

# La Administración Tributaria frente al cambio tecnológico

---

Alejandro M. Estévez (comp.), Susana C. Esper, Flavio Riverti y Pedro I. Velasco

Cuadernos del Instituto AFIP



C8

2009

# Cuadernos del Instituto AFIP

Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros  
y de los Recursos de la Seguridad Social (AFIP)

Presidente del Instituto AFIP  
Ricardo Echegaray

Director Ejecutivo  
Mario J. Bibiloni

Consejo Editorial  
Alejandro M. Estévez (Editor Responsable)  
Alejandro Otero  
Susana C. Esper

Diseño  
Icónica

ISSN: 1851-9873. Hipólito Yrigoyen 370, (CP1086), Capital Federal, República Argentina. //  
Publicación trimestral de la AFIP, confeccionada por el Instituto AFIP. // Corresponde  
exclusivamente a los autores la responsabilidad por los conceptos expuestos en los artículos  
firmados, de lo cual debe inferirse que la AFIP puede compartir las opiniones vertidas o no. //  
Se autoriza la reproducción de los textos incluidos en la revista, con la necesaria mención de la  
fuente. Impreso en los Talleres Gráficos de la AFIP, Humberto I° 110, Ciudad Autónoma de  
Buenos Aires. Diseño y armado: Icónica.



# Tabla de contenidos

---

## **La Administración Tributaria frente a los cambios tecnológicos** *Por*

<i>Alejandro M. Estévez</i> .....	5
Introducción .....	7
El cambio organizacional o resistencia al cambio.....	8
Definición del cambio organizacional .....	9
¿Por qué fracasan los cambios o las reformas?.....	10
Distintos tipos de cambio .....	11
Actitudes frente al cambio .....	17
El impacto del cambio tecnológico.....	19
Resistencia al cambio .....	20
Conclusiones.....	24
Acerca del autor .....	25

## **Factores subjetivos incidentes en la institucionalización de la e-**

### **taxation** *Por Susana Esper*.....27

Introducción .....	29
Consideraciones Previas: "factores estructurantes" de la voluntad fiscal .....	30
El cambio de paradigma en la administración tributaria.....	32
La evolución del <i>e-government</i> en la AT .....	34
El dilema de la atención al contribuyente en la administración tributaria .....	35
La subjetividad del contribuyente y la aceptación de la <i>e-taxation</i> ..	36
Factores incidentes en la adopción de la <i>e-taxation</i> .....	36
El perfil del contribuyente de acuerdo a su nivel de aceptación del <i>e-taxation</i> .....	44
Tipos de Contribuyentes .....	45
Fuente: Elaboración propia.....	47
Síntesis .....	47
Acerca de la autor.....	49

## **El Gobierno Electrónico y la Administración Tributaria: Génesis del**

### **fenómeno, situación presente y posibilidades futuras** *Por Flavio Riverti*.....51

Glosario .....	52
Introducción .....	53
Componentes .....	54
Historia .....	55
Acerca del Autor.....	89

<b>Gobierno Electrónico y Ciudadanía Fiscal. Un enfoque desde la experiencia internacional</b> <i>Por Pedro I. Velasco</i> .....	91
Introducción .....	93
Tecnologías de Información y Comunicación y la necesidad del Gobierno Electrónico.....	94
Las motivaciones hacia el Gobierno Electrónico .....	95
Iniciativas y experiencias en la implementación del Gobierno Electrónico .....	96
Dificultades en la implementación del Gobierno Electrónico. ....	98
Situación y Seguimiento Internacional del Gobierno Electrónico. ....	102
Las transformaciones en la Administración tributaria .....	110
Síntesis y conclusiones .....	118
Anexo: Metodología de los índices utilizados por Naciones Unidas .....	121
Referencias bibliográficas del capítulo "La Administración Tributaria frente a los cambios tecnológicos", Por Alejandro M. Estévez. ....	126
Referencias Bibliográficas del capítulo "Factores subjetivos incidentes en la institucionalización de la e-taxation", Por Susana Esper.....	128
Referencias bibliográficas del capítulo "El Gobierno Electrónico y la Administración Tributaria: Génesis del fenómeno, situación presente y posibilidades futuras", por Flavio Riverti .....	132
Referencias Bibliográficas del Capítulo "Gobierno Electrónico y Ciudadanía Fiscal. Un enfoque desde la experiencia internacional", por Pedro I. Velasco. ....	134

# La Administración Tributaria frente a los cambios tecnológicos

---

Alejandro M. Estévez

## RESUMEN

El capítulo presenta una profunda revisión de la literatura en vigencia sobre cambio organizacional. Asimismo, se presentan las principales causas que dan cuenta de los fracasos de las reformas organizacionales, los estilos de cambio más frecuentes y las tipificaciones de las reacciones y resistencias al cambio.

*Palabras clave:* Organización – cambio organizacional – reforma – resistencia al cambio



## Introducción

---

Durante la década del 80 -en los países desarrollados- tuvo lugar un proceso de reforma del Estado profundo que sostenía los siguientes principios generales:

1. Reducción del Estado, tanto en su tamaño como en las funciones cotidianas que realizaba.
2. Reducción de la burocracia o desburocratización y orientación hacia el producto.
3. Orientación hacia el cliente, los usuarios de servicios públicos deben ver satisfechas sus expectativas
4. Desregulación normativa, con el objeto de simplificar los trámites y darle mayor dinamismo al mercado.
5. Introducción de tecnología informática en la prestación de los servicios a los efectos de mejorar la calidad.

Frente dichas políticas, en general, el perfil del Estado cambió. En los países desarrollados en los cuales encontramos Administraciones Públicas fuertemente institucionalizadas se pudieron gerenciar estos cambios de una forma relativamente ordenada.

En los países emergentes, que generalmente tienen estructuras estatales menos consolidadas, la introducción de cambios radicales en las organizaciones públicas, tuvo como consecuencia el debilitamiento del Estado, que trajo aparejado -según el caso que consideremos- una mayor desigualdad social, el fortalecimiento de conductas clientelares en los grupos económicos locales, el desencanto con el sistema democrático, el incremento en la percepción de corrupción en cuestiones públicas o la aparición de regímenes de fuerte contenido populista.

Sea como fuere, la década de cambios o reformas estatales en América Latina, ya ha pasado (los 90), como también han pasado las reformas en los países desarrollados (los años 80). Estas reformas merecieron múltiples evaluaciones y calificaciones, que lejos están del objetivo de este artículo. Quienes enfatizan sobre la idea de eficiencia organizacional, ven en las reformas precitadas un éxito, mientras que aquellos que buscan una mayor equidad y transparencia, señalan un fracaso rotundo.

En nuestro caso, no pretendemos trazar una evaluación sobre el éxito o fracaso de las reformas, sino analizar un dilema característico que enfrenta todo reformador de organizaciones públicas. El primer obstáculo de toda



reforma es la introducción de los cambios que planificaron los reformadores, y el segundo, es cómo estabilizarlos.

Muchos de los cambios introducidos en las reformas de América Latina, tuvieron características disímiles, puesto que, costaba mucho implementarlos pero luego costaba aún más sostenerlos. Por ello, este artículo busca esbozar una reflexión sobre la cuestión del cambio organizacional.

## El cambio organizacional o resistencia al cambio

---

Para la teoría de las organizaciones, el tópico del cambio organizacional y la resistencia al cambio, es un tema que ha cobrado particular importancia desde los años 70 porque previamente, las estrategias y los contextos eran relativamente estables, por lo tanto, no había porqué pensar tanto en el cambio. Es en los años 80 y 90 en donde el sujeto cobra mayor relevancia. Había que explicar los cambios incrementales que habían sufrido las organizaciones públicas en los 70 y en la década posterior, los cambios radicales que experimentaron muchas organizaciones privadas a raíz de la globalización y la tecnología y las reformas del Estado (Greenwood & Hinings, 2006 y 1996; Barrett, Grant & Wailes, 2006; Pettigrew, Woodman & Cameron, 2001; Van de Ven & Scott Poole; 2005; Lines, 2005; Pfeffer, 2000; Hage, 1999).

Greenwood & Hinings (1996) señalan que la teoría neoinstitucional evidencia algunas limitaciones para explicar el cambio organizacional, porque están más preocupados por la permanencia que por la variación, por la continuidad que por la disrupción, por lo tanto, tienen una tendencia a considerar como normales a los cambios de tipo convergente y atípicos a los de tipo radical o revolucionario. Entonces, para tener una visión más completa de la institucionalización de las reformas, tenemos que considerar también a las teorías de la organización y los estudios relacionados al cambio.

El cambio organizacional es equiparado por Weick (1991) con la idea de aprendizaje y nos dice que las organizaciones aprenden cuando ante un mismo estímulo se obtiene una respuesta diferente, porque las rutinas buscan crear una respuesta fija ante un contexto variable. Por lo tanto, si ante el mismo estímulo la organización cambió su respuesta, esto significa que hubo un cambio, es decir, que hubo un aprendizaje. Las rutinas son un lugar para estudiar el aprendizaje y el cambio organizacional. También cree que las organizaciones no están construidas para aprender, por lo tanto,

tampoco están pensadas para cambiar excesivamente. Las organizaciones más susceptibles de cambiar y aprender son aquellas que tienen rutinas débiles que permitan la variación y la experimentación.

El aprendizaje ocurriría cuando hay un estímulo similar y la organización nos brinda una respuesta diferente. El aprendizaje es un constructor de sentidos en la organización. Y cree que las organizaciones son acuerdos compartidos. Por ello, los cambios y los aprendizajes se ven anticipados en algunos miembros de la organización, que con el correr del tiempo lograrán o no transferirlos a otros actores de la estructura. Al parecer, siempre hay un grupo que cambia o aprende primero y luego intenta transferir (Weick, 1991).

Para Greenwood & Hinings (2006) existen tres teorías del cambio organizacional, a) *punctuated equilibrium theory*: pone el acento en la periodicidad, la dinámica y adaptación al cambio partiendo de considerar a la evolución como un proceso que tiene momentos de grandes transformaciones alternados con momentos de equilibrio o de inmovilismo b) la teoría de la continuidad: ponen el acento en la necesidad de la organización de ajustarse al contexto en el que está enraizada y que son las contingencias y los recursos los que determinan a las estructuras; también estudian los procesos por los que atraviesa una transformación, c) la teoría neoinstitucional, que pone el acento en la continuidad, las estructuras, los símbolos, los procesos, el condicionante histórico del cambio, la permanencia y la estabilidad.

## Definición del cambio organizacional

---

Como en toda cuestión de las ciencias sociales, no existe una única definición de los fenómenos, por ello enumeramos algunas definiciones posibles del cambio organizacional.

Para Lines (2005) el cambio es una forma deliberada de transformación en la estructura, los procesos, los sistemas o los productos de una organización que busca mejorar el logro de uno o varios objetivos.

Por su parte, Hage (1999), define cambio organizacional como la incorporación de una idea, un comportamiento, un nuevo producto, una nueva tecnología o un nuevo servicio a una práctica administrativa.

En el caso de McNulty & Fearlie (2004), definen a la transformación organizacional como un cambio profundo en la estructura, la distribución del poder, la estrategias y los mecanismos de control de la organización.

Según Pettigrew (2001), el cambio estratégico consiste en un transformación de la ideología dominante, la cultura, el sistema de significados y las relaciones de poder al interior de la organización.

Greenwood & Hinings (2006 y 1996) definen al cambio como una reconfiguración de las estructuras y sistemas de la organización acompañado por un cambio en el esquema interpretativo. El cambio ocurre cuando se transforma el arquetipo organizacional dominante en otro.

Como vemos las definiciones de cambio organizacional hacen referencia a un amplio espectro de fenómenos que van desde lo estructural hasta lo cultural y simbólico.

## **¿Por qué fracasan los cambios o las reformas?**

---

Hemos encontrado en la bibliografía seleccionada un gran dilema. Casi todos los autores analizados se refieren a la necesidad de adaptar a la organización a su contexto y es por ello que el cambio es una realidad ineludible (Greenwood & Hinings, 2006 y 1996; Barrett, Grant & Wailes, 2006; Pettigrew, Woodman & Cameron, 2001; Van de Ven & Scott Poole, 2005; Lines, 2005; Pfeffer, 2000; Hage, 1999; Pfeffer, 2000). Por otro lado, vemos también que la evidencia nos indica que muy pocas organizaciones han sido exitosas en sus procesos de cambio (Polidano, 2001; Barrett, Grant & Wailes, 2006; Mc Nulty & Ferrie, 2004; Szabla, 2007; Proulx, 2003 y 2004; Greenwood & Hinings, 2006 y 1996; Armenakis et al., 2007; Armenakis & Bedeian, 1999; Lines, 2005; Barrett, Grant & Wailes, 2006). Por lo tanto las preguntas que surgen son: ¿por qué cambiar si el riesgo de fracaso es grande? y ¿por qué fracasan los cambios y reformas?

Si tomamos la necesidad del cambio como imperiosa, tenemos el mandato de transformarnos, caso contrario el contexto termina descartando nuestra organización por falta de adaptación. Y si cambiamos, corremos también riesgos, porque pocas organizaciones sobrevivieron a las transformaciones. Entonces la salida a la cuestión de los cambios es más que estrecha.

Polidano (2001) sostiene que la mayoría de las reformas en los gobiernos fracasan porque nunca logran pasar de la etapa de la implementación. En la implementación es donde una reforma triunfa o fracasa, porque allí se la puede desdibujar, bloquear, distorsionar o alterar. Por lo tanto, el problema no es el contenido de las reformas, sino su implementación. Para hacer reformas exitosas, hay que descartar la idea de hacer todo de un golpe, es decir, hay que plantearse reformas con etapas modestas y muy focalizadas. Menciona al rol de las agencias de financiamiento de las reformas y sostiene que tienden a influenciar la dirección de las reformas en base a sus propios

intereses y no toman en cuenta las realidades del caso concreto, por lo tanto habría que limitar el rol de estas agencias. Es necesario tener sustento político para realizar las reformas porque esto permite moverse más rápido. También señala que las reformas exitosas tienen el apoyo de las segundas líneas de la administración. Allí en donde la gerencia intermedia no se involucra es donde fracasa la implementación, por ello, las reformas tienen que solucionar tanto los problemas de las primeras líneas como los de la segunda. Tiene que haber incentivos positivos y negativos para todos. Otro elemento a señalar para el éxito, es la movilización de los ciudadanos en apoyo a las reformas.

