentes departamentos que de forma organizada contribuyen para el buen funcionamiento de la misma.

*Gráfica 2 Organigrama de la Secretaría de Hacienda Distrital*





Fuente:[http://www.shd.gov.co/portal/page/portal/portal\\_internetold/shd/quienes\\_somos\\_shd/organigrama\\_shd](http://www.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_internetold/shd/quienes_somos_shd/organigrama_shd)

Los impuestos por su parte son tan antiguos como la sociedad, “llegaron a nuestro continente con la colonización en el siglo XVI, inicialmente se cobraban los impuestos indirectos que recaían sobre una industria o actividad establecida o sobre el intercambio de mercancías entre España y América, entre ésta y la metrópoli, o en el interior de las colonias”<sup>16</sup>.

Los primeros impuestos fueron: “el Diezmo por disposición de los Reyes Católicos en 1501, estableciendo en América la contribución eclesiástica, que consistía en un gravamen del 10% que se aplicaba sobre la producción agrícola, el Quinto Real un gravamen que recaía sobre la explotación de los minerales preciosos en América este permaneció vigente hasta el siglo XVIII aunque con sustanciales rebajas con el fin de estimular la explotación del nuevo continente de dos tercios hasta un quinto mediante Decreto del 5 de febrero de 1504 y el Alcabala el impuesto a las ventas, el derecho que en España se exigía sobre el valor de todas las cosas muebles e inmuebles y los semovientes que se permutaban o vendían, en América tuvo una tarifa del 2% sobre el valor de la transacción”<sup>17</sup>.

Con el paso del tiempo estos han variado, sin embargo nunca desaparecen ni desaparecerán, en Bogotá son recaudados por la Secretaría de Hacienda Distrital y está por intermedio de la Dirección de Impuestos quien es la encargada de cobrarlos. En la actualidad no sólo existen impuestos indirectos, sino que también hay directos como es el Predial y el de Vehículos automotores.

“Mediante el acuerdo 00022 de 1929 se regulariza y consolidan los impuestos sobre la propiedad raíz generado tributo sobre las casas y lotes que existían dentro de la ciudad, en

---

<sup>16</sup> TOMADO DE LA HISTORIA DE LOS IMPUESTOS DISTRITALES EN LA PAGINA INSTITUCIONAL DE LA SDH [http://intranet.shd.gov.co/portal/page/portal/portal\\_intranet\\_sdh/entidad](http://intranet.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_intranet_sdh/entidad)

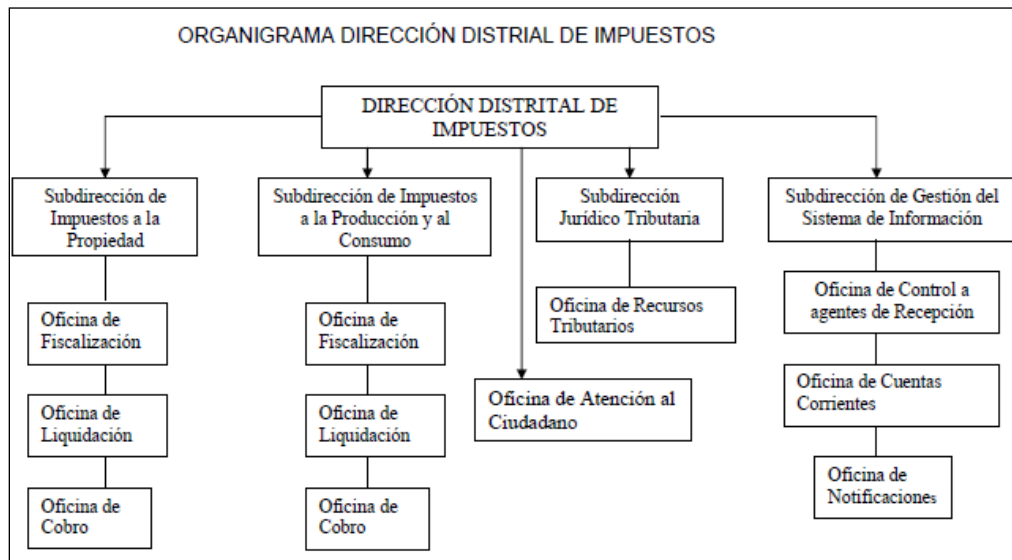
<sup>17</sup> Ibíd. [http://intranet.shd.gov.co/portal/page/portal/portal\\_intranet\\_sdh/entidad](http://intranet.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_intranet_sdh/entidad)

1966 mediante el acuerdo 00060 se fijan los impuestos de vehículos y el de derecho del tránsito sobre los mismos” estos dos son los más importantes en Bogotá ya que de una u otra forma toca a cada uno de los habitantes de esta circunscripción.

Otro que se considera como el que mayor recaudo obtiene es el impuesto de Industria y Comercio - ICA que “en 1976 se establece mediante el acuerdo 00024 en donde se determina el pago de anticipo sobre el impuesto de industria y comercio”<sup>18</sup>.

Para el recaudo de dichos tributos la Dirección Distrital de Impuestos cuenta con un equipo de trabajo el cual se divide en varias subdirecciones y éstas en oficinas, que se encargan de cada uno de los procesos de recaudo y control.

Gráfica 3 Organigrama de la Dirección Distrital de Impuestos



Fuente: Cartilla interna de la Dirección de Impuestos

<sup>18</sup> *Ibíd.* [http://intranet.shd.gov.co/portal/page/portal/portal\\_intranet\\_sdh/entidad](http://intranet.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_intranet_sdh/entidad)

### 4.3 Marco Contextual

4.3.1 Calidad: a través del tiempo la palabra Calidad ha ido cambiando en la medida en que ya hace parte de cualquier cosa que hacemos o adquirimos, antes la idea de que solo los productos de servicios tangibles eran los que debían tener ese requisito o slogan, ha trascendido de tal forma que en un futuro no lejano, todas las empresas de cualquier sector, los establecimientos educativos, el sector de la industria y la manufactura etc., deben estar certificados en sus procesos de calidad para redundar en el beneficio de la ciudadanía.

Una definición de Calidad:

“La sociedad Americana para el control de la calidad (A.S.Q.C), define la calidad como el conjunto de las características de un producto, proceso o servicio que le confieren su aptitud para satisfacer las necesidades del usuario o cliente”<sup>19</sup>

La búsqueda de tal objetivo ha determinado desde el modelo industrial de nuestra sociedad el destinar un volumen incrementado de esfuerzos enfocados a identificar los elementos mínimos y las practicas indispensables que deben rodear a la empresa de manera que su resultado ultimo: el producto; pueda ser merecedor por parte de sus clientes del adjetivo “ de Calidad”.

Así las cosas producto de calidad, servicio de calidad, experiencia de calidad son las descripciones que un cliente (entiéndase: beneficiario de la utilidad u objeto planeado del producto, servicio o experiencia construidos) espera expresar al entrar en contacto con los resultados de un proceso organizacional.

---

<sup>19</sup> Pola Maseda, Á (1988) *Gestión de la Calidad*, Barcelona, España Boixaneu Editores

Por lo anterior, esta es la meta última de todo modelo organizacional en nuestro tiempo.