En el caso de McNulty & Fearlie (2004), señalan que las reformas profundas requieren comprender la política y los intereses al interior de la organización, comprometer a los distintos grupos en la transformación mostrándoles que los cambios solucionan algunos de sus problemas. Con respecto a la dimensión de la ideología organizacional, indican que es necesario instalar un nuevo marco valorativo compartido por los distintos grupos y que sea coherente con los cambios. Agregan que las estructuras tienen resiliencia y por lo tanto buscan recuperar su forma anterior a las transformaciones.

Por su lado, Proulx (2003) y Proulx & Brière (2004) indican que las reformas administrativas tienen que tener en cuenta la cuestión social y que esto excede a las visiones exclusivamente técnicas dentro de las cuales se la planteaba. La mejor concepción de la cuestión social, permite hacer reformas más adaptadas y con mayor probabilidad de éxito. Señalan que la cultura organizacional es un fuerte condicionante para las reformas, además del apoyo político y la participación de los niveles intermedios de la organización. La participación y el involucramiento de los funcionarios de las segundas líneas son fundamentales para lograr una reforma exitosa.

Otras de las cuestiones que nos puede dar la respuesta respecto del éxito o fracaso de las reformas, parecen ser los tipos de cambio. No todos los cambios organizacionales son iguales, por ello, trataremos ahora de hacer una distinción en cuanto a su profundidad, intensidad, duración y alcance.

## Distintos tipos de cambio

---

Existen distintos tipos posibles de cambio en las organizaciones. La teoría de las organizaciones nos muestra distintas clasificaciones y definiciones.

La teoría del equilibrio puntuado o *punctuated equilibrium theory* (True, Jones & Baumgartner, 2007), intenta explicar el funcionamiento del cambio en las organizaciones sociales señalando que existen la estabilidad y el

cambio y que tales ideas interactúan entre sí. En los momentos de estabilidad puede haber pequeños cambios, a los cuales denomina incrementales pero que a su vez, habría momentos de cambios profundos o radicales. Para esta teoría, la evolución no sería una línea continua con sentido ascendente, sino que, habría momentos de equilibrio o incrementalismo, alterados por momentos de cambio radical, por ello su nombre de *punctuated*. El desafío sería entonces explicar cómo interactúan el cambio incremental con el radical. Agregan, que ninguna organización debate todos sus problemas al mismo tiempo y que cada uno de esos problemas tiene sus especialistas en distintas ramas o subsistemas de la organización. Por lo tanto, cuando un tema cobra relevancia o entra en agenda, esto significa que esa rama de la organización cobra mayor importancia y habrá conflicto de intereses con otras ramas de y allí surgirán los cambios. Cuando un problema se prende fuego provoca cambios en la rama específica y en los otros subsistemas de la organización.

Los autores, True, Jones & Baumgartner (2007), señalan también que las distintas percepciones o imágenes respecto de un problema entre los distintos grupos de una organización lleva a que haya un cierto conflicto y por lo tanto alguna necesidad de cambios. Todo momento de cambio radical es sucedido por un período de estabilidad o cambios incrementales y viceversa. El gran aporte de la *punctuated equilibrium theory* es el análisis de la interacción entre los cambios incrementales y radicales.

Por su parte, Hage (1999), nos habla de la temporalidad de los cambios y sostiene que en los años 60 y 70 el interés estaba en estudiar el cambio incremental que se producía en las organizaciones públicas, mientras que en los 80 y 90 el centro de atención de los estudios organizacionales se desplaza hacia el cambio radical que estaba ocurriendo en el sector privado. Piensa que en ambos casos, se estudiaron más las causas del cambio organizacional que sus consecuencias, por eso cree que hay que prestarle más atención a los procesos de cambio y a las estructuras organizacionales.

Para Orlikowski (1996) existen cuatro modelos de cambio:

- el modelo planificado, que es deliberadamente puesto en marcha por la alta dirección de la empresa
- el modelo del imperativo tecnológico, en el cual los factores tecnológicos están entre las fuerzas que revoca directamente el cambio.
- el modelo de equilibrio puntuado en el cual el cambio es discontinuado por largos períodos de estabilidad, cortados por cambios radicales.

- el modelo de cambio situado, en el cual hay un objetivo pero son las prácticas cotidianas las que llevan una buena parte de la acción y llevan al cambio, o directamente, lo producen.

Van de Ven & Scott Poole (2005) creen que para estudiar el cambio organizacional hay que definir si vemos a las organizaciones como cosas o como procesos. Las visiones del siglo XIX de las organizaciones era más estáticas, por eso las veían como cosas. Las visiones del siglo XX creen que las organizaciones son flujos, procesos, que están en continua mutación, por lo tanto están permanentemente reconstruyéndose. Están quienes ven al tiempo del cambio como: a) una variable dependiente de un conjunto de variables independientes, y b) cuando siguen la evolución de eventos guiados por alguna teoría de procesos por el cual el cambio transcurre sobre un eje narrativo o histórico que se despliega en una cierta secuencia. Consideran que el tiempo es la variable fundamental del cambio organizacional y hay que entender cómo el cambio se desenvuelve en una secuencia temporal. Por ello conciben a las organizaciones como flujos o procesos antes que como cosas.

Para Pettigrew, Woodman & Cameron (2001), existen seis factores analíticos para estudiar el cambio:

La relación entre el contexto organizacional (externo e interno) y los procesos de cambio. En este factor hay que analizar tanto las variables externas e internas de la organización (desde la estructura a la cultura) y explicar cuál es su relación con los procesos de cambio. Hay cambios que vienen del interior y otros del exterior. Señalan que es necesario buscar una explicación holística del cambio.

Tiempo, historia, proceso y acción: señala que hay que superar la visión de la teoría del cambio como algo universal y ahistórico. La contextualización requiere entender mejor las palabras que refieren al proceso de cambio. Falta una mayor precisión en los conceptos. También agrega que el tiempo es una percepción subjetiva, por lo tanto, hay que entender cómo el cambio es percibido desde el punto de vista temporal. El tiempo de la organización también es una construcción social.

Procesos de cambio y los impactos en la *performance* organizacional: argumentan que hay que entender porqué una organización tiene mejor *performance* que la otra. Por ello hay que definir qué se considera una *performance* exitosa y otra fracasada, tomando en cuenta largas series de tiempo.

Estudios comparados internacionales: señala que las particularidades organizacionales son importantes, por lo tanto hay que estudiar los cambios de desde una perspectiva comparada internacional. La cultura afecta

fuertemente la experiencia organizacional y esto varía según el contexto. No hay que creer que los procesos de cambios son universales y por lo tanto no puede haber características diferenciadas por organizaciones o regiones. Creen que es importante remarcar que las organizaciones que hicieron cambios en las estructuras pero no en los procesos muestran experiencias fracasadas. Las palancas del cambio están en los procesos y la clave del éxito. La experiencia internacional muestra que existe una tendencia a los cambios incrementales antes que a los de tipo radical. Otra tendencia que se observa es que las organizaciones tienden a buscar complementar sus formas en los procesos de cambio, antes que a suplantarlas por otras. La experiencia internacional también muestra que hay distintas velocidades del cambio y que no hay una homogeneidad absoluta entre las distintas naciones.

Receptividad, clientelización, secuencia, pasos, cambios episódicos y cambios continuos: Sostienen que los estudios de organización saben sobre la receptividad a los cambios pero no tienen tanto conocimiento respecto de cómo adaptarlo o hacerlo a la medida de la organización y el contexto del que se trate. Aquí mencionan al cambio episódico y agregan que es un cambio intencional. Para Pettigrew *et al.* (2001) los mejores cambios son los de tipo continuo porque es una de las mejores formas de cambiar las organizaciones.

Mayor compromiso entre intelectuales y prácticos: el conocimiento del cambio se está moviendo de un modelo 1 (conducido por la teoría) a un modelo 2 (contextualizado, orientado hacia los casos concretos, interdisciplinarios y se incluye a la política y a la rendición de cuentas).

A continuación trataremos los dos grandes grupos de cambios, el radical y el incremental.

## **Cambio radical**

El cambio radical es un tipo de transformación por la cual las organizaciones son sometidas a transformaciones profundas.

Según Amis, Slack & Hinings (2002) el cambio radical es la transformación del arquetipo de una organización en otro. Por arquetipo entienden al conjunto estructurado de ideas, valores, creencias y percepciones respecto de cómo y qué debe hacer una organización, además del acuerdo respecto de los procesos, estructuras y sistemas que se utilizan para realizar esas tareas. Creen que los cambios radicales son precipitados por eventos externos a la organización pero las percepciones de los distintos actores internos son importantes pues son ellos quienes definen el nivel del problema o la amenaza externa que se les plantea. Si la coalición dominante es débil, no podrá afrontar los cambios necesarios.

En el caso de Greenwood & Hinings (1996), estudian el cambio radical y las etapas por la cual se lo alcanza. Este tipo de cambio implica romper con una orientación que tenía la organización y busca una transformación. El cambio radical puede transformarse en revolucionario cuando esta transformación ocurre súbitamente y afecta al mismo tiempo a todas las partes de la organización. El cambio radical es el que busca la transformación de un arquetipo organizacional en otro. Cuanto mayor sea el nivel de enraizamiento en su contexto institucional por parte de una organización, habrá una mayor resistencia al cambio de tipo radical. Los cambios serán de tipo convergente, o excepcionalmente, de tipo revolucionario.

Percibiendo luego, a las organizaciones como arenas de conflictos y consensos, Greenwood & Hinings (1996), afirman que los distintos grupos buscan ejercer su influencia para dominar. Frente al arquetipo de una organización, los distintos grupos pueden estar comprometidos con el *status quo*, ser indiferentes frente a ese orden, competir para instalar un modelo organizativo alternativo, o tener un compromiso reformista entre los distintos grupos para instalar un modelo diferente al vigente. Sostienen que los valores e intereses de los grupos son los que precipitan los cambios. Y el cambio radical ocurrirá cuando haya un consenso reformista (puede llegar también a cambios revolucionarios) o uno de tipo competitivo (generará cambios evolutivos). El cambio radical necesita de consensos y capacidad para la acción, esto introduce la variable poder en el esquema. También el cambio radical necesita de un fuerte componente normativo (en el sentido de valores) porque necesita de fuertes justificaciones. La desinstitucionalización parcial que implica un cambio radical opera mediante una conjunción de factores del contexto y los internos de la organización. La baja de la *performance*, la pérdida de compromisos con el arquetipo organizacional vigente, la introducción de un nuevo producto o proceso, un cambio de ideas generalizado, un cambio en las especializaciones de la organización son factores que pueden favorecer la probabilidad de aparición de un cambio radical. Por lo tanto hay que prestar atención a cómo cambian los valores de los distintos grupos de la organización y a los mecanismos de legitimación de las nuevas ideas. Los factores cognitivos de los grupos de las organizaciones pueden explicarnos cómo se produce este cambio

Son McNulty & Fearlie (2004) quienes estudian los cambios de tipo radical en las organizaciones públicas, focalizando sobre el servicio de salud británico. Señalan que los cambios radicales requieren de la instalación de un nuevo marco valorativo en los agentes. Los *managers* tienen que ser agentes del cambio. Los cambios propuestos tienen que solucionar algunos problemas a los distintos actores de la organización. Señalan que para hacer



reformas exitosas es necesario comprender la importancia de la política al interior de la organización como también contemplar los intereses de los distintos grupos que participan. Toda estrategia de cambio de tipo radical que sea resistida por algunos sectores de la organización termina siendo transformada, en el mejor de los casos, en un cambio de tipo convergente o completamente bloqueada. Agregan además que las estrategias de cambio radical, muchas veces terminan siendo modificadas por las condiciones que ellas mismas venían a modificar, por ello es importante tener en cuenta a la política y los intereses de los grupos.

## **Cambio incremental**

El cambio de tipo incremental es aquel que no transforma en el corto plazo el arquetipo de la organización, sin que actúa por acumulación en una serie larga de tiempo. También se lo describe como cambio convergente (Greenwood & Hinings, 2006).

Son Weick & Quinn (1999), quienes distinguen entre cambio episódico y cambio continuo. El cambio episódico parte de considerar a la organización como una estructura que tiene cierta inercia y en la que los cambios son algo infrecuente o discontinuos. El cambio es una interrupción dramática que se debe a un evento externo de la organización y la estructura debe adaptarse a estos cambios de contexto. Puede ser radical y tiene fuerte contenido estratégico. Este cambio tiene un punto de inicio y un punto final. Es perturbador para la organización y muchos programas son reemplazados antes que alterados. La organización exitosa será la que tenga la capacidad de adaptación continua. Cambian las significaciones y se construye una coordinación y compromiso. El cambio continuo, por el contrario, cree que las organizaciones son *autopoieticas* y que es un proceso constante y acumulativo. El cambio será la necesidad de la adaptación constante a las contingencias cotidianas. Tienen una dinámica incremental. El cambio surge a raíz de ciertos actos de adaptación que los agentes realizan en sus tareas cotidianas frente a los problemas del contexto. El agente de cambio le da sentido a las transformaciones y las redirecciona. Se alteran las significaciones, aparecen nuevos lenguajes organizacionales y aprendizajes.

Por otro lado, Boffo (2003), nos habla del cambio continuo y situado, que es aquel que producen las prácticas cotidianas de los distintos actores de la organización. Distingue entre cambio planificado (completamente detallado y orientado hacia un objetivo) y el cambio artesanal (tiene un objetivo pero no es tan pautado en cuanto a sus pasos intermedios, adopta una cierta improvisación o flexibilidad y se comporta más de una forma artesanal que técnica). Cree que el cambio organizacional se parece más al de tipo artesanal, si bien la formulación correcta siempre pareciera ser la de tipo

planificada. Las prácticas laborales cotidianas son fundamentales para explicar al cambio situado porque son ellas las que finalmente se adaptan a las tareas y a las realidades concretas. Los reglamentos en las organizaciones son utilizados al pie de la letra en estrictas ocasiones. Igualmente cree que ambos tipos de cambios son complementarios.

Es Tolbert (1996) quien nos señala que los tipos de cambio incremental o convergente son los que mejor cohabitan con las instituciones, por lo tanto éstas tienen fuerte resistencia al cambio de tipo radical.

## Actitudes frente al cambio

---

La actitud frente al cambio es un tema que provocó grandes debates en la teoría de las organizaciones y es un tópico que pasó de ser observado como una anomalía a intentar comprenderlo como una parte integrante del proceso de transformación. Lo mismo ocurre con la cuestión emocional (Greenwood & Hinings, 2006; Lines, 2005).

Lines (2005) nos dice que las actitudes frente al cambio son las respuestas que se obtiene de la gente ante las variaciones. Habrá una evaluación de estos grupos que generalmente se expresará en un juicio de valor frente a los cambios. Las actitudes iniciales frente a las transformaciones son muy importantes, porque una vez que se cristalizan, son muy resistentes al cambio. Por ello un posible éxito de las reformas tiene que ver con la presentación y aceptación inicial de las mismas. Sostiene también que las actitudes están explicadas por las jerarquías de valores, creencias y emociones, que tienen los distintos grupos de la organización. Hay cambios que son ambivalentes, es decir que la gente los rechaza pero la gerencia los aprueba.

Lo mismo ocurre con las emociones negativas frente a los cambios, llevan a que exista una actitud adversa frente a los cambios. La agente puede negar los cambios (no son necesarios), resistirlos (posponer al implementación, retener información), explotarlos (se exploran las nuevas experiencias y se prueba su eficacia) o comprometerse (los adoptan) (Lines, 2005).

Por ello hay que influenciar las actitudes frente al cambio antes de su consolidación, impidiendo o evitando generar emociones negativas, reducir la incertidumbre por mala comunicación, mostrándoles a los agentes un futuro mejor y reconocer los problemas actuales además de buscar soluciones satisfactorias para ambas partes -equifinalidad- (gerentes y empleados), etc.

Son Amis, Slack & Hinings (2002), quienes señalan que en los cambios organizacionales, aquellos grupos que tenían valores congruentes con los del cambio organizacional que se les proponían, adoptaban o prestaban mayor conformidad al proceso, mientras que aquellos que tuvieran valores divergentes buscaban adaptar esos cambios a su percepción o resistirlos. Asignan especial atención a los valores como explicativos de la actitud frente al cambio organizacional. Creen que las organizaciones tienen esquemas interpretativos de la realidad y que los cambios tienen que ver si la coalición dominante percibe algún problema externo como una amenaza o un factor que requiera ajustar la estructura al contexto. Afirman que la resistencia al cambio se incrementa cuando la gente de una organización tiene costos hundidos (aquellos costos que no recuperará si cambia o abandona ese mercado) en cuanto a ideas, valores, tiempo, intereses, jerarquías, etc, por lo tanto, la alteración de cualquiera de esas dimensiones les provoca una fuerte desarticulación y resistencia. Por ello cuanto mayor sea el costo hundido de los grupos de una organización, mayor será la necesidad de la coerción para introducir los cambios. Y cuando esa coerción desaparece retornan a su forma previa o buscan la mayor adaptación posible al orden anterior. También señalan que si el grupo dominante tiene una estructura valorativa o de intereses distinta a los cambios propuestos, estas variaciones serán imposibles de llevar a la realidad. Sostienen también que el cambio radical es posible si existen grupos en la organización que acuerdan con los valores y la estructura de los cambios propuestos. Ponen la atención en la necesidad de hacer concordar los valores de la *élite* y la no *élite* de las organizaciones, como una forma de lograr grandes cambios.

Siguiendo con sus argumentos, Amis, Slack & Hinings (2002), señalan que pocas organizaciones llegan a cumplir todos los objetivos de un cambio radical, porque siempre hay negociaciones, conflicto, demoras y cambios de personal. Es central entender que las organizaciones evolucionan hacia cosas similares a lo que eran. Si son parecidos (cambio y estructura de valores), el cambio es posible, si no, hay resistencia. Agregan que las percepciones de la no *élite* pueden tener efectos devastadores porque si bien no generan grandes cambios, pueden prevenirlos, impedirlos o resistirlos. Respecto de las presiones para lograr cambios, pueden ser relativamente útiles en los primeros estadios del cambio, pero es imposible mantener un proceso de transformación apoyado constantemente en la coerción, el consentimiento es un requisito indispensable para cierta estabilidad posterior de los cambios.

## El impacto del cambio tecnológico

---

Es innegable que en las organizaciones modernas la introducción de la tecnología ha producido grandes cambios en todas las dimensiones. Por ello analizaremos algunas visiones respecto de cómo la tecnología es conceptualizada respecto de los cambios.

Barret, Grant & Wailes (2007) critican a los que piensan solamente en la introducción tecnológica como una cuestión ligada a la materialidad que determina la estructura de la organización. Sostienen que la tecnología tiene que ser considerada como un actor más del cambio en las organizaciones y que es tan importante la técnica como los usos que le dan los distintos grupos de las organizaciones. La tecnología facilita cierto orden social y a la vez forma redes heterogéneas de actores humanos y no humanos. La tecnología y los cambios que provoca tienen una doble cara, tanto material como simbólica, por ello le prestan atención tanto al contexto institucional de la introducción tecnológica como al discurso que se despliega en torno al cambio y la técnica. Las emociones frente al cambio tecnológico son también importantes, porque determinan actitudes y construyen discursos de identidad organizacional. La tecnología influye en la definición de la identidad organizacional. Por ello concluyen que es importante considerar a la tecnología como un actor y como instrumento de distintos grupos de la organización. La tecnología cambia a las organizaciones pero también les reconfigura sus redes sociales. Señalan que el cambio organizacional tiene una naturaleza compleja, contingente y socialmente construida.

Por su parte, Armenakis et al. (2007), sostienen que la innovación tecnológica en una organización requiere de cambios en los comportamientos y creencias de los que van a utilizar esos instrumentos (los llama *recipients*). Los empleados deben creer en la oportunidad y necesidad del cambio y también deben ser capaces de implementarlos. La autoridad del líder organizacional es muy importante para conducir estos cambios y esto tendrá un efecto contagio sobre el resto de la estructura porque no solo debe gerenciar la transformación sino también hacerla atractiva para los distintos grupos. Supone que las creencias influyen los comportamientos sociales, por lo tanto el líder debe prestarles especial atención y trabajar con ellas. Perciben al cambio como un proceso que debe ser conducido.

Continuando con sus argumentos, Armenakis *et al.* (1999, 2007), reconocen que en el cambio tecnológico en las organizaciones se atraviesa por tres etapas, a saber: a) preparación, b) adopción, y c) institucionalización.

Orlikowski & Yates (2006) sostienen que hay una fuerte relación entre el cambio organización y la introducción de nuevas tecnologías de sistemas y

comunicaciones. Sostienen que la tecnología tiene propiedades materiales y que su introducción produce un nuevo orden social. Agregan que la tecnología construye redes de poder al interior de las organizaciones, a partir de su introducción los grupos más poderosos serán los que serán capaces de manejar la tecnología y su dirección estratégica.

Es Orlikowski (2007) quien señala que la tecnología implica cierta materialidad y que se mezcla con lo social en el trabajo diario de las organizaciones. Cree que la visión de las organizaciones como algo inmaterial y que importan la cultura, el discurso, el lenguaje, etc, es limitada. Critica también a las perspectivas tecnocéntricas que creen que la tecnología palanquea la acción humana y la toman como algo predecible, externo, estable y que se comporta según se esperaba en los planes originales. Por ello, cree que esta visión es determinista respecto de la relación entre tecnología y organización. Existen también crítico con la visión humanocéntrica de la tecnología, en la cual se presupone que el ser humano le da sentido e interactúa con la tecnología. La visión de Orlikowski señala que la tecnología implica cierta materialidad y que interactúa con el sistema social y que finalmente terminan constituyendo un fenómeno fusionado pero inseparable. Este nuevo sistema termina siendo dinámico pero frágil porque los dos elementos constitutivos están cambiando continuamente. Por ello, presta especial atención a las redes de comunicación de las organizaciones en la cual esta fusión de tecnología y seres humanos termina creando una cierta realidad. En un artículo anterior, Orlikowski & Barley (2001) señalan que la transformación de las sociedades industriales en post industriales hizo que los límites entre la organización y la tecnología sean más difusos, pero curiosamente, esto no implicó una mayor fusión entre la teoría de las organizaciones y los estudios tecnológicos.

## Resistencia al cambio

---

Es Boffo (2003) quien define a la resistencia al cambio como el desvío que existe entre las nuevas prácticas y procedimientos que se buscan implementar en una organización y las prácticas vigentes entre los agentes. Todo comportamiento es situado, por lo tanto hay que estudiar cómo los valores y las prácticas cambian y son adaptadas por los agentes de la organización a su realidad concreta.

Por su lado, Armenakis y Bedeian (1999), reflexionan sobre el contenido de los cambios organizacionales, creen que en las experiencias exitosas mejoran la *performance*. Ponen el acento en dos factores del cambio que influencia la *performance* organizacional: a) los aspectos transformacionales (nuevas habilidades para los empleados, nuevos comportamientos, nuevos

liderazgos, nuevas prácticas, nuevos procedimientos, nuevas estructuras, etc.) y b) los aspectos transaccionales (contrato psicológico, la motivación, el clima de trabajo, la percepción de los cambios, etc.). Un cambio exitoso tiene que gerenciar bien ambos aspectos mencionados.

Siguiendo con sus ideas, Armenakis y Bedeian (1999), consideran que hay que analizar los factores que llevan a la resistencia al cambio. Creen que el cambio tiene que ser planificado y que hay que estudiar previamente las actitudes del personal ante posibles innovaciones. El éxito de los cambios dependerá del gerenciamiento de estas actitudes y emociones.

Szabla (2007) explica la resistencia al cambio poniendo el acento en lo emocional y cognitivo. Estudió diversas reformas y encontró tres grupos distintos: a) los racionales-empíricos, b) los normativos-reeducativos y c) los coercitivos. La tasa de éxito de los cambios planificados es baja. Cree también que se sabe poco de la resistencia al cambio desde un punto de vista multidimensional y particularmente se le ha prestado poca atención a la parte emocional. Estudió qué hacen los líderes para guiar el cambio y como responden los *recipients* a estas variaciones. Señala que hay tres estrategias de liderazgo del cambio planificado: a) racional-empírica; tiene sus bases en el racionalismo y creen que todo sistema tiene como meta ser más eficiente. Suponen que los actores están guiados por la razón y que utilizan la lógica para cambiar sus comportamientos. B) normativa-reeducativa, mezclan el método científico y el espíritu democrático. Creen en las reformas racionales y participativas. Las estrategias de cambio deben ser validadas con la participación de la gente. Asignan especial importancia a la participación del usuario, y c) la estrategia de poder-coercitiva, está basada centralmente en la aplicación del poder y es el que guía el cambio. La gente va a cambiar porque el dirigente cambió y van a responder a esa jerarquía. No se le asigna importancia a la participación.

De una forma conclusiva, Szabla (2007), cree que todo cambio para ser exitoso tiene que contemplar lo cognitivo, lo emotivo y lo intencional de los distintos grupos.

Es Corley (2004) quien estudia la relación entre la identidad organizacional y la resistencia al cambio. Sostiene que las identidades son socialmente construidas y que también se tienen que adaptar al contexto, por lo tanto si hay cambios externos, habrá algunos cambios en las identidades. Cree que las identidades también pueden ser gerenciadas frente a los cambios y a las resistencias y que el rol del líder es central en esto.

Por su parte, Bartunek et al. (2006), estudian los cambios desde el punto de vista de los *recipients* y de los que llevan adelante cambios diseñados por otros. Señala que los *recipients* no son pasivos en la instrumentación de los cambios, pues construyen significados y evalúan al sistema. Tienen también

la capacidad de realizar ciertos desvíos en la implementación de las reformas, además de poder resistirlas. Por lo tanto, todo cambio organizacional debe incluir la perspectiva emotiva y los significados que los *recipients* perciben en las reformas.

Van de Ven *et al.* (2008), estudiando la resistencia al cambio en organizaciones hospitalarias, afirman que los cambios organizacionales rara vez tienen un amplio consenso. Señalan que hay modelos mentales de los distintos grupos o actores que indican cómo la organización debería funcionar y qué fines habría que perseguir. Estos cuatro modelos serían: a) el burocrático, orientado hacia el mantenimiento del sistema. Le presta especial atención al cumplimiento de los procesos y las normas. Está orientado hacia la gestión por normas. b) el modelo de mercado, está orientado hacia las relaciones fluidas entre productor y consumidor. Busca la adaptación entre la oferta y la demanda y está focalizado hacia el producto, c) el modelo de la profesión médica, está orientado hacia los estándares intersubjetivos del rol médico, sus preocupaciones están ligadas al cumplimiento de un código de ética o estándares de comportamientos ligados al grupo médico. Su centro de atención está en el vínculo médico-paciente, y d) el modelo de la comunidad, le presta especial atención a la relación con los distintos actores del contexto de la organización. Valoran fuertemente la participación de los ciudadanos. Creen que la organización tiene que atender a las demandas sociales de su contexto. Frente a estas distintas lógicas, Bartunek *et al.* (2006) nos muestran que la mejor manera de manejar esta diversidad cognitiva es buscando un modelo integral de decisiones que busque consensos y comunes denominadores entre los distintos grupos, para introducir los cambios o para reducir las resistencias.

Según Kondra & Hinings (1998), la resistencia al cambio puede definirse como un problema de la coalición dominante en las organizaciones, quienes perciben a los cambios desde el punto de vista de una amenaza a la posición que ocupan. Son los costos hundidos que tienen los distintos grupos, desde un punto de vista material y simbólico, los que estructuran esta resistencia al cambio y una buena parte de la inercia organizacional o aversión al riesgo.