La pregunta planteada entonces será ¿Cómo identificar y administrar un conjunto de prácticas que fomenten ese resultado y sobre todo que este permanezca en el tiempo e incluso se adapte a él?

Para responder esta pregunta es necesario identificar primeramente los elementos que confluyen alrededor de lo que denominamos resultado o producto, entendiendo este último como un resultado de la suma total de las acciones de todos los factores que intervienen en el proceso.

De allí que para identificar cuales con esos factores se usen diversas herramientas tales como

- Diagramas causa efecto
- Jerarquización de actividades
- Clasificación ABC
- Análisis de Pareto...etc.

Fruto de estos análisis se identifica una ruta crítica en la construcción del producto o servicio que es documentada meticulosamente y luego formalizada partiendo de un concepto clave que es el Sistema, el concepto de lo sistémico se centra en el concepto de Sistema de Gestión de la Calidad.

El profesor Ángel Pola en su libro “Gestión de la calidad”<sup>20</sup> enumera algunos de los factores que determinan el paso a paso en un proceso de implementación de un sistema de esta naturaleza y son:

- Compromiso de Cambio
- Conciencia del Cambio
- Condiciones ambientales apropiadas
- Un proceso definido

Cabe anotar que aunque de manera general están enunciados los factores ello no implica que se determine claramente el papel de cada uno de ellos y como intervenirlos a fin de tener éxito en un proceso de implantación en particular aquellos que no tienen como base un análisis del de la ingeniería.

4.3.2 Norma ISO 9001: la adopción de un Sistema de Gestión de la Calidad debería ser una decisión estratégica de la organización. El diseño y la implementación del sistema de gestión de la calidad de una organización están influenciados por diferentes necesidades, objetivos particulares, los productos suministrados, los procesos empleados y el tamaño y estructura de la organización. No es el propósito de esta norma internacional proporcionar uniformidad en la estructura de los Sistemas de Gestión de la Calidad o en la documentación.

“Los requisitos del Sistema de Gestión de la Calidad especificados en esta norma internacional son complementarios a los requisitos para los productos. La información

---

<sup>20</sup> Ibíd. Pág. 15

identificada como "NOTA" se presenta a modo de orientación para la comprensión o clarificación del requisito correspondiente.

Esta norma internacional pueden utilizarla partes internas y externas, incluyendo organismos de certificación, para evaluar la capacidad de la organización para cumplir los requisitos del cliente, los reglamentarios y los propios de la organización.

En el desarrollo de esta norma se han tenido en cuenta los principios de gestión de la calidad enunciados en las Normas ISO 9000 e ISO 9004.

- Enfoque basado en procesos

Esta norma promueve la adopción de un enfoque basado en procesos cuando se desarrolla, implementa y mejora la eficacia de un Sistema de Gestión de la Calidad, para aumentar la satisfacción del cliente mediante el cumplimiento de sus requisitos.

Una organización funciona de manera eficaz cuando identifica y gestiona numerosas actividades relacionadas entre sí. Una actividad que utiliza recursos, y la gestiona con el fin de permitir que los elementos de entrada se transformen en resultados, se puede considerar como un proceso.

Frecuentemente el resultado del mismo, constituye directamente el elemento de entrada del siguiente.

La aplicación de un sistema de procesos dentro de la organización, junto con la identificación e interacciones, así como su gestión, puede denominarse como "enfoque basado en procesos".

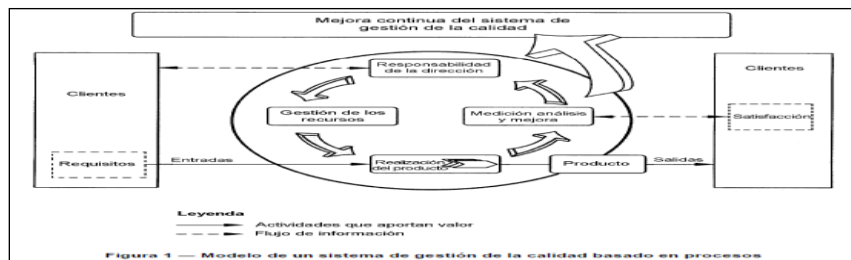
Una ventaja de este enfoque es el control continuo que proporciona sobre los vínculos entre los procesos individuales dentro del sistema, así como sobre su combinación e interacción.

Cuando se utiliza dentro de un sistema de gestión de la calidad, enfatiza la importancia de

- la comprensión y el cumplimiento de los requisitos,
- la necesidad de considerar los procesos en términos que aporten valor,
- la obtención de resultados del desempeño y eficacia del proceso, y
- la mejora continua de los procesos con base en mediciones objetivas.

El modelo de un Sistema de Gestión de la Calidad basado en procesos que se muestra en el siguiente cuadro:

*Cuadro 6 Mejora continua del Sistema de Gestión de la Calidad*



Fuente: Norma ISO 9001 v.2000 p. 8

Muestra los vínculos entre los procesos presentados en el capítulo anterior, hace un muestreo en donde los clientes juegan un papel significativo para definir los requisitos como elementos

de entrada. El modelo mostrado en el cuadro 1 cubre todos los requisitos de esta norma internacional, pero no refleja los procesos de una forma detallada.

De manera adicional, puede aplicarse a todos los procesos la metodología conocida como "Planificar-Hacer-Verificar-Actuar" (PHVA).

- Planificar: establecer los objetivos y procesos necesarios para conseguir resultados de acuerdo con los requisitos del cliente y las políticas de la organización.
- Hacer: implementar los procesos.
- Verificar: realizar el seguimiento y la medición de los procesos y los productos respecto a las políticas, los objetivos y los requisitos para el producto, e informar sobre los resultados.
- Actuar: tomar acciones para mejorar continuamente el desempeño de los procesos<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Norma ISO 9001 p.7



## **5. Metodología**

### 5.1 Tipo de Método y de Estudio

El objetivo general de la monografía es determinar si la cultura organizacional generaría un Sistema de Gestión de la Calidad exitoso en la Secretaría Distrital de Hacienda específicamente en la Oficina de Servicio al Contribuyente adscrita a la Dirección Distrital de Impuestos y para tal fin el método será descriptivo puesto que requiere analizar una situación actual y exploratoria que se llevará a cabo con visitas frecuentes a la entidad. A través de encuestas se indagará directamente con las personas que hacen parte de esta institución que tanto conocimiento tienen acerca del SGC y si se cumplen o no con los procesos que aunque certificados siguen generando fallas en algunos de sus procedimientos y esto impacta de manera directa el desempeño de los funcionarios públicos pues por su tipo de contrato dependen directamente de sus funciones.

El enfoque será cualitativo y cuantitativo porque por una parte se pretende entender el contexto de la problemática y si es posible generar un cambio cultural en la organización y

por otra es necesario incluir datos que arrojen resultados y se pueda elaborar un diagnóstico para establecer un procedimiento si fuera necesario.

## 5.2 Población

La Dirección de Impuestos tiene en su planta 700 funcionarios, en donde el 51% son mujeres y el 49% son hombres, el 40% tienen cargos de carrera administrativa, el 50% son supernumerarios y el 10% contratistas.