Siguiendo sus argumentos, Kondra & Hinings (1998), sostienen que las organizaciones pueden desviarse de las normas institucionales, pero cuando están en un contexto institucionalizado hay más límites a los desvíos y consecuentemente, sin desvíos no hay cambios. Por lo tanto, una de las características fundamentales para que existan cambios es la existencia de una cierta diversidad dentro de un contexto institucional. Esto permitirá que haya organizaciones que estén por encima y por debajo de la *performance* promedio de un campo institucional. A las organizaciones que están por encima del promedio, las llama renegadas, las que están por debajo, las llama perros y las que están en el promedio, los llama equifinalistas u

operadores institucionales. Los perros tienen una pobre *performance* organizacional y pueden ser organizaciones que fracasaron en cambiar o que se desviaron de las normas institucionales de su campo. Corren riesgo de ser expulsados del campo institucional en el que se desempeñan. Los renegados, tienen una *performance* mejor que el promedio y operan por fuera de las normas institucionales, están buscando adaptarse a cambios futuros y hacen aparecer pobres al resto. Los equifinalistas u operadores institucionales buscan siempre regularizar el campo institucional, por ello tenderán a buscar que los renegados se pongan en línea con las normas o, los combaten o ignoran. Por ello estos autores, ponen el acento en la facultad humana de la coalición dominante para instalarse en alguno de los tres lugares de la clasificación (perros, equifinalistas y renegados). Esta teoría nos muestra la tensión existente entre la pulsión por la competencia que tienen los renegados contra las presiones isomórficas que tienen los equifinalistas, e intenta explicar cómo ciertos cambios pueden institucionalizarse. La institucionalización es conducida por la necesidad de estabilidad y certidumbre, característica de un comportamiento eficiente y es la forma a través de la cual las coaliciones dominantes tratan de minimizar la incertidumbre y la pérdidas de posición que pueden emerger con los cambios organizacionales.

En el texto de Tolbert (1996) se señala la tensión que existe entre los cambios y la institucionalización. En todo proceso de cambio, hay etapas hasta llegar a la institucionalización. Dichas etapas son a) la habitualización que es cuando frente a una novedad se comienza a observar en la gente una cierta construcción de sentido, es decir una cierta generalización, b) la objetivación, cuando dichos cambios son generalizados y tienen consenso entre los distintos grupos de la organización, c) sedimentación o institucionalización, es cuando esas generalizaciones y consensos adoptan una continuidad histórica y estructural en la organización. A medida que un cambio se va institucionalizando pasa de tener una alta variedad en la implementación hasta tener una baja varianza. Lo mismo ocurre con la difusión del cambio, al principio es por imitación, luego es por imitación y normativo y finalmente, es estrictamente normativo. En su argumento se evidencia que las organizaciones altamente institucionalizadas son más resistentes al cambio, y en el caso de ocurrir un cambio, asimilan mejor el de tipo incremental que el radical.

En el caso del artículo de Greenwood & Hinings (1996), se intenta comprender la percepción de los cambios frente a una perspectiva institucionalista. La teoría neoinstitucional no es necesariamente una teoría del cambio, porque estudia lo que permanece, lo que estabiliza, lo que se adapta, mientras que la teoría del cambio estudia la variación, lo que cambia. Sostienen que para la teoría neoinstitucional la supervivencia de las



organizaciones en su contexto institucional tiene que ver con su capacidad de su adaptación. Los comportamientos institucionales son una respuesta a ese contexto, aunque no siempre dicha adaptación significa una mejora en la *performance* de la organización. Estas presiones institucionales son las que llevan a las organizaciones a adoptar un mismo arquetipo organizativo. El cambio radical es el que busca la transformación de un arquetipo organizacional en otro. Los neoinstitucionalistas ponen el acento en la red de organizaciones que constituyen un campo institucional. Creen en la persistencia, antes que en el cambio y sienten una mayor afinidad por los cambios de tipo convergente pues tienden a reproducir el orden vigente. Por lo tanto, una organización cuanto más enraizada esté en su contexto organizacional, tendrá una mayor resistencia al cambio de tipo radical.

## Conclusiones

---

La cuestión del cambio en las organizaciones sigue siendo un tema de actualidad y necesariamente complejo. La introducción de la informática en las organizaciones públicas como así también distintos mecanismos de vinculación directa del contribuyente con la Administración Tributaria, significó la aparición de nuevos problemas, conductas, aprendizajes, demandas y capacidades.

Buena parte de la bibliografía analizada nos lleva a reflexionar respecto de los umbrales de tolerancia de las organizaciones públicas a los distintos cambios que se le proponen. La evidencia señalaría que el cambio de tipo incremental es más aceptable, porque conjuga un cierto equilibrio entre componentes nuevos y viejos. El de tipo radical, genera un nivel mayor de incertidumbre, turbulencia y resistencia organizacional. También este tipo de cambio genera un grupo de gente que añora una situación pasada, por no tanto, tiende a generar una mayor memoria resistente en la organización.

Otro elemento a tener en cuenta es que tanto el tipo de cambio incremental como el radical necesitan de una cuota importante de liderazgo y proyecto para ser llevados a cabo. El incremental, necesita una visión de largo plazo y una estabilidad en las políticas que se implementan. El de tipo radical, requiere mucho liderazgo y presenta una problemática mayor para su posterior estabilización.

Por ello, y para concluir, el problema en las organizaciones públicas no es solamente cómo introducir los cambios, sino cómo hacerlos sostenibles en el tiempo.

## Acerca del autor

---

Alejandro M. Estévez

Investigador Jefe, Instituto AFIP.

Correo electrónico: [almestevez@afip.gov.ar](mailto:almestevez@afip.gov.ar)



# Factores subjetivos incidentes en la institucionalización de la *e-taxation*

---

Susana C. Esper

## RESUMEN

La innovación tecnológica vinculada al gobierno electrónico, ha modificado notablemente la relación entre ciudadanía y Estado y, consecuentemente, entre contribuyentes y administración tributaria. Este artículo explora los factores incidentes en la adopción de las tecnologías de la administración tributaria por parte de los diversos perfiles de los contribuyentes.

*Palabras Clave:* Administración Tributaria – *e-taxation* – contribuyente – gobierno electrónico



## Introducción

---

Tradicionalmente, las escuelas ortodoxas han atribuido el cumplimiento fiscal al temor del contribuyente a ser atrapado y castigado por la autoridad (Allingham & Sandmo, 1972). Sin embargo, dichas explicaciones no dan cuenta de aquellos Estados en los cuales la probabilidad de sanción y auditoría es muy baja pero, paradójicamente, el nivel cumplimiento es muy alto (Torgler & Murphy, 2004). Consecuentemente, el cumplimiento fiscal es un fenómeno que, aunque en gran medida dependa de la capacidad de fiscalización estatal, también se ve influido por múltiples factores, incluso aquellos de índole subjetiva. Más específicamente, a pesar de la metáfora del *homo oeconomicus* como ilustración del comportamiento humano, el individuo también siente el peso de sus creencias al momento de tomar una decisión sobre cómo actuar.

En trabajos previos (Esper, 2008), hemos revisado una serie de “factores estructurantes” de la cultura fiscal, dentro de los cuales se dedica un capítulo especial a la relación existente entre los contribuyentes y la administración tributaria (en adelante, AT). Ahora bien, es innegable que sobre la recaudación impositiva inciden cuestiones sobre las cuales la AT carece de control, a pesar de existir otros que si entran en su órbita de acción (Fjeldstad, 2003). En dicho contexto, el desafío de las AT es aumentar, o al menos mantener, el nivel de cumplimiento de los contribuyentes, que son naturalmente diversos, tanto en la dimensión subjetiva como en sus situaciones tributarias objetivas (Wenzel, 2007; Serra, 2005). Frente a esta perspectiva, es vital conocer dicha subjetividad de modo de esbozar estrategias que efectivamente favorezcan el cumplimiento fiscal, más aun si tomamos en cuenta que la capacidad de recaudación tiende a ser un aspecto crítico especialmente en los países en desarrollo (Von Soest, 2007). Ello, principalmente en un contexto en el cual es ampliamente aceptado que la administración juega un papel altamente significativo en la capacidad de un Estado para lograr sus metas sociales y económicas, constituyendo una función crítica de gobierno que provee una fuente continua de fondos para reforzar los esfuerzos económicos y sociales del Estado (Rigby, 1995).

Por otra parte, en los últimos años se ha hecho patente un cambio de paradigma en la AT, dentro del cual se incluye la “atención al contribuyente” (Aberbach & Christensen, 2007). Dentro de dicho cambio, una de las innovaciones más significativas, ha sido la inclusión de las nuevas Tecnologías de la Información y el Conocimiento (TICs) (CIAT, 2000; Moon, 2002), como forma de optimizar los servicios y así lograr mayor cumplimiento, democracia directa, un aparato estatal más abierto y, obviamente, mayor eficiencia recaudatoria (Aberbach & Christensen, 2007).

Por lo tanto, luego de emplear un esfuerzo económico y humano notable en la adopción del gobierno electrónico, es lógico que las AT se esfuercen en ser exitosas en este tipo de iniciativas. En este sentido, para que dichas prácticas efectivamente se institucionalicen (es decir, se conviertan en parte de las rutinas de los contribuyentes) es vital lograr cierta voluntad de aceptación entre los ciudadanos. Si dicha adopción no se logra, entonces nunca se terminarán por superar las formas de gestión más tradicionales o las nuevas sólo se utilizarán en forma esporádica y la inversión de tiempo y esfuerzo no habrá dado sus frutos. De allí se desprende que las percepciones de los individuos constituyen factores esenciales en el éxito de las políticas de gobierno electrónico (Park, 2008).

Sin embargo, a pesar de la centralidad de nuestro análisis, pocos trabajos han investigado las demandas o la perspectiva de los ciudadanos con respecto a esta cuestión, como así también en relación al interrogante sobre qué factores inciden sobre la vinculación fisco-contribuyente en materia de tecnología (Choudrie & Dwivedi, 2005; Mylward & Snyder, 1996; Tan & Leewongcharoen, 2005). De hecho, el nivel de aceptación de las TICs entre los ciudadanos, es un tema descuidado en la actualidad pero que, en última instancia, es determinante para lograr el éxito del gobierno electrónico en la medida que sistemas no aceptados o que realmente no son utilizados, de ninguna manera pueden llegar a tener valor (Ozgen & Turan, 2007). Consecuentemente, el objetivo del presente trabajo será indagar sobre aquellos factores que inciden en el nivel de aceptación de los ciudadanos con respecto a las herramientas de *e-taxation* (imposición electrónica), en la medida que consideramos que dicho fenómeno responde también a cuestiones profundamente subjetivas.

## Consideraciones Previas: “factores estructurantes” de la voluntad fiscal

---

En trabajos previos (Esper, 2008), hemos establecido una serie de factores que pueden moldear la voluntad del ciudadano de convertirse en un contribuyente responsable:

- **Percepción de institucionalización:** La percepción de que las instituciones ordenan la vida en sociedad (en base al establecimiento de reglas claras), facilita la voluntad de cooperación individual al bienestar general. En cambio, la percepción de que nadie cumple con sus obligaciones (incluso la sospecha de corrupción estatal), favorece la incertidumbre y, consecuentemente, destruye la voluntad de cooperación (Powell

& DiMaggio, 1999; Jepperson, 1999; O Donnell, 1996; Kalmanovitz, 2003; Goodin, 2003; Sztompka, 1998 y 1996).

- **Percepción de cohesión social:** La percepción de pertenencia a una determinada comunidad política, genera solidaridad y, consecuentemente, voluntad de cooperar con el bienestar general. En cambio, una sociedad con alto nivel de exclusión, descrea de los principios solidarios, acercándose al interés egoísta y al sálvese quien pueda (Ferroni, 2005; Tokman, 2007, Estévez & Marini, 2006).
- **Cultura política:** Los valores políticos (nivel de intervención estatal deseado, apego a la democracia, conformidad con la asignación del gasto público) inciden sobre la voluntad de cumplimiento, como asimismo, el nivel de confianza en las instituciones. Un ciudadano interesado en un alto nivel de intervención estatal no concebirá el impuesto como un saqueo, como asimismo el apoyo a la democracia y la percepción de legitimidad del gobierno democrático favorecen el cumplimiento (Catterberg, 1989; Torgler, 2005; Torgler & Schneider, 2007).

Sin embargo, además de los factores mencionados anteriormente, existe un cuarto fenómeno que constituye nuestro objeto de estudio en el presente trabajo:

- **Relación entre ciudadano y Administración Tributaria:** La cultura fiscal es también resultante de la relación entre los ciudadanos y las autoridades de la administración tributaria. Ello es así, porque a pesar de que no es el fisco el encargado de definir las políticas impositivas, ni de decidir sobre el destino de dichos impuestos, sí constituye la cara visible del Estado al momento de la recaudación, por lo que el vínculo entre Administración Tributaria y contribuyente excede lo meramente transaccional, para convertirse en una relación infinitamente más compleja donde incluso hasta podrían llegar a jugar factores como los emocionales (Feld & Frey, 2007). Frente a esa perspectiva, toma valor la percepción ciudadana de que la administración tributaria realiza todo lo que está a su alcance para favorecer el cumplimiento tributario; desde medidas como capacitación de los *street-level bureaucrats* (funcionarios de ventanilla), la informatización, el avance tecnológico, la calidad normativa, la practicidad y las prácticas orientadas a la satisfacción del ciudadano. Entonces, a mayor confianza y satisfacción en el trato con la administración tributaria, debería poder esperarse un aumento del cumplimiento impositivo (Torgler, 2003 y 2005).



Por tanto, limitaremos el objeto de nuestro estudio a aquellos aspectos subjetivos (valores, percepciones, imágenes) que los ciudadanos construyen en torno a la AT; específicamente, a los cambios generados a partir de la inclusión del gobierno electrónico.

## El cambio de paradigma en la administración tributaria

---

Las Administraciones Tributarias no han estado ausentes de las corrientes de la Nueva Gestión Pública (NGP), que promueve valores como la orientación y la atención al cliente<sup>1</sup>. Ello, a su vez favorece las prácticas de democracia directa, el logro de un aparato estatal más abierto y la búsqueda de mayor eficiencia. En ese contexto, el dilema de las organizaciones públicas (en nuestro caso, las AT) será adaptarse a dichos cambios sin perder legitimidad (Aberbach & Christensen, 2007; Devas *et al.*, 2001).

Una de las innovaciones más relevantes para la AT, ha sido la atención prestada al cumplimiento voluntario de las obligaciones impositivas. Ello implicó, para las administraciones, el hecho de abandonar el viejo modelo de contribuyente sospechoso para favorecer el cumplimiento voluntario a través de la mejora continua en el servicio al contribuyente. Una segunda innovación la constituye el hecho de que el nuevo modelo de AT se basa en el uso intensivo de las tecnologías de información (CIAT, 2000). Como mencionamos previamente, ello constituirá el área de estudio de nuestra investigación.

Las nuevas tecnologías de gestión coinciden con la emergencia del paradigma del gobierno electrónico. Ambos cambios están profundamente relacionados. De hecho, la implementación de tecnologías de gestión y herramientas de *e-government*, han permitido asegurar una mejor calidad de servicio al contribuyente; a la vez, generaron una capacidad de control más amplia para la AT y, consecuentemente, menores costos de gestión. Por otra parte, los avances en la AT vienen motivados por un aumento de las expectativas de los contribuyentes (CIAT, 2000), por lo que deben prever estrategias permanentes de adaptación de sus servicios a la demanda del público. En ese sentido, comprender dichas percepciones nos permitirá arriesgar con qué dificultades puede enfrentarse la AT en el futuro.

El nivel de penetración de Internet y las oportunidades que abren las TICs, han aumentado notablemente en el sector privado y, con esto, se ha

---

<sup>1</sup> Para una descripción más completa de las corrientes de la Nueva Gestión Pública, pueden consultarse los trabajos de Alford (2002), Estévez (2001), Ramió Matas (2001) y Schroeder (2006).

elevado el nivel de exigencia de los ciudadanos. Ello ha advertido a los gobiernos y a las organizaciones públicas de todo el mundo sobre el potencial de estas herramientas y la necesidad de adoptarlas en las gestiones diarias, fomentando la inversión en el desarrollo del gobierno electrónico. De hecho, este tipo de servicios puede llegar a generar un mejoramiento dramático de todas las áreas gubernamentales; especialmente, la forma de relación entre ciudadanos y gobierno, tendencia de la cual la AT no está excluida. Asimismo, el uso de las herramientas de gobierno electrónico, puede traer beneficios para el gobierno (aumento de la eficiencia, menor gasto público). La tecnología permite a las administraciones tributarias organizar y administrar su información de manera eficiente, hacer el mejor uso posible de la información y trabajar continuamente hacia la eliminación de la innecesaria recopilación de información. Al mismo tiempo, la información de los contribuyentes debe usarse con integridad para proteger la información personal contra el uso inadecuado. Asimismo, La capacidad de la administración tributaria para proveer sistemas y recursos a fin de medir y mejorar el cumplimiento con las leyes tributarias, dependen de los sistemas de información los cuales pueden capturar datos en el procesamiento de las declaraciones de impuestos, analizar datos para la toma de decisiones y generar informes que capten la efectividad y eficiencia de nuestros procesos de fiscalización. Del lado del ciudadano, puede favorecer la mayor rapidez en la gestión. Además, ciudadanos y, específicamente, contribuyentes, pueden recibir información y datos más actualizados. Sin embargo, la adopción de dichas tecnologías está atada al nivel de aceptación y a la voluntad de adopción que dichas tecnologías logren entre los contribuyentes (Carter & Belanger, 2005 y 2004a; Choudrie & Dwivedi, 2005; Rigby, 2005; Nolan, 2001; Clark, 2003).

Internet constituyó una revolución para este nuevo paradigma de la Administración Tributaria, además de haber generado un efecto de gran transformación en la sociedad. Si bien la explosión de Internet vino favorecida por la iniciativa privada, los gobiernos de todo el mundo han realizado intentos significativos para incluir dichas herramientas, tanto para la mayor eficiencia y eficacia de la gestión como para la puesta en común de información, comunicación con los ciudadanos (Kumar *et al.*, 2007).

En el caso particular de la AT, la inclusión de las técnicas de gobierno electrónico han sido llamadas *electronic taxation* (impuesto electrónico). Se trata de una nueva forma de pago de impuestos, que no requiere la asistencia de los contribuyente a la sede de la AT (Ozgen & Turan, 2007). La incorporación de notables avances tecnológicos, mejoraron las comunicaciones entre Fisco y contribuyentes y también la capacidad de control de las primeras (especialmente en lo relativo al análisis de riesgo), a la vez que la atención del contribuyente y a la disminución de costos. Los

servicios son de diversos tipos, como el suministro de información y asistencia *online* al contribuyente, o el pago de impuestos por la vía electrónica (Pita, 2007).

## La evolución del *e-government* en la AT

---

Las organizaciones tributarias no podían ser ajenas ni permanecer indiferentes al impacto que ha supuesto en un buen número de actividades sociales y económicas la utilización de Internet. La red se ha convertido con rapidez en un instrumento más para facilitar las relaciones entre los contribuyentes y las administraciones tributarias. Prácticamente la totalidad de las organizaciones fiscales disponen de una página web para suministrar información o para recibir consultas. Asimismo, avanza en la mayoría de los países europeos y americanos los mecanismos necesarios para admitir el registro, la declaración y el pago de tributos, e incluso la notificación de liquidaciones, por vía electrónica. En el proceso que siguen las Administraciones Tributarias en relación con el uso de Internet, pueden distinguirse tres etapas (Díaz Yubero, 2003):

- (1) La inicial, meramente informativa donde se comunica a los contribuyentes qué es la AT, qué medios tiene, cómo está organizada, dónde están sus oficinas, cómo contactar, etc. Prácticamente todas las AT del mundo tienen ya su sitio abierto y esta etapa cubierta.
- (2) El segundo nivel conlleva el ofrecimiento de servicios a los ciudadanos: programas para confeccionar las declaraciones tributarias, bases de datos con respuesta a las preguntas más frecuentes, solicitudes de algunas modificaciones en el registro de contribuyentes, presentación de declaraciones, etc. Supone obviamente, un cambio significativo en el modelo de relaciones entre la AT y los contribuyentes y ofrece importantes posibilidades a ambas partes
- (3) Sin embargo, la etapa decisiva en el uso de Internet por las AT, ha de suponer un cambio radical en los procedimientos y métodos de trabajo e incluso, en la propia organización de la administración. Ya no se trata de hacer lo mismo que antes pero a través de una vía más rápida, sino de trabajar de forma distinta para aprovechar realmente todas las posibilidades que ofrece Internet. Sin duda, las relaciones Fisco–Contribuyentes a iniciativa de cualquiera de las partes y las relaciones entre las diferentes AT, para intercambiar información por ejemplo, se ven fuertemente afectadas por las nuevas tecnologías. Internet supondrá, está suponiendo ya, una mayor transparencia en el funcionamiento de las organizaciones tributarias y, por consiguiente, un efecto emulación y de convergencia entre ellas, al demandar los

ciudadanos los servicios y posibilidades que saben, ofrecen otras Administraciones (Díaz Yubero, 2003).

La tecnología también ha convertido en fundamental el hecho de que las Administraciones Tributarias, por iniciativa propia o por medio de convenios con otros organismos públicos y privados, desarrollen permanentemente programas de divulgación y de educación tributaria (De Souza, 2001).

De todas maneras, debe recordarse que la tecnología en sí misma no es un objetivo, sino un medio para lograr eficiencia en la AT. Para alcanzar la excelencia en la gestión, las AT deben focalizarse en los contribuyentes. Como consecuencia, los conceptos más importantes son la reducción de los plazos de espera en las diversas gestiones, la disminución del error humano y de la incertidumbre o discrecionalidad por la introducción de sistemas y la automatización de las actividades, la accesibilidad (en términos geográficos y de facilidad), la ventanilla única y la unificación de las bases de datos, etc. (Andarias, 2006).

## El dilema de la atención al contribuyente en la administración tributaria

---

La recaudación impositiva siempre ha sido una cuestión sensible para los Estados. En la historia de las AT siempre ha existido, de hecho, una tendencia a desarrollar agencias recaudatorias fuertes y centralizadas, con amplios poderes coercitivos, para asegurar el ingreso a través del cobro de tributos. Para cumplir sus funciones, las AT deben valerse de buenos sistemas de información y mecanismos de recaudación, y deben tener la capacidad de poder comunicar claramente que dispone de la autoridad para ejercer esas funciones, transmitiendo que nunca se podrá prescindir totalmente de ciertos mecanismos de control. A pesar de dicha imagen, las AT han adoptado ciertos modos de comportamiento más amistosos con el contribuyente, a pesar de que dicha actitud parezca no ser coherente, ya que un viraje hacia el paradigma de la “atención al contribuyente” o el cumplimiento voluntario, podría actuar en detrimento de su capacidad de control y fiscalización (Aberbach & Christensen, 2007).

## La subjetividad del contribuyente y la aceptación de la *e-taxation*

---

Ahora bien, el avance tecnológico, de todas maneras, no debe ser visto solamente como un cambio técnico, sino también cultural. Es decir, el éxito del proceso depende, incluso, de las percepciones, creencias y valores de los futuros usuarios, ya que influyen sobre sus decisiones. Consecuentemente, es dable considerar que las actitudes de los contribuyentes hacia la adopción de las herramientas de gobierno electrónico, serán centrales en lo relativo a su relación con la Administración Tributaria (Fishbein & Ajzen, 1975).

Por otra parte, de acuerdo a Lars Feld y Bruno Frey (2007), la relación entre administración tributaria y ciudadano funciona como una especie de contrato “psicológico”. Es decir, se trata de un contrato tácito, no legal. En ese contrato, el trato respetuoso por parte de la AT es central para que los términos se mantengan. Asimismo, en una democracia, la AT no puede estar ausente de la rendición de cuentas al ciudadano. Puede esperarse que el contribuyente responda positivamente si es tratado con justicia, respeto y dignidad por parte de los funcionarios de la administración tributaria, en vez de sentirse “sujetos” de la investigación impositiva. Asimismo, otro factor relevante, es la posibilidad de contribuir a la definición de políticas vinculadas a la cuestión impositiva. La participación democrática, además, alienta a las personas a comprometerse con lo que han definido, por lo que aumentaría el cumplimiento fiscal (Pearce, 2007) Y las herramientas de *e-taxation*, como ya se ha mencionado, constituyen una herramienta ideal para facilitar la comunicación entre ciudadanos y AT, incidiendo positivamente en las prácticas democráticas y participativas (Gronlund, 2003).

## Factores incidentes en la adopción de la *e-taxation*

---

El nivel de aceptación y de expansión de una nueva tecnología en un contexto determinado, es comúnmente denominado “difusión” (Loch & Huberman, 1999). A continuación, enumeraremos una serie de factores que son de vital importancia para lograr la aceptación, difusión y, finalmente, adopción de las herramientas de *e-taxation* por parte de los contribuyentes.

## **Percepción de utilidad / Ventaja relativa.**

La percepción de utilidad de una herramienta de gobierno electrónico, es el nivel en el que una persona considera que el uso de un sistema en particular mejorará su desempeño en una cuestión. La idea de ventaja relativa, coincidentemente con la anterior, alude a la percepción de que esta herramienta es superior al recurso que se utilizaba anteriormente para gestionar dicha operación. Por supuesto, esta consideración es profundamente subjetiva, y no necesariamente es reflejo de una situación real y objetiva. Se trata de que el contribuyente considere que la aplicación es útil en alguna medida para él (Carter & Belanger, 2004a). De hecho, el valor principal del gobierno electrónico es, sin duda, la oportunidad de proveer a la comunidad de un servicio de calidad, en forma eficiente (Brueckner, 2005), a través de servicios que tengan aspecto “amigable” y sean fáciles de utilizar (Clark, 2003).

Consecuentemente, niveles altos de percepción de utilidad favorecen las intenciones de los contribuyentes de utilizar los servicios de gobierno electrónico. Las agencias estatales deben identificar, publicitar y potenciar dichas herramientas, comunicando a los contribuyentes o a los ciudadanos en general, las ventajas de utilizar los recursos *online*, por oposición a los otros métodos de interacción entre ambas partes, que consumen más recursos (como dinero y tiempo) (Carter & Belanger, 2005).

## **Percepción de facilidad de uso / complejidad.**

La complejidad alude a la medida en la que un contribuyente percibe que la nueva tecnología es dificultosa de implementar (Carter & Belanger, 2005 y 2004a; Kumar *et al.*, 2007). Incluso aunque los usuarios potenciales considerasen que una tecnología es útil pero, simultáneamente creyeran que es demasiado complicada, los beneficios potenciales de implementarla se verían opacados por el esfuerzo que implica su uso. En ese contexto, probablemente sean reticentes a adoptarla como parte de sus rutinas. Para todo contribuyente, el esfuerzo y el tiempo constituyen recursos limitados y, a tono con ello, la autoridad gubernamental debe diseñar una herramienta de este tipo (en nuestro caso, la AT), debe prestar especial atención a dichos fenómenos. De todas maneras, la percepción de uso constituye un factor de menor importancia en relación a la utilidad que dicha herramienta pueda generar, ya que aunque un sistema sea simple de utilizar, los contribuyentes no lo adoptarán si no perciben necesidad alguna de ello (Ozgen & Turan, 2007).

Por otra parte, las tecnologías constituyen, en sí mismas, un conjunto de reglas sobre cómo gestionar diversos procesos; es decir, constituyen un *know*

*how*. Si este conjunto de reglas es percibido como excesivamente complejo, se abren oportunidades para la corrupción. Por una parte, si la dificultad imposibilita a los contribuyentes la utilización del sistema, probablemente esto redunde en una voluntad creciente de corromper a los funcionarios para librarse de los trámites burocráticos o incluso para agilizarlos (Fjeldstad, 2003)

## **Percepción de accesibilidad a la herramienta digital.**

Uno de los desafíos que la AT enfrenta al momento de implementar el gobierno electrónico, es la garantía de accesibilidad: es decir, las agencias son responsables y están obligadas a proveer acceso a la información y a los servicios a toda la comunidad, incluyendo a aquellos individuos de menor ingreso o con cualquier tipo de carencias. El acceso debe ser equitativo e igualitario. La cuestión de la accesibilidad es prioritaria en países con amplias distancias entre las clases bajas y altas (Carter & Belanger, 2004a; Kumar *et al.*, 2007). Por otra parte, como una manera de facilitar al contribuyente el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, debe procurarse la mayor accesibilidad posible a la información. Entonces, la cuestión tiene varias aristas. Por una parte, el acceso a la información; por la otra, la perspectiva geográfica, que implica reducir la necesidad de los contribuyentes de tener que asistir personalmente a las agencias de la AT y, cuando eso no fuese posible, disminuyendo el tiempo de espera de las gestiones. El polo ideal, como explica Andarias (2006), es lograr que la mayor cantidad de gestiones posibles, sean realizadas vía electrónica o, en todo caso, telefónicas. Un tercer aspecto, será garantizar el acceso a los discapacitados, que podrían establecer una relación con el fisco sin necesidad de dejar sus hogares o de requerir de un intermediario (Ritchie & Blanck, 2003); este factor generaría una mayor percepción de accesibilidad con igualdad a los contribuyentes.