## 5.3 Muestra

El tamaño de la muestra fue de 114 funcionarios con cargos de supernumerarios que pertenecían a la Oficina de Servicio al Contribuyente de la Dirección de Impuestos, de cualquier género, que llevaban más de seis meses en la entidad, cualquier edad, con el objetivo de verificar si entienden y conocen el Sistema de Gestión de la Calidad de la Secretaría de Hacienda Distrital más específicamente los procesos y procedimientos que está asociados a la Oficina de Servicio al Contribuyente y si este conocimiento influye en su desempeño laboral.

## **6. Análisis de los Resultados**

La monografía nace de la necesidad de mejorar algunos procesos de la Dirección de Impuestos en donde se evidenciaron falencias de tipo procedimental, operativo y humano. El grupo de la Dirección de Impuestos conformado por 114 funcionarios de la Oficina de Servicio al Contribuyente recibía una cantidad importante de oficios radicados por los contribuyentes, donde en su mayoría eran cobros injustificados de impuestos de Vehículos, Predial e Industria y Comercio. Este retorno de información, eran masivos enviados por la diferentes áreas de la entidad que impactaban fuertemente la Oficina de Servicio al Contribuyente. En aras de poder detectar cual era la brecha por donde se filtraba de manera errónea la información, se identificó que habían tres oficinas que tenían varios flujos de datos, criterios no unificados y bases desactualizadas. Por este motivo se le cobraba hasta cuatro veces un impuesto a un ciudadano, lo cual era desgastante para las dos partes pues cada año era cobrar lo mismo.

En conjunto con las áreas responsables de los procesos y en compañía de un auditor de calidad, se revisaron los Manuales de funciones de las oficinas encargadas y se establecieron

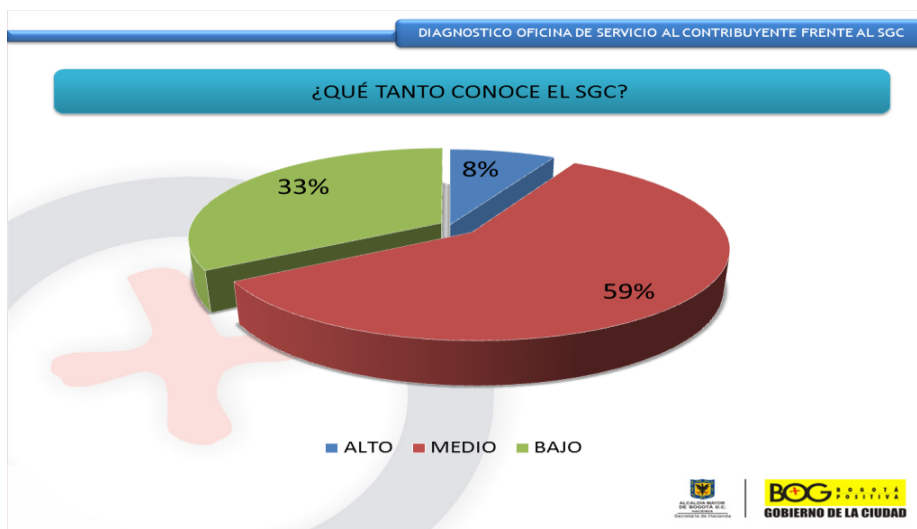
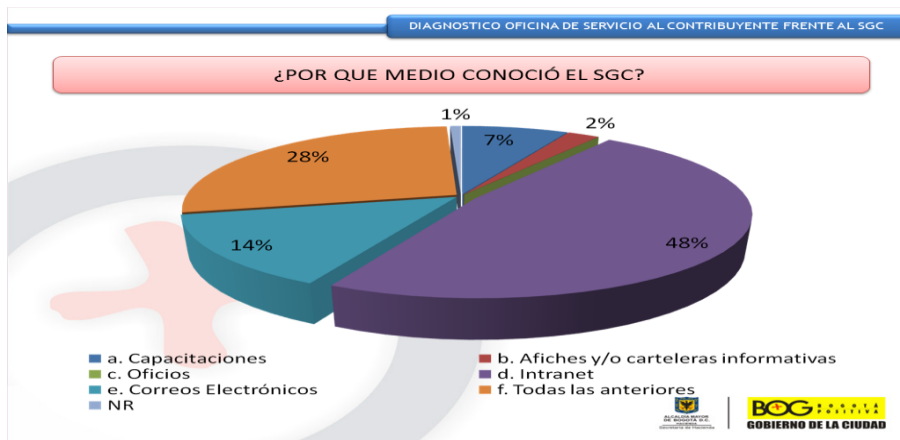
unas mesas de trabajo en donde se plantearon todos los inconvenientes relacionados con los procesos y de ser posible modificar las versiones iniciales con las respectivas actualizaciones en sus procedimientos. En la parte operativa se pudo detectar que el sistema de información de la Dirección de Impuestos esta concatenado a los procesos, por lo que se solicitó al área de desarrollo levantar un posible estudio de mejoras en el mismo.

Se solicitó al jefe encargado de la Oficina de Servicio al Contribuyente la colaboración en verificar las calificaciones de desempeño laboral de los últimos dos años del personal, arrojando como resultado una baja importante en los indicadores de gestión los cuales se encuentran directamente relacionados con las respuestas oportunas de las PQRS radicadas en la entidad. Por eso en este trabajo las estadísticas de las PQRS fueron importantes para la medición de lo investigado.

Se quiso hacer un ejercicio diagnóstico en donde se pudiera medir que tanto se conoce del Sistema de Gestión de Calidad, del proceso en el que se encuentra y que tanto influye en su desempeño, en donde el método utilizado fue la encuesta. Se evidenciaron una serie de resultados los cuales a la luz del marco teórico del presente trabajo permitieron realizar el siguiente análisis:

Con respecto a temas de comunicación las siguientes fueron las preguntas:

¿Porque medio se enteró de la existencia del Sistema de Gestión de Calidad en la Secretaria de Hacienda?, ¿Qué tanto considera usted que conoce del Sistema de Gestión de Calidad?, ¿Qué tanto el Sistema de Gestión de Calidad aporta al cumplimiento de su trabajo?



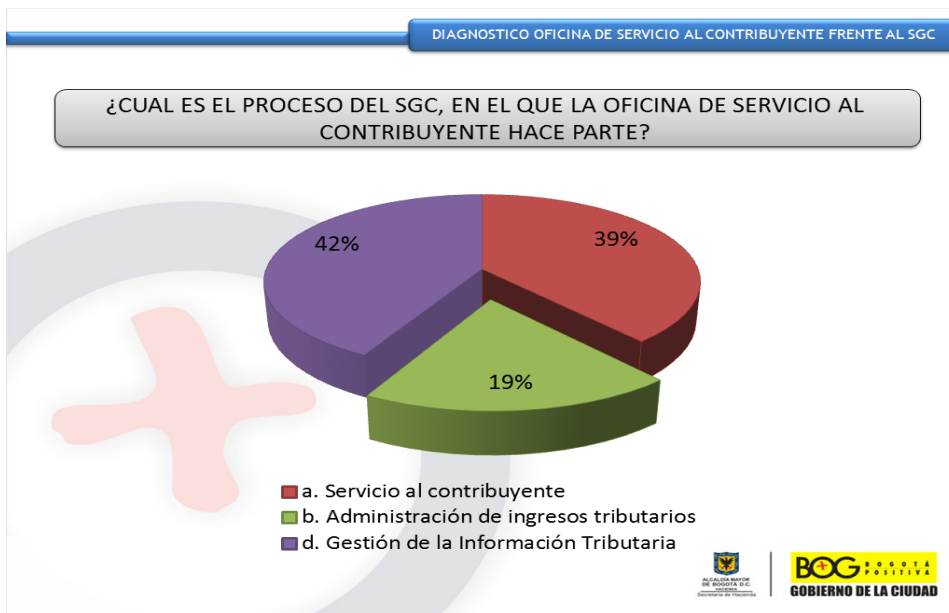
Arrojaron los siguientes resultados, una mayoría de 48% conoció el sistema por medio de la intranet, El 67% manifiesta conocer el sistema.