Debe destacarse que la accesibilidad no es sólo una función de atención al cliente, sino una cuestión democrática. La incorporación de las nuevas tecnologías en el ámbito tributario puede conseguir una Administración que cumpla los objetivos de un mayor acercamiento al ciudadano, facilitándole el acceso a la información y a sus servicios, un mayor conocimiento por parte del ciudadano con respecto a la AT, de sus funciones y sus competencias, una mayor agilización en la tramitación de asuntos y en su notificación, así como una reducción del tiempo de respuesta, que supondría una mejora de la calidad del servicio ofrecido. En definitiva, una AT con mayor rendimiento, que logre mayor eficiencia recaudatoria pero con un menor costo, tanto para el gobierno, como para el ciudadano (Delgado García & Cuello, 2006).

## **Percepción de compatibilidad de la herramienta digital con respecto a la cultura de los contribuyentes.**

Para que una tecnología de gestión sea adoptada por una gran cantidad de usuarios (en el caso de una AT de orden federal, la totalidad de sus contribuyentes), debe cumplir ciertos requisitos, como los culturales. En este sentido, la compatibilidad debe ser entendida como el nivel en que la tecnología innovadora es coherente con las experiencias previas, los valores, las necesidades y prácticas de los potenciales usuarios (Ozgen & Turan, 2007).

Entonces, si la compatibilidad se refiere al nivel en que una innovación es percibida por parte de los contribuyentes como compatible con sus valores, sus creencias, sus experiencias y sus necesidades, en una sociedad en la cual hay una amplia aceptación cultural del comercio electrónico (o de Internet en general), probablemente haya más predisposición y mayor confianza por parte de los usuarios a adoptar definitivamente estas herramientas. Es decir, existiría una vinculación directa entre la percepción de compatibilidad con el estilo de vida y la adopción de las iniciativas gubernamentales. En cambio, si los recursos informáticos propuestos por el gobierno o la AT no son compatibles con el estilo de vida de los usuarios, probablemente, la reticencia a ser aceptados será mayor (Carter & Belanger, 2005).

De hecho, la compatibilidad presenta problemas reales para la adopción de las nuevas tecnologías. La “apertura cultural” de los futuros usuarios puede favorecer, aunque también inhibir los cambios tecnológicos (o, en el caso de que ya existe una tecnología, no permite erradicarla para ser superada por otra) y, consecuentemente, hacerlos fracasar. Por ejemplo, una innovación radical, necesitará de mayor tiempo de adaptación para no resultar chocante con las costumbres de los contribuyentes y, consecuentemente, aumentar la reticencia a su aceptación (Loch & Huberman, 1999).

## **Percepción de confiabilidad y de seguridad.**

Las herramientas de gobierno electrónico requieren de un alto nivel de confianza por parte de los contribuyentes para ser plenamente aceptadas en las rutinas, en la medida de que la ausencia de interacción cara a cara así lo requiere. De allí se desprende el gran esfuerzo que los gobiernos deberán invertir en hacer que los ciudadanos perciban con confianza a las nuevas herramientas. Quienes consideren con mayor prestigio al gobierno electrónico, impondrán menor resistencia a su aceptación, opuestamente a quienes no confían en dichas herramientas (Clark, 2003; Carter & Belanger, 2005). Por tal motivo, la imagen de modernización favorece la aceptación de dichas herramientas, ya que favorece la confianza que los ciudadanos en su



uso e incluso a sentir hasta orgullo por la imagen de eficiencia (Andarias, 2006). De hecho, en la actualidad, el nivel de seguridad y transparencia de las herramientas digitales constituyen un factor de primera línea en la adopción de los ciudadanos (Choudrie & Dwivedi, 2005).

Asimismo, como ya mencionamos, la imagen que los contribuyentes tengan del gobierno electrónico, también incide sobre su aceptación. Otro elemento que favorece la confianza es la experiencia previa de experimentos de gobierno electrónico (Kumar *et al.*, 2007).

Por otra parte, en el caso de las AT, el tema de la confiabilidad y la seguridad de la herramienta, es un elemento de importancia especial. Esto es patente, en la medida que se maneja información altamente sensible. Si bien una buena cantidad de operaciones que puede realizarse *online* son abiertas al público en general y no exigen identificación por parte del contribuyente (como las consultas relativas a fechas, locaciones, horarios, regulaciones, descarga de aplicativos, información sobre procedimientos), existe otra gama de gestiones que requieren de información confidencial, quizá hasta sólo conocida por los contribuyente. Dichos mecanismos, requieren de un gran nivel de confianza por parte del contribuyente como para que éste lo adopte como parte de su rutina (Andarias, 2006). De hecho, el riesgo de perder o ver publicada información sensible para el contribuyente, o incluso sentirse excesivamente monitoreado a través de Internet, genera una sensación de reticencia a dichas herramientas y, consecuentemente, resistencia a institucionalizar el uso de éstas, privilegiando las más antiguas (Kumar *et al.*, 2007). En la medida que los contribuyentes se comprometen con las transacciones *online*, el “riesgo percibido” se convierte cada vez más en una cuestión más importante. Por supuesto, dicha percepción de riesgo constituye un elemento *subjetivamente* definido, ya que es imposible para el contribuyente conocer el nivel de riesgo real. Éste constituye otro ejemplo de cómo una percepción influye sobre el nivel de adopción del *e-taxation* (Ozgen & Turan, 2007).

## **Nivel de confiabilidad de las Instituciones.**

Ahora bien, hasta este momento, hemos hecho mención del nivel de confiabilidad de la herramienta informática en sí misma o, en todo caso, de la AT. Sin embargo, el marco institucional general en el cual está inmerso el ciudadano, también incide sobre su voluntad de aceptar esta serie de herramientas.

Por tal motivo, merece destacarse que el gobierno electrónico puede tener efectos positivos sobre la relación entre ciudadano y administración, en la medida que favorece la rendición de cuentas (*accountability*). Por tal motivo,

es esencial que los ciudadanos perciban que el Estado es confiable y sus gestiones transparentes (Carter & Belanger, 2004a).

De todas maneras, vale destacar que la percepción de confiabilidad no sólo debe ser de los contribuyentes hacia el fisco, sino de las instituciones gubernamentales entre sí. De hecho, una fuerte limitación al avance del gobierno electrónico, es la falta de confianza entre las organizaciones estatales, lo cual actúa en detrimento de la información compartida y, consecuentemente, disminuye el nivel de eficiencia y eficacia en el cumplimiento de las funciones (Peng Liu & Amit Chetal, 2005).

### **Percepción de transparencia y de disminución de la discrecionalidad**

No sólo en lo relativo a los impuestos, sino en la vida en sociedad en general, los ciudadanos difícilmente se comporten como seres, o bien totalmente altruistas, o bien totalmente individualistas y egoístas. Por el contrario, la mayoría de los ciudadanos son “cooperantes condicionales”; es decir, deciden o no colaborar en la medida que perciben que la intención del otro es “justa”. Entonces, una vez más, la percepción de justicia es crítica: mientras que siempre existirá una minoría que tratará de aprovecharse de los esfuerzos del resto (*free riders*) y otro grupo que siempre tenderá a comportarse en forma altruista, la mayoría estará pendiente de experimentar una cierta “justicia” y beneficios mutuos. Consecuentemente, la percepción de justicia es central en la confianza que los ciudadanos tendrán en los servicios públicos y, por ende, determina que tanto querrán los ciudadanos cooperar con quienes distribuyen dichos servicios. Esta cooperación, entonces, se convierte en una cuestión crucial al momento de cumplir los objetivos de un determinado servicio público. Esta percepción de justicia se vincula, en última instancia, a la legitimidad de dichas instituciones y la confianza que se les tiene, y por ende, determina la intención del ciudadano de colaborar. Entonces, si se percibe que la evasión es una actitud generalizada, la gente se mostrará más propensa a incumplir. La percepción de justicia y reciprocidad, por el contrario, predicen más el comportamiento observado que los incentivos y los desincentivos. Por ello, la tasa de cumplimiento es mayor cuando el contribuyente percibe que todos cumplen, más que cuando se invierten recursos en promocionar las penas destinadas a corregir el incumplimiento fiscal (Pearce, 2007). Como queda claro, las percepciones son centrales entre los contribuyentes: mientras menor sea la percepción de fraude percibida en el entorno, más responsable sería el contribuyente. Por oposición, un contribuyente que aprueba y percibe una generalización de los comportamientos evasores, tiende a ser menos responsable fiscalmente (Martínez Cabrera & Sanz Sanz, 1999). De hecho, el

comportamiento que los usuarios toman en el ámbito virtual, también está teñido de sus percepciones y valores, como así también de su código de ética (Chatzidakis & Mitussis, 2007).

Por otra parte, toda decisión gubernamental (de la cual no están exentas las decisiones en materia de gobierno electrónico), tomada para garantizar la preeminencia de ciertos intereses particularistas, tiende a aserrar la virtud cívica. Toda tecnología debe concebirse como una forma de mejorar la relación entre la administración y los contribuyentes, y no como una oportunidad de beneficiar a un sector o favorecer la falta de rendición de cuentas ante la ciudadanía. De hecho, la disminución de la confianza en las legislaciones estatales, afectará la voluntad de cooperación con el Estado (Frey, 1997).

Asimismo, la cuestión de la transparencia es central. A un país o una administración tributaria con una reputación de integridad pobre le resultará mucho más difícil desarrollar asociaciones de negocios que son esenciales para el desarrollo económico. A un nivel más amplio, una pérdida de confianza en las instituciones gubernamentales debilita la base de la democracia, a medida que los ciudadanos se desilusionan cada vez más y están cada vez menos interesados en participar en el proceso gubernamental (Rigby, 2005). La transparencia no debe limitarse al trato sino también a la comunicación que la administración tributaria distribuye entre sus contribuyentes, a través de canales variados. En este sentido, es relevante no sólo la percepción de los contribuyentes, sino también la de los funcionarios mismos (Fairbanks *et al.*, 2007).

En esta búsqueda de transparencia, las tecnologías de gestión, expuestas al contribuyente, funcionan también como una forma de evitar la incertidumbre y la discrecionalidad de los funcionarios de la AT, constituyen un elemento que favorece la adopción del gobierno electrónico por parte de los ciudadanos. Las culturas que poseen un alto nivel de desprecio por la incertidumbre, tienden a adoptar más fácilmente las medidas que favorecen el control del riesgo y la erradicación de los procesos discrecionales, mostrando mayor empatía por los procedimientos estandarizados y automatizados. Por ello, constituyen territorio fértil para los sistemas y las tecnologías de gestión (Kumar *et al.*, 2007). Si las herramientas digitales disminuyen el nivel de discrecionalidad, consecuentemente, pueden favorecer la erradicación de las prácticas de corrupción al interno de la administración tributaria (Fjeldstad, 2003).

Entonces, la tecnología funciona como un *link* entre los servicios del gobierno y los ciudadanos, eliminando (o al menos disminuyendo) la necesidad del contribuyente de tener que interactuar con los *street-level bureaucrats* (funcionarios de ventanilla) para tener acceso a dichos servicios.

Es decir, la tecnología termina por suplir la interacción humana, garantizando que el ciudadano no tenga que negociar con la estructura jerárquica de la administración logrando, consecuentemente, un trato más igualitario y menos discrecional (Milward & Snyder, 1996).

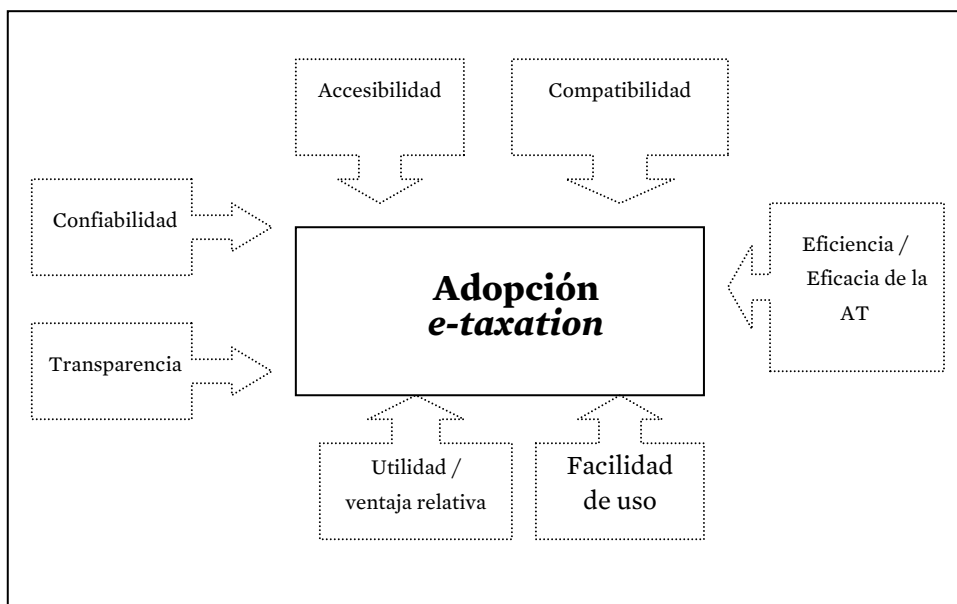
### **Percepción de eficiencia-eficacia de la AT.**

El aumento en la eficiencia y eficacia de la AT es un factor central para la adopción de las nuevas tecnologías. En definitiva, buena parte del intento por institucionalizar dichos mecanismos, nace de la voluntad de mejorar la atención al contribuyente (Aberbach & Christensen, 2007). Las tecnologías de gobierno electrónico permiten mejorar la eficiencia, desde reducir los errores en los procedimientos, reunir datos automáticamente, evitar la duplicación de procedimientos e información, almacenar la información vital para la AT y los contribuyentes, hasta otras gestiones más avanzadas, como la integración de fotografías aéreas, planos digitales, identificación de propiedades, etc. La integración de todos esos servicios en un sistema de información unificado y el diseño de *software* adecuados, permiten una mejor atención al cliente (Andarias, 2006).