Estos resultados nos permiten identificar que el medio preferido de comunicación es un canal de una sola vía, lo que ha creado la percepción de conocer el SGC, por esto una gran mayoría manifiesta tener conocimiento del mismo considerando que le aporta al desarrollo de su trabajo.

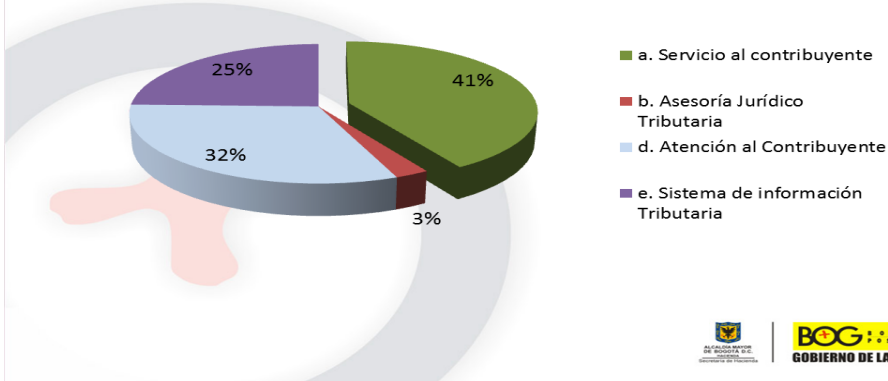
Este caso es un ejemplo de lo que Daniel Favaro menciona al respecto del imaginario y su papel en la comunicación; el imaginario en esta situación es decir: “Toda la información del

sistema está en la intranet” lo que supera a la eficacia real de la comunicación, generando una cómoda ilusión de ilustración reemplazando la realidad de la comunicación de una sola vía que realmente, es solo información y no educación. De ahí que las estadísticas del servicio identifican una realidad que los funcionarios no consiguen interpretar.

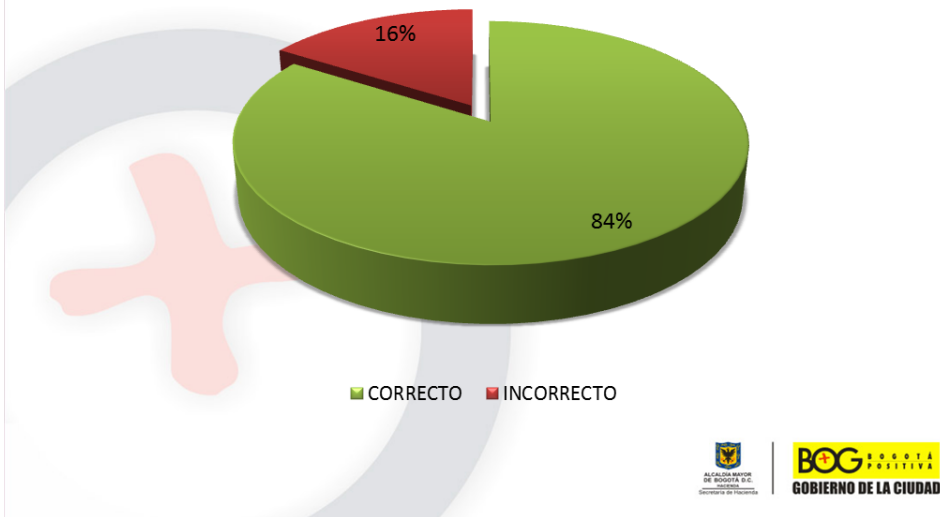
Con respecto a temas de conocimientos de procesos y procedimientos estas fueron las preguntas: ¿Cuál es el proceso del SGC en el que la Oficina de Servicio al Contribuyente hace parte?, ¿Cuál es el procedimiento principal de la Oficina de Servicio al Contribuyente?, ¿Que tanto conocimiento tiene del objetivo de calidad al que apunta el procedimiento de la Oficina de Servicio al Contribuyente?



¿CUAL ES EL PROCEDIMIENTO PRINCIPAL DE LA OFICINA DE SERVICIO AL CONTRIBUYENTE ?



CONOCIMIENTO DEL OBJETIVO DE CALIDAD AL QUE APUNTA EL PROCEDIMIENTO DE LA OFICINA DE SERVICIO AL CONTRIBUYENTE



Un promedio del 81 % de los participantes desconoce en qué proceso se encuentra la oficina en que labora, el otro 60% muestra confusión en el procedimiento principal de la oficina pero el 84% conoce muy bien el objetivo principal de calidad al que apuntan.

Nuevamente tomando en cuenta a Daniel Favaro quien manifiesta:

“Todo comportamiento es una forma de comunicación. Como no existe una forma contraria al comportamiento (es decir, el no-comportamiento), tampoco existe la “no-comunicación”. Por eso, en todos los ámbitos de la vida personal y social es imposible no comunicar.”<sup>22</sup> Se puede concluir que esta actitud manifiesta por medio de la encuesta sugiere una comunicación de nivel más profundo que la acción misma y esto es una distancia entre los propósitos personales y los objetivos de la organización. Esto nos permite observar que no es muy clara la diferencia entre procesos y procedimientos y si no hay claridad en ellos con respecto a la entrada, productos, elementos y salidas de los mismos esto puede presentar brechas en su ejecución.

Con respecto a temas de evidencias y hallazgos frente a no conformidades encontradas en los procesos de la Oficina de Servicio al Contribuyente, estas fueron las preguntas: Con el siguiente ejemplo responda las preguntas de la 12 a la 15: El contribuyente Pepito Pérez, se contacta con la administración a través de alguno de nuestros canales de atención, con la siguiente solicitud: El impuesto del año 2011 no llego a la residencia a pesar de que en repetidas ocasiones he solicitado por escrito la actualización de la dirección de notificación

12. El orientador tributario esta frente a una:

- a. Acción Correctiva

---

<sup>22</sup> FAVARO, A. Daniel Comunicación organizacional, Buenos Aires, Argentina CREAS



- b. Acción Preventiva
- c. Evidencia o hallazgo
- d. Plan de mejora

13. Frente a esta situación el orientador, en aras de fortalecer el Sistema de Gestión de Calidad debe: a.

- a. Formular plan de mejora
- b. Reportar al responsable del proceso
- c. Llevar un registro de casos similares para reportar a su jefe inmediato
- d. Formular Acción Correctiva

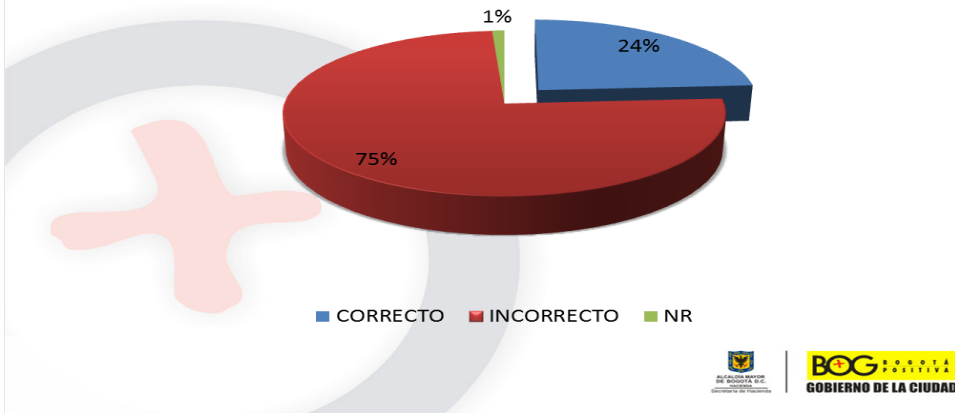
14. Al realizar la novedad de la información del contribuyente en el sistema de información tributario, el orientador está generando:

- a. Acción Correctiva
- b. Acción Preventiva
- c. Plan de mejora
- d. Ninguna de las anteriores

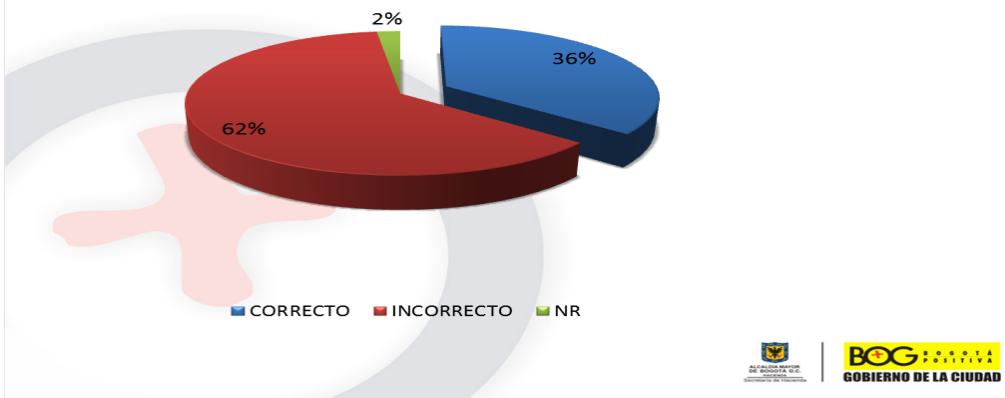
15. El responsable de levantar la acción pertinente para corregir la situación reportada es:

- a. El orientador tributario
- b. El jefe de la oficina de servicio al contribuyente
- c. El jefe de la oficina de Información Tributaria
- d. Oficina de Sistemas