Por otra parte, la eficiencia y eficacia en la relación Fisco-Contribuyente, también se ve influida por la adopción de nuevas tecnologías de gestión. Es decir, si de un lado, la Administración Tributaria debe ser rigurosa con el infractor tributario, en contrapartida debe ofrecer al contribuyente todas las condiciones y facilidades para que pueda cumplir muy bien con sus obligaciones tributarias. Sin abrir mano de una postura firme y recta en el cumplimiento de las normas tributarias, el Administrador Tributario debe proporcionar al buen contribuyente un tratamiento digno y legítimo. Los costos burocráticos para el contribuyente deben ser razonables para el sostenimiento y control de la base tributaria (De Souza, 2001).

Por otra parte, debe reconocerse que el aumento de la eficiencia y eficacia en la capacidad de fiscalización de la AT, que viene de la mano con la adopción de herramientas de gestión informáticas, también incide en las percepciones de los contribuyentes, especialmente, aquellos con voluntad de no cumplir con sus obligaciones tributarias. Las herramientas digitales facilitan la auditoría y el monitoreo de lo que ocurre entre el fisco y los contribuyentes (Fjeldstad, 2003). Consecuentemente, si la percepción del contribuyente de ser atrapado aumenta, probablemente también así lo haga su voluntad de cumplir y de no ser atrapado por las autoridades. Cuando la Administración Tributaria demuestre fragilidad, inseguridad y flexibilidad no comprendidos en la norma jurídica, el contribuyente se siente estimulado a adoptar procedimientos que produzcan evasión tributaria (De Souza, 2001).

**Ilustración Nro. 1**  
**Factores que inciden sobre el nivel de aceptación de las herramientas de e-taxation**



Fuente: Elaboración propia

---

## El perfil del contribuyente de acuerdo a su nivel de aceptación del e-taxation

---

Ahora bien, no todos los factores expuestos en el acápite anterior pesan en forma equivalente sobre cada contribuyente. Por el contrario, dependiendo de sus valores y percepciones, habrá algunos más representativos al momento de decidir. Por tal motivo, puede esbozarse una “tipología de contribuyentes”, de acuerdo a cuáles sean los factores con más peso al momento de decidir adoptar o no las nuevas tecnologías. Esta tipología retoma la clasificación ya descrita en trabajos anteriores (Esper, 2008), que categoriza a los contribuyentes de acuerdo a cuál sea la subjetividad que los empuja a vincularse de una u otra manera con la AT, por un lado, y con la fiscalidad en general, por el otro. Como toda herramienta afín, expone “tipos

ideales”<sup>2</sup>. Atento a dicha clasificación, se evalúa cuál sería la respuesta de cada estilo de contribuyente, en relación a los factores que inciden a favor o en contra de la adopción de herramientas informáticas por parte de los usuarios.

## Tipos de Contribuyentes

---

- I. Cumplidor responsable:** Este contribuyente constituye el tipo ideal de cumplidor tributario, en la medida que ha internalizado sus obligaciones fiscales como legítimas y siente la responsabilidad de cumplirlas. Como su imperativo es el cumplimiento de las leyes, de los factores que inciden en la adopción de las nuevas técnicas, tiende a ser más sensible en lo relativo a la percepción del aumento de la eficiencia y la eficacia en las tareas de la AT, entre las cuales está, por supuesto, la mayor capacidad de control al contribuyente.
- II. Cumplidor Social:** El principal fuerte de este tipo de contribuyente, es la percepción de cohesión social, es decir, la condición de percibir pertenencia a una determinada sociedad. Por tal motivo, este tipo de contribuyente tendería a prestar mayor atención a la accesibilidad, o sea, la posibilidad de que la herramienta digital llegue en forma igualitaria a la sociedad y sea adoptada por la generalidad. Asimismo, la alta percepción de compatibilidad de la herramienta informática con las prácticas culturales vigentes, también favorece la adopción por parte de este tipo de contribuyentes. Este tipo de contribuyente es también muy sensible al “efecto contagio”; consecuentemente, un nivel de aceptación generalizado del gobierno digital, incidiría positivamente sobre sus rutinas.
- III. Cumplidor pragmático:** La noción de *homo oeconomicus* quizá sea la mejor metáfora para describir a un contribuyente que decide si cumplir o no en base a un cálculo egoísta. De los factores que pueden incidir sobre la aceptación de las herramientas informáticas, este tipo de contribuyente, tiende a ser más permeable a todos los factores que le permitan un ahorro efectivo de recursos, como tiempo y, especialmente, dinero. Dichos factores, son la percepción de utilidad,

---

<sup>2</sup> Los tipos ideales son modelos construidos en base a categorías analíticas, con el objetivo de facilitar la comprensión de un fenómeno. Son herramientas de la ciencia, fabricados por medio de la abstracción, exageración y acentuación de rasgos reales, y la eliminación de otras características de los mismos fenómenos históricos. Estos modelos son obtenidos luego de haber comparado una enorme cantidad de casos históricos, y de haber abstraído aquellas variables que éstos poseen en común, hasta crear un modelo de referencia “puro”. Por ende, difícilmente a tales tipos ideales serán corroborados perfectamente en la realidad, y tampoco son equivalentes al tipo promedio. O también es posible que en un mismo caso práctico se encuentren variables que correspondan a más de un tipo ideal. Por eso su función principal es la de permitir comparar lógicas y categorías analíticas que se utilizan para impartir orden en el caos de la realidad (Weber, 1972).

la percepción de eficiencia y eficacia, la percepción de accesibilidad, la percepción de confiabilidad en la herramienta y la percepción de la facilidad de uso. Las cuestiones culturales (compatibilidad) no pesarían demasiado sobre la decisión, ya que el comportamiento de este contribuyente tiende a ser más orientado por la practicidad y el ahorro de tiempo y dinero, que por los valores.

- IV. Incumplidor “autoindulgente”:** La idea de ausencia de reciprocidad y de inequidad constituye el elemento central de este tipo de contribuyente. Posee un fuerte descreimiento en la política y una fuerte percepción de corrupción. En él, prima la “cultura de la desconfianza” (Sztompka, 1996 y 1998). Este tipo de contribuyente excusa su escasa voluntad de cooperación, en las injusticias del sistema impositivo, o las fallas de la AT en relación a su trato con el contribuyente. Consecuentemente, esta mentalidad tiende a ser más sensible a todas aquellas mejoras que introduzcan los sistemas de gestión en la administración tributaria; especialmente, aquellos que tienden a limitar la discrecionalidad y el trato inequitativo hacia el contribuyente.
- V. Incumplidor recalcitrante:** Este tipo de contribuyente se caracteriza por un muy bajo nivel de internalización y respeto por las leyes. De hecho, siempre el imperativo será, por todos los medios, no cumplir con aquellas. Consecuentemente, este contribuyente es el menos sensible a registrar cambios de conducto o a adoptar las nuevas tecnologías de gestión.

## Ilustración Nro. 2

### Tipología de contribuyentes y adopción de la *e-taxation*

Definición	Tipo de Contribuyente (según subjetividad)				
	Incumplidor Recalcitrante	Incumplidor autoindulgente	Cumplidor Pragmático	Cumplidor Social	Cumplidor Responsable
	Muy bajo nivel de internalización y respeto por las leyes. Incluso, la alta percepción de riesgo no suele tener peso en su decisión.	Amparado en la idea de que el Estado no cumple con sus obligaciones, se basa en la creencia de que es legítimo el incumplimiento fiscal.	Este tipo de contribuyente es muy sensible a la percepción de riesgo, ya que su cálculo es siempre de oportunidad.	Propenso a sentir el efecto contagio, tanto a favor como en contra del cumplimiento fiscal.	Alto nivel de internalización de las obligaciones fiscales.
Factores subjetivos incidentes en la adopción de las herramientas de <i>e-government</i> de la Administración Tributaria					
Utilidad	-	+	+	-	-
Facilidad	-	+	+	-	-
Accesibilidad	-	+	+	+	-
Compatibilidad	-	+	-	+	-
Confiabilidad	-	+	+	-	-
Transparencia	-	+	-	-	-
Eficiencia - eficacia	-	+	+	-	+
Implicancias para la AT	+ Coerción			-	
	+	Costo para la Administración Tributaria			-

Fuente: Elaboración propia

## Síntesis

La existencia de herramientas de gobierno digital en el contexto de la AT (*e-taxation*), no implica su automática aceptación y adopción como método de gestión por parte de los contribuyentes. Por el contrario, existen múltiples elementos de carácter subjetivo que inciden sobre la voluntad del



contribuyente de adoptar esas rutinas y, consecuentemente, sobre su voluntad de cumplimiento fiscal.

De todas maneras, en vista del esfuerzo económico y humano que implica un programa de gobierno digital, es lógico que las instituciones que lo impulsan intenten lograr el éxito de la iniciativa. Consecuentemente, existe una lista de factores que inciden sobre el nivel de adopción, por parte de los contribuyentes, del *e-taxation*: (1) percepción de utilidad/ ventaja relativa; (2) percepción de la facilidad de uso; (3) percepción de accesibilidad a la herramienta digital, (4) percepción de compatibilidad de la herramienta digital con respecto a la cultura de los contribuyentes, (5) percepción de confiabilidad y de seguridad, (6) percepción de transparencia y de disminución de la discrecionalidad, (7) percepción de eficiencia y eficacia de la AT. De todas maneras, no todos los factores poseen el mismo peso sobre las decisiones de los contribuyentes. En miras a clarificar dicho fenómeno, hemos construido una tipología, utilizando los “perfiles de contribuyentes” esbozados en trabajos previos (Esper, 2008). Dichos tipos han sido clasificados de acuerdo al peso menor o mayor que cada uno de estos factores posee sobre sus decisiones.

## Acerca de la autora

---

Susana C. Esper

Investigadora, Instituto AFIP.

Correo electrónico: [sesper@afip.gov.ar](mailto:sesper@afip.gov.ar)



# El Gobierno Electrónico y la Administración Tributaria: Génesis del fenómeno, situación presente y posibilidades futuras

---

Flavio Riverti

## RESUMEN

La adopción de tecnologías de la información y sus metodologías asociadas, ha permitido al Estado, incrementar su nivel general de eficiencia y mejorar su relación con los ciudadanos. A partir de múltiples iniciativas generadas al interior de sus diversas instancias nacionales, provinciales, municipales, empresas públicas y organismos autárquicos, se han producido auspiciosos y diversificados resultados. En una visión prospectiva del fenómeno se advierte que aunque las reformas realizadas son importantes, la tarea necesaria para acompañar la evolución de la sociedad hacia los modelos de desarrollo que anticipan los países más avanzados, tanto en términos de la organización y funcionamiento del Estado, como en su relación con la sociedad, es de un enorme potencial.

*Palabras clave:* Gobierno electrónico - *World Wide Web* - Administración Federal de Ingresos Públicos

## Glosario

---

AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
ARPA	<i>Advanced Research Projects Agency</i>
ATEDIS	Apoyo Tecnológico para la Discapacidad
CERN	<i>Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire</i>
CTC	Centros Tecnológicos Comunitarios
DGA	Dirección General de Aduanas
DGI	Dirección General Impositiva
INDIRA	INtercambio De Información de los Registros Aduaneros
IPTO	<i>Information Processing Techniques Office</i>
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LHC	<i>Large Hadron Collider</i>
MIT	<i>Massachussets Institute of Technology.</i>
NSF	<i>National Science Foundation</i>
ONG	Organización No Gubernamental
ONTI	Oficina Nacional de Tecnologías de la Información
PAMI	Programa de Asistencia Médica Integral
PyME	Pequeña y Mediana Empresa
RENAPER	Registro Nacional de las Personas
SIM	Sistema Informático Maria
SINTIA	Sistema Informático de Tránsito Internacional Aduanero
SITRIB	Sistema Integrado Tributario
TCP/IP	<i>Transmission Control Protocol/Internet Protocol</i>
TIC	Tecnologías Informáticas y de Comunicaciones
UN-DESA	<i>United Nations – Department of Economic and Social Affairs</i>
W3C	<i>World Wide Web Consortium</i>
WWW	<i>World Wide Web</i>

## Introducción

---

En el presente trabajo se hace una rápida revisión del concepto de Gobierno Electrónico, su naturaleza, génesis, estado actual y perspectivas futuras, considerando en particular la situación argentina y, más específicamente, el ámbito de la Administración Tributaria Nacional.

Las nomenclaturas generadas con el objeto de definir y precisar el fenómeno constituido por el cambio en la gestión de los Estados, tanto en su organización interna como en sus modos de relación, principalmente con sus propios ciudadanos, a partir de las transformaciones inducidas en las sociedades por la revolución tecnológica y la globalización, son múltiples, variadas y siguen evolucionando. En el contexto del presente trabajo, lo denominaremos Gobierno Electrónico según la definición propuesta por las Naciones Unidas:(UN-DESA 2008), el uso de la tecnología informática y de comunicaciones por parte de los organismos del Estado para hacer más eficientes sus actividades, mejorando de ese modo los servicios ofrecidos al público.

En este contexto el objetivo del Gobierno Electrónico se conceptúa como el conjunto de políticas y acciones del Estado, en todos sus niveles, conducentes a implementar una eficiente gestión de la información pública, mejorar permanentemente los servicios que brinda al ciudadano, potenciándolos mediante el acceso a la información y la participación en la toma de decisiones en política pública.

Como todo fenómeno complejo el Gobierno Electrónico puede concebirse desde diferentes marcos referenciales, en general complementarios y compatibles entre sí. En este contexto se consideran una vista evolutiva, con breves referencias a las etapas que ha recorrido a lo largo de su evolución hasta el presente, la situación actual y la estimación del rumbo que, según la opinión de los principales observadores, tomará en el futuro.