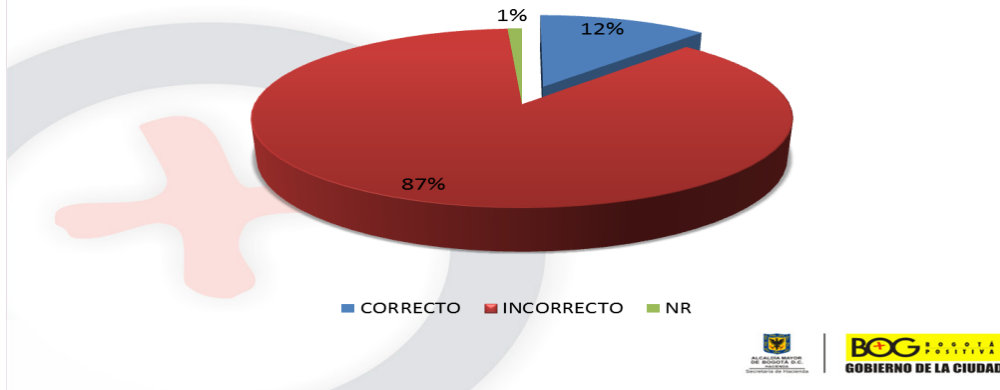
### IDENTIFICACIÓN DE UNA EVIDENCIA O HALLAZGO



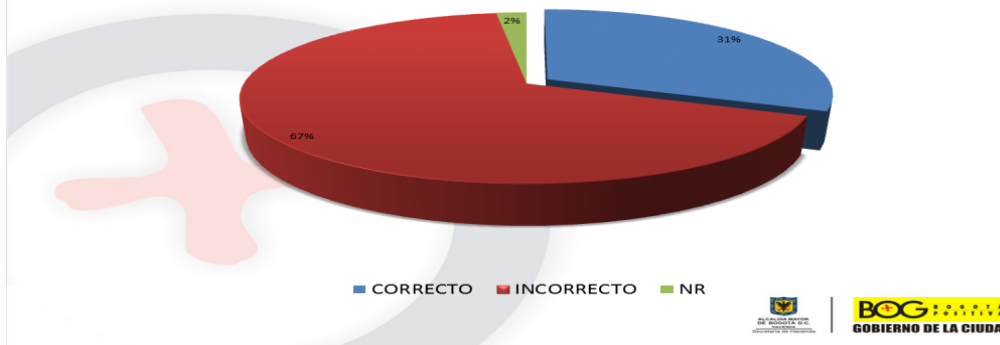
### CLARIDAD SOBRE EL PROCEDIMIENTO PARA REPORTAR UNA EVIDENCIA O HALLAZGO



CLARIDAD SOBRE UNA ACCIÓN DE MEJORA Vs EVIDENCIA O HALLAZGO



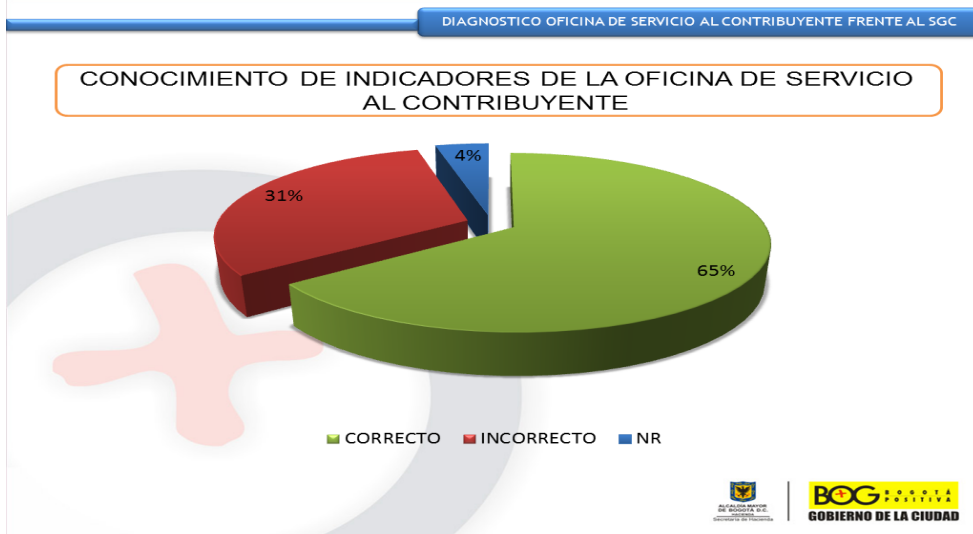
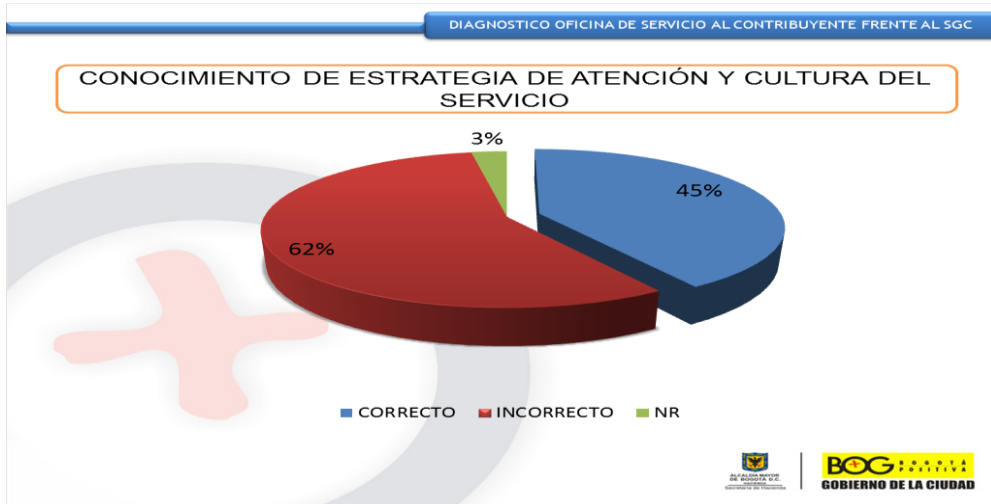
CONOCIMIENTO SOBRE LOS RESPONSABLES DE LOS PROCESOS DEL SGC



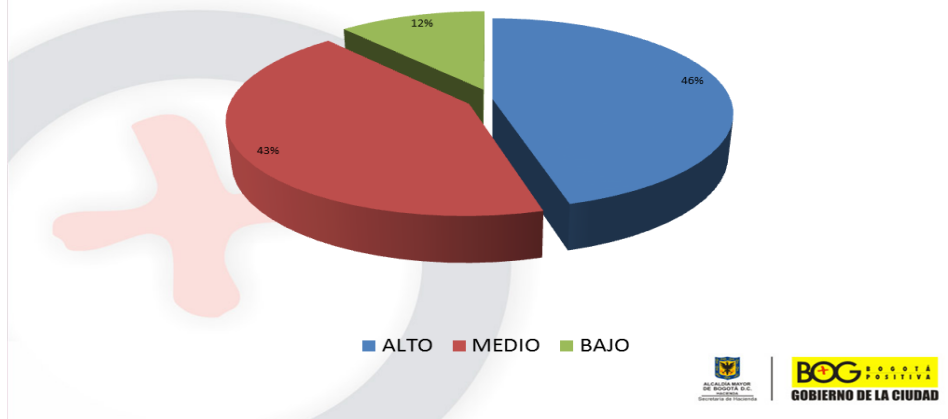
Un promedio del 75 % de los participantes no saben que están frente a un hallazgo de una falla en el proceso y por eso las otras tres preguntas restantes nos dan un indicador alto de desconocimiento frente al que hacer y a quien reportar dichos hallazgos, si los funcionarios conocieran que hacer frente a una evidencia y como reportarla a tiempo, se evitarían muchos reprocesos y muchas quejas frente al servicio.

Con respecto a las estrategias que se implementan en la Oficina de Servicio, el SGC y la relación con el desempeño laboral y como se miden los indicadores para evaluarlos se

hicieron las siguientes preguntas: ¿Conoce la estrategia diseñada para la atención y la cultura de servicio al ciudadano?, ¿Conoce los indicadores de desempeño con que se mide su gestión?, ¿Qué tanto le aporta el SGC al desarrollo de su labor?



¿QUÉ TANTO EL SGC APORTA AL DESARROLLO DE SU LABOR?



El 62% no conoce las estrategias de atención y cultura de servicio al ciudadano, el 65% sabe cuáles son los indicadores con los que se mide su gestión y el 45% cree que el SGC aporta al desarrollo de su labor.

Finalmente la encuesta incluyó una pregunta abierta con respecto a cuáles serían las sugerencias para poder tener un SGC efectivo y que este se viera reflejado en el desempeño de los funcionarios, esta pregunta permitió escuchar la voz de los miembros del equipo, donde se hallaron algunas de las siguientes expresiones.

1. Es necesario mejorar la comunicación de los procesos.
2. Necesitamos más capacitaciones.
3. Necesitamos que los funcionarios se comprometan más.
4. Se necesitan unificar los criterios con las áreas.
5. Necesitamos ser reconocidos por la entidad, percibir que tenemos una identidad con ella.
6. Que se incentive la participación en la construcción y mejoramiento de los procesos.
7. Que hayan acciones claras para mantener actualizada y depurada la información.

8. Que los funcionarios tengan un real compromiso por cumplir los procesos del Sistema de Calidad.
9. Que exista un clima de justicia que implique cumplir los protocolos y vivir las consecuencias.
10. Que existan condiciones de estabilidad, reconocimiento, meritocracia y nivelación salarial.
11. Que la medición de nuestros resultados sea más integral no únicamente por las estadísticas.

*Cuadro 7 Análisis DOFA*

# D.O.F.A (O.S.C)

	<b>Oportunidades</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Legislación.</li><li>- SGC</li></ul>	<b>Amenazas</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Entornos culturales y políticos.</li><li>- Percepción negativa de la entidad</li></ul>
<b>Fortalezas</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Interdisciplinariedad.</li><li>- Existencia de herramientas de comunicación</li><li>- Reglamentación.</li></ul>	<b>Potencialidades</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Constituir mediaciones comunicativas presenciales y usando las TICS, que fortalezcan la construcción de una cultura consecuente con los objetivos de la oficina.</li></ul>	<b>Retos</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Construir una identidad cultural dentro del equipo de trabajo que permanezca a través de las administraciones impuestas.</li><li>- Minimizar las quejas.</li></ul>
<b>Debilidades</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Resistencia al cambio.</li><li>- Imaginarios</li><li>- Procesos de comunicación inmaduros.</li><li>- Modelos de contratación</li></ul>	<b>Desafíos</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Constituir un equipo que aporte a los propósitos estratégicos del el equipo, comprometido con el SGC</li><li>- Unificación de procesos internos de comunicación para fortalecer el SGC</li></ul>	<b>Limitaciones</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Inicio de un proceso de fortalecimiento de la administración distrital mediante canales comunicativos.</li></ul>

## 7. Conclusiones

La monografía nace de la necesidad de explorar cual sería la causa de cometer los mismos errores año tras año con los contribuyentes de los impuestos de Predial y Vehículos

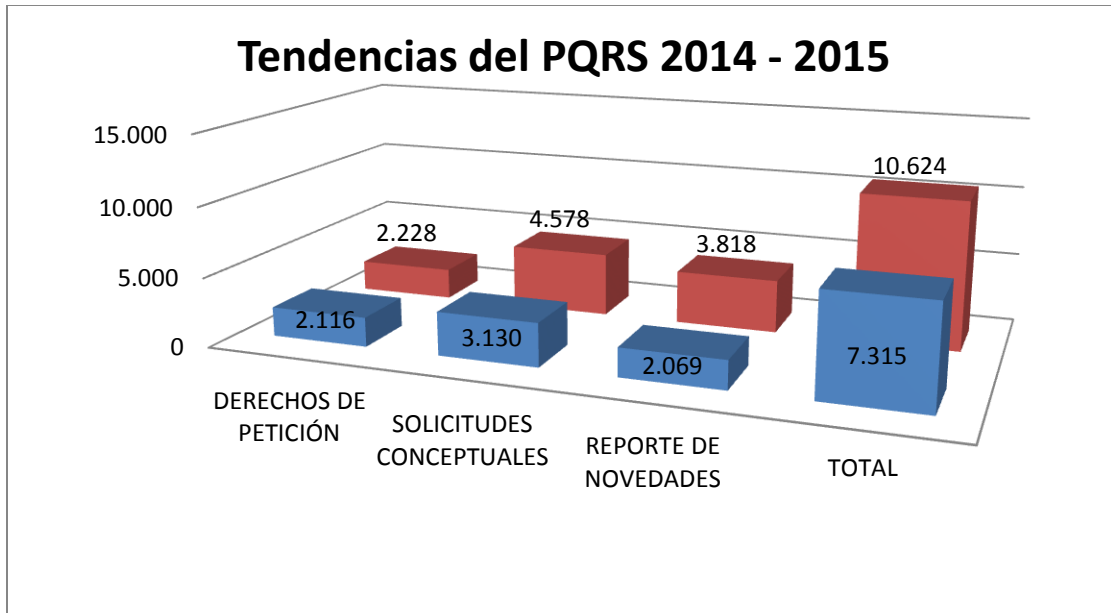
automotores, cobrándole siempre las mismas vigencias fiscales, lo que generaba un impacto importante en la Oficina de Servicio al Ciudadano quien era la encargada de recibir todos los derechos de petición o PQRS radicados por los ciudadanos tal y como lo muestra la gráfica 4 de estadísticas las cuales mostraban la gran cantidad de solicitudes que se recibían mensuales que eran más de 609 oficios para el año 2014 y 885 oficios mensuales para el año 2015.

Estas se dividían en tres grandes temas:

- 1- Derechos de Petición: Se quejaban del mal servicio, de la pérdida de tiempo y dinero, de la inoperatividad de los funcionarios.
- 2- Solicitudes conceptuales: Embargos y secuestros a sus bienes si no se ponían al día con estas obligaciones, lo que les generaba una gran frustración e impotencia de no ser escuchados y algunos hasta con problemas de salud, pues se emitían actos administrativos que después de un largo proceso tocaba cerrar porque ya tenía el pago.
- 3- Reporte de Novedades: El desgaste que les ocasionaba el no actualizar las deudas de las bases de datos, pues año tras año recibían cartas amenazantes cobrando las mismas vigencias fiscales.

*Gráfica 4 Estadísticas de las PQRS de la OSC*





Fuente: Datos suministrados por la OSC de la DIB

Después de identificar los reprocesos en los que estaba incurriendo la entidad, no solo en la Oficina de Servicio al Contribuyente sino que impactaba tres oficinas más que eran la Oficina de Cobro, la Oficina de Cuentas Corrientes y la Oficina de Sistemas de la información, se practicó una encuesta únicamente a los 114 funcionarios de la Oficina de Servicio al Ciudadano que pretendía examinar que tanto conocían sus funcionarios los procesos y procedimientos del Sistema de Gestión de Calidad en los que estaba inmersa su oficina y si habían brechas que afectarían la sinergia que debe existir entre ellos para que este fuera efectivo, y si esto de alguna forma se vería reflejado en el desempeño de los funcionarios.

Podemos concluir a partir de los datos analizados lo siguiente:

Un equipo que no tiene interiorizado los procesos y procedimientos del Sistema de Gestión de Calidad de los que hace parte la oficina lo vuelve menos efectivo en la solución de fondo a

los problemas de los ciudadanos y sabemos que todas las entidades oficiales se deben y se rigen por las normas de la función pública, entre ellas, prestar un servicio eficiente, efectivo confiable e inmediato, debe evitar los desgastes administrativos evitando todo reproceso que los genere y ser justo y equitativo con la información suministrada.

#### RECOMENDACIONES PARA LA ENTIDAD:

Después de analizadas las encuestas se pudo identificar una causa profundamente arraigada en la cultura y en como esta ha definido la participación de los miembros del equipo en los resultados que este produce, se puede evidenciar que el equipo está más interesado en como los evalúan y que indicadores determinan su gestión, a conocer cuáles son y cómo se integran los procesos de la Oficina de la que hacen parte. No hay interiorización de los procesos y procedimientos sino que se hace un trabajo mecánico sea bueno o sea malo sin tener en cuenta que desconocer cómo actuar frente a un hallazgo puede impactar otras áreas y se vuelve un círculo vicioso. Por lo tanto se puede concluir de acuerdo con los postulados de Schein citados por Edim Martínez quien describe la cultura como :“Un patrón de premisas básicas compartidas que un grupo desarrolla al aprender, mientras soluciona sus problemas de adaptación externa y de integración interna, y que funcionan bien, hasta ser consideradas válidas y, por lo tanto, pueden ser enseñadas a los nuevos miembros como la manera correcta de percibir, pensar y sentir en relación con esos problemas.”<sup>23</sup>

Esto permite identificar que las personas son incluidas en la cultura teniendo una mayor claridad en cuanto al como de su tarea, pero no igualmente en cuanto al porqué de la misma,

---

<sup>23</sup> Martínez Rodríguez, E, (2009) *Gestión y Estrategia*, Barcelona, España edición 36

y no existen valores culturales superiores por lo tanto estamos frente a un equipo fragmentado, con líneas de comunicación débiles y valores culturales no compartidos.

Todo lo anterior puede tener origen en el modelo de contratación de este equipo pues todos son temporales, y esa condición limita su compromiso e identidad con la organización para la que trabajan, principalmente por el significativo personal que ello implica, por eso la importancia de conocer cómo serán evaluados pues esto les garantiza la continuidad.

Por otro lado teniendo en cuenta la aproximación a los elementos de la cultura enunciados por Hofstede, Boshe, Shein y Gordon existen aspectos del contexto cultural es el concepto de la jerarquía de la organización como cuotas políticas de libre remoción y nombramiento, de modo que uno de los elementos enunciados por estos teóricos, que son los héroes no se constituye por la permanente sensación de inestabilidad de liderazgo organizacional, adicionalmente teniendo en cuenta que las personas son empleados temporales a término fijo, no existen ritos organizacionales que permitan construir y reforzar de manera permanente una estructura de valores alineados a los propósitos organizacionales, de modo que la estructura de valores existente está enfocada principalmente en conservar la oportunidad laboras es decir como dirían Gordon Sullivan y Michael Harper en su reconocido libro *La Esperanza no es un Método*<sup>24</sup>, es diferente jugar a no perder, que jugar para ganar.