Esta vista del fenómeno de Gobierno Electrónico se deriva de, o admite ser aplicada a, las sociedades en las que tiene lugar, ya que una visión retrospectiva de las experiencias realizadas en los diferentes Estados, permite identificar etapas de desarrollo que son análogas a las etapas de transformación que fueron motorizadas por las mismas tecnologías en el interior de dichas sociedades.

La posibilidad de comprender el proceso, determinar y aplicar las estrategias que posibilitarán su aprovechamiento en el futuro cercano, al servicio de los objetivos de mejorar la gestión del Estado y en consecuencia aportar a la mejora en la situación general de la sociedad, requiere penetrar

la naturaleza del mismo, identificar los factores críticos de éxito y dimensionar sus posibilidades y resultados.

A lo largo del desarrollo se analizan los componentes tecnológicos, metodológicos, y las características de los factores económicos y culturales que acompañan y condicionan el fenómeno.

Desde una óptica evolutiva se describen las etapas de automatización de procesos internos, la puesta a disposición del público de información y sistemas interactivos, las iniciativas de participación y democracia electrónica y finalmente los fundamentos del último grado concebido en su proceso evolutivo, que se denomina *Governanza Vinculada* “*Connected Governance*”.

Especial atención se presta a la génesis de la World Wide Web, sus fundamentos conceptuales y filosóficos y el impacto que los mismos tuvieron sobre la utilización de esta tecnología, particularmente en términos del fenómeno de universalización del acceso al conocimiento, en una escala sin precedentes en la historia de la humanidad.

El fenómeno de Gobierno Electrónico se describe a escala global, identificando la naturaleza de las principales iniciativas en curso, las grandes tendencias, las diferencias en el grado de avance entre las diversas regiones del planeta, y su dependencia con los factores determinantes en términos de infraestructura, capital humano y madurez política.

Viajando del pasado al presente y del contexto global a nuestro país se describe el estado general de desarrollo, los casos paradigmáticos, ANSES y AFIP, el contexto institucional que apunta a ordenar las iniciativas existentes en el nivel nacional y las prácticas culturales que lo acompañan en los diversos niveles del Estado.

## Componentes

---

La génesis y posterior evolución de las primeras etapas en las iniciativas de Gobierno Electrónico se iniciaron, en contextos sociales, económicos y políticos, donde se verificaban importantes cambios en las formas de organización y gestión de los sectores más dinámicos de la actividad económica, orientados, en general, hacia el logro de mejores niveles de eficiencia, como consecuencia, y a la vez como generadores, de la mayor complejidad y escala en los procesos productivos.

Con el fin de adecuar los mecanismos estatales de interacción y control de los procesos mencionados precedentemente, diversos organismos públicos adoptaron y adaptaron las herramientas de gestión utilizadas por los actores

privados, acompañando el ritmo de cambio, funcional y tecnológico, fenómeno que fue también seguido y promovido por los generadores de tecnología, el mundo académico y las empresas de consultoría en organización (Kathleen y Meaghan, 2008).

En la actualidad, la tecnología de la información y sus metodologías asociadas han alcanzado prácticamente todas las áreas de la actividad humana, tanto en extensión geográfica como funcional. El Gobierno Electrónico es un caso particular de este proceso que, por su magnitud y proyección, tiene altos niveles de complejidad.

Dentro de la cobertura funcional de las actividades de Gobierno Electrónico se encuentran, con problemáticas específicas, las áreas de:

- **Gerenciamiento Electrónico:** consistente en la automatización de procesos orientados al aumento de la eficiencia general de la gestión, operativa, administrativa y de control, incluyendo redefiniciones organizativas, integración de procesos conexos y administración del conocimiento.
- **Comercio Electrónico:** consistente en la facilitación de la gestión del intercambio de valores entre operadores económicos y financieros públicos, privados, y organismos de control.
- **Servicios Electrónicos:** consistente en la provisión de aplicativos sobre Internet y otros medios tecnológicos, para su utilización por parte de personas y empresas en sus tramitaciones con el estado.
- **Democracia Electrónica:** consistente en la promoción de la participación cívica en los mecanismos democráticos de consulta y toma de decisiones (Dawes, 2002).

## Historia

---

### Reseña evolutiva

Considerando las modalidades de gestión de la información en la organización de los Estados modernos, hasta el siglo XX en que hace su aparición una tecnología diseñada y construida específicamente para ese fin, se identifican, en orden progresivo, los siguientes modelos o etapas:

La Organización Burocrática, en la cual el principal objetivo de la gestión de la información consistió en alcanzar una administración eficiente en el marco de la tecnología disponible que consistía en el manipuleo de



documentos soportados en papel escrito y algunas innovaciones tardías, como tecnologías de archivos o microfilmaciones, que no alcanzaron a producir cambios importantes.

Como consecuencia de la relativa estabilidad de los métodos de gestión, se consolidó una estructura, que ya había alcanzado un alto grado de maduración a mediados del siglo XIX) donde, por otra parte, la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión era muy poco relevante (Weber, 1972).

Con la maduración y expansión de la tecnología informática como herramienta de gestión de la información a mediados de los años 70, las sociedades más avanzadas se tecnificaron y complejizaron aceleradamente, al tiempo que también comenzaron a modificarse las formas de trabajo al interior de los organismos de sus correspondientes Estados, aunque estas transformaciones casi no tienen impacto en el público hasta la aparición de la *World Wide Web* (*www*) en los años 90,

A partir de la popularización de estas herramientas informáticas aparecen los primeros servicios de información estatal destinadas al público, constituidos, en general por páginas *web* estáticas orientadas a la publicación de lineamientos políticos, actos de gobierno, informaciones normativas o novedades administrativas.

Estos primeros avances tuvieron un impacto relativamente bajo en la eficiencia operativa del estado, hasta que pudieron construirse aplicativos interactivos sobre Internet, basados en páginas Web dinámicas, lo que habilitó e incentivó al público para realizar sus trámites remotamente y al Estado a incrementar su eficiencia como consecuencia, principalmente, de la eliminación del múltiple reproceso manual de información.

En ninguna de las dos modalidades mencionadas, que en general se corresponden con el estado actual de la situación y con el concepto generalmente aceptado de Gobierno Electrónico, existe una participación significativa del ciudadano en los procesos de consulta o toma de decisión.

El próximo estadio de Gobierno Electrónico, que emerge como producto de la evolución tecnológica y la maduración de las sociedades, incluye la multiplicación organizada de los servicios de información interactivos que vinculan a organismos públicos y actores privados, con el agregado de mecanismos de participación ciudadana en los procesos de opinión y toma de decisión, lo que requiere, como condición necesaria, el aumento del grado de eficiencia y transparencia del Estado

El último estadio evolutivo del Gobierno Electrónico, concebible con las actuales hipótesis de desarrollo político, económico, social y tecnológico se denomina Gobernanza Vinculada "*Connected Governance*", y consiste en la

asimilación de las etapas anteriores como modalidades naturales, a las que se agregarán, la integración, funcional y operativa, de los procesos de información perteneciente a la actividad económica privada con los procesos de control y monitores que realiza el Estado (Holden *et al.*, 2003).

Este escenario requiere un calificado diseño, avanzados recursos tecnológicos y aplicación de principios y prácticas democráticas, ya que si bien la tecnología es un factor determinante y facilitador de la mejora en los mecanismos de interacción y participación, la principal fuerza impulsora de estos cambios reside en la dinámica interna de la sociedad en busca de realizar sus posibilidades de desarrollo.

## **Antecedentes**

Existe un vínculo causal entre los modos de producción de una sociedad, las modalidades de relación entre sus miembros y las formas de gobierno que adoptan y mantienen. La existencia de este vínculo puede observarse, entre otras manifestaciones, en el efecto transformador que sobre los factores, económicos, culturales o políticos tienen las transformaciones tecnológicas.

En particular, analizando la génesis del Gobierno Electrónico, principalmente en las sociedades democráticas, esta relación se manifiesta en la influencia que los efectos de la revolución tecnológica tienen en los hábitos de los miembros de una sociedad y también en la organización y funcionamiento de las instituciones del Estado, aunque las modalidades que adopta esa influencia, tengan una alta dispersión por país.

El término Gobierno Electrónico comenzó a generalizarse a partir de la puesta a disposición de información y servicios públicos, por parte de organismos estatales, utilizando la entonces naciente tecnología de Internet, o más precisamente la *World Wide Web* (www) en los años 90, aunque es posible identificar los orígenes de este movimiento en las primeras iniciativas de informatización de organismos estatales, particularmente en las áreas de defensa y administración tributaria, en forma simultánea al nacimiento de la tecnología informática a mediados de los años 60.

Las etapas de informatización, reorganización, revisión e integración de procedimientos internos en los diversos organismos públicos, no son generalmente tratados como etapas de Gobierno Electrónico, ya que éste es considerado como el aspecto más externo del funcionamiento del Estado en relación con el ciudadano y la comunidad.

Sin embargo dichas etapas anteriores han constituido una condición necesaria para los resultados obtenidos en la generalización de los servicios informáticos, tanto en su diseño y características, como en la velocidad de su implantación a partir de la www. Dicho proceso no hubiese sido tal, de no

contar ya, en algunos casos, con organizaciones y sistemas de manejo de información, en un estado avanzado de madurez tecnológica y operativa.

Un ejemplo cercano de evolución continua de los recursos organizativos y tecnológicos, guiados por el objetivo simultaneo de mejorar la eficiencia de los procesos y el nivel de servicio al cliente, usuario, proveedor, ciudadano o contribuyente, causante y destinatario del servicio, surge al efectuar una visión retrospectiva de los diversos recursos puestos en funcionamiento por la DGI y la DGA, integrados luego en AFIP.

Hasta inicios de los años 90, los elementos necesarios para que las personas comunes pudiesen acceder a sistemas informáticos eran escasos y costosos, no tanto las computadoras personales, cuya difusión estaba en crecimiento, sino los enlaces de datos y la existencia de software rico en funcionalidad y simple de utilizar.

La simplicidad de uso no es un tema menor, ya que las interfases gráficas basadas en conceptos intuitivos han sido determinantes en la expansión de la computación personal, potenciados posteriormente por la inclusión del hipertexto y páginas *web*, con versatilidad para acceder simultáneamente, desde una misma PC, hacia múltiples servicios de diversa naturaleza en un modo consistente y amigable (Kumar *et al.*, 2007).

## **Nacimiento de Internet**

A inicios de los años 90 se produjo un transformador fenómeno de comunicación global denominada por sus diseñadores World Wide Web (*www*), que emergió de la concurrencia de factores tecnológicos tales como creciente disponibilidad de computadores, redes de comunicación y software, junto con factores socio económicos tales como globalización, mejora en los niveles de educación y costos decrecientes de los productos electrónicos.

La consecuencia más evidente de esta convergencia es la presente revolución en la generación, organización, distribución y acceso a la información, y en consecuencia al conocimiento, en una escala sin precedentes en la historia de la humanidad.

Los efectos de la *www* en términos de generación, organización y distribución del conocimiento, son comparables, con los derivados de la invención de la imprenta en el siglo XV, que produjeron cambios inconcebibles para su época, posibilitando la difusión e intercambio de información entre culturas hasta ese momento casi aisladas, creando las condiciones favorables para transformaciones revolucionarias como el Renacimiento.

Vista desde esta perspectiva la aparición de la *www* es otro caso, de muchos que abundan en la historia de la humanidad, del efecto multiplicador, e imprevisto en el momento de su aparición, que puede derivar de la convergencia de tecnologías y condicionantes históricos, y cuyas consecuencias aún no han sido cabalmente ponderadas.

Al momento de la aparición de la *www*, la conectividad necesaria para el intercambio de información, estaba dada por un protocolo de comunicaciones de datos denominado *Transmission Control Protocol/Internet Protocol* (TCP/IP) que tuvo su origen en un proyecto del Departamento de Defensa de los Estados Unidos de los años cincuenta, denominado *Advanced Research Projects Agency* (ARPA) destinado a investigaciones estratégicas de largo plazo, alto riesgo y alto impacto, entre ellas la capacidad de los computadores de interactuar coordinadamente en un escenario bélico.

Los expertos de la época asignaban enorme potencial a la capacidad de los equipos de cómputo recientemente construidos, a la posibilidad de su interconexión y al desarrollo de nuevas interfases hombre máquina, por lo que se creó, dentro del proyecto ARPA, una oficina específica, denominada *Information Processing Techniques Office* (IPTO) para el desarrollo de ese proyecto.

Para la dirección de la oficina fue designado el psicólogo Carl Robnett Licklider, un precursor en el estudio de la simbiosis hombre computador en el ámbito del Massachusetts Institute of Technology (MIT).

Las primeras experiencias de interconexión a distancia entre computadores se realizaron utilizando líneas telefónicas punto a punto que posibilitaron enlaces de baja velocidad y poca capacidad de recuperación ante fallas del medio transmisor.

A mediados de los años 60, (simultáneamente en Inglaterra y Estados Unidos), comenzaron a desarrollarse tecnologías de comunicación que en lugar de utilizar conexiones entre dos puntos, estaban basadas en redes de enlaces con múltiples nodos de conexión y capacidad de auto programar rutas alternativas ante la eventual falla de un componente de la red.

Esta tecnología, denominada inicialmente *Packet Switching* o Conmutación de Paquetes (de datos) tenía como objeto mantener la capacidad de transmisión de la red, aunque una parte de ella fuese objeto de un ataque. La primera red basada en esta tecnología entró en operación en 1968 en el ámbito del proyecto ARPA y se denominó ARPANET (Russell, 2001).

Para la misma época en una atmósfera de enorme entusiasmo frente a las perspectivas de las nuevas tecnologías, principalmente en el ambiente

universitario, se experimentaba y se desarrollaban, además de los fundamentos de las tecnologías de comunicaciones que posteriormente eclosionarían en la *www*, las interfases gráficas interactivas, las bases de datos y el correo electrónico.

Las tareas de perfeccionamiento de los mecanismos de comunicación, la inclusión de conexiones físicas de diversos tipos, como cables, radio y enlaces satelitales, el agregado de funcionalidad y compatibilidad a los mecanismos que permitían el intercambio