Es necesario por lo tanto un trabajo consistente para construir identidad en el equipo y el sentido de logro, desde la importancia que se le da únicamente a la contratación por encima del servicio y esto debe ser un trabajo conjunto entre jefes y empleados.

---

<sup>24</sup> Sullivan, R. G (2003) *La Esperanza no es un Método*, Bogotá, Colombia Editorial Norma

Lo anterior requerirá espacios (ritos) de comunicación de doble vía con el objeto de construir propósitos y valores mediante la escucha activa de las necesidades, y a partir de este constructor fortalecer los escenarios de capacitación.

Adicionalmente es importante un trabajo estratégico de construcción de identidad y constituir héroes que ejemplifiquen la cultura deseada en el equipo.

## **8. Propuesta Comunicativa**

La propuesta comunicativa está sustentada con los siguientes insumos y soportes:

**ESTRATEGIA: YO HAGO PARTE DEL SISTEMA**

Táctica: Fortalecimiento de la identidad de los equipos y de los conocimientos del SGC.

Objetivos:

- Definición y creación de espacios de encuentro- mesas de trabajo.
- Construcción de modelos educativos para reforzar los procesos del SGC.

Factores identificados a partir de la encuesta	Definición del problema	Síntomas	Causas	Evidencias	Factores	Públicos
Falta de compromiso con los propósitos de SGC	Existe una brecha de ejecución entre los planteamientos del SGC documentado y las actuaciones del equipo de OSC (Oficina de Servicio al Contribuyente	Atrasos en los procesos	Cultura organizacional: Dislocación con la misión del estado, procesos inconclusos, resistencia al cambio, rotación de personal.	De afectación interna: Malestar entre funcionarios, desconocimiento de los procesos del SGC, incumplimiento, resistencia al cambio, improductividad, bajas en Desempeño laboral.	Imagen: Credibilidad y confianza	Directivas: <b>PERFILES:</b> Liderazgo – activos – verticales <b>NECESIDADES:</b> Gestión - resultados – imagen <b>CARACTERÍSTICAS:</b> Emisores y controladores. <b>REDES Y FORMAS DE INTERACCIÓN:</b> Formal, unidireccional y directa entre ellos. <b>PRETENSIONES:</b> Incidir en la toma de decisiones y en la dirección de las acciones
Desconocimiento del SGC		Incremento en las solicitudes y derechos	Falta de divulgación y Formación:	Relación con los públicos: Falta de confiabilidad	Cultura: Valores: Identidad Fundamentos de la	Funcionarios <b>PERFILES:</b> Pasivos, expectantes. <b>NECESIDAD</b>

		de petición del (PQRS)	Procesos de comunica ción, procesos del Sistema de Gestión de Calidad, uso de herramien tas de comunica ción de una sola vía.	ad y credibilida d, demora en la atención, desconoci miento en los flujos de comunicac ión, fragmentac ión interna.	Administra ción Pública. Creencias Resistencia al cambio. Imaginario dentro de los diversos públicos. Prácticas Procesos de comunica ción: Fragmenta ción al interior, burocracia y tramitolo gía y formas unilaterales de interacción. Procesos de contratación: Inconexos , alta rotación de personal e inestabilidad	ES: Identidad, comunicación, estabilidad. CARACTERÍSTICAS: Receptor, ejecutores operativos REDES Y FORMAS DE INTERACCIÓN: N: grupales cercanos, informales. PRETENSIONES: ES: Identidad, comunicación con todos los públicos. Estabilidad laboral.
Procesos fragmentados u obsoletos al interior del equipo		Reprocesos		Afectación del entorno: Refuerzan los imaginarios		

				s del funcionari o y de las directivas respecto del equipo, percepción de los públicos externos respecto de la operativida d de la OSC		
Imaginario s del funcionario y de las directivas al respecto del trabajo y del papel del SGC, en los propósitos de largo plazo de la institución.		Represam iento de informaci ón				
		Quejas de los usuarios				
		Incumpli miento de los indicadore s de gestión				
		Fallas en los planes de mejorami ento				
		Resultado s				

		negativos de las auditorías internas y externas				
		Procesos fragmentados. Rotación de personal				
		Falta de credibilidad				
		Falta de interacción proactiva entre funcionarios				
<p>Soportes:  MATERIAL: Actas del Comité de Servicio (mesas de trabajo)  INMATERIAL: Sentido de pertenencia y competencias en el SGC</p>						
<p><b>Factores de éxito:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación</li> <li>• Información constante</li> <li>• Espacios propicios</li> <li>• Herramientas simples</li> <li>• Generar bienestar</li> </ul>						

## 9. Bibliografía

Pola Maseda, Á (1988) *Gestión de la Calidad*, Barcelona, España Boixaneu Editores

Martínez Rodríguez, E, (2009) *Gestión y Estrategia*, Barcelona, España edición 40



- Favaro, A.D (2006) *Comunicación organizacional*, Buenos Aires, Argentina CREAS
- Martínez Rodríguez, E, (2009) *Gestión y Estrategia*, Barcelona, España edición 36
- Schneinsohn, D. (1999) *Comunicación estratégica*. Buenos Aires, Argentina Ediciones Macchi.
- Thevenet, M. (1992) *Auditoría de la cultura empresarial*, Madrid-España edición Diaz de Santos S.A.
- Sanday, P.R., (1997) *Los Paradigmas Etnográficos*, Bogotá, Colombia editorial ASQ
- Moisdon, J.C., (1982) *Resumen en Gestión e Intervención*, editorial R.F.G.
- Donado, D.C. (2003) *Estudio de la Historia de la Secretaria de Hacienda Distrital*. Bogotá, Colombia Secretaria de Hacienda Distrital
- González, E.A. (1998) *Organización jurídica administrativa de la ciudad de Bogotá*. Bogotá, Colombia Cámara de Comercio de Bogotá.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C. (2002) *Secretaría General. Proyecto Difusión y Compilación de la Legislación Aplicable al Distrito Capital*. Bogotá , Colombia editorial Legal
- Sullivan, R. G (2003) *La Esperanza no es un Método*, Bogotá, Colombia Editorial Norma,
- Norma ISO 9001 v.2000
- Urrutia, A.A Becaria predoctoral en la Universidad del País Vasco (pubarura@lg.ehu.es).
- <http://www.bogota.gov.co/art/mapareforma.gif>

[http://www.shd.gov.co/portal/page/portal/portal\\_internetold/shd/quienes\\_somos\\_shd/organigrama\\_shd](http://www.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_internetold/shd/quienes_somos_shd/organigrama_shd)

[http://intranet.shd.gov.co/portal/page/portal/portal\\_intranet\\_sdh/entidad](http://intranet.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_intranet_sdh/entidad)

[http://intranet.shd.gov.co/portal/page/portal/portal\\_intranet\\_sdh/entidad](http://intranet.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_intranet_sdh/entidad)

[http://intranet.shd.gov.co/portal/page/portal/portal\\_intranet\\_sdh/entidad](http://intranet.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_intranet_sdh/entidad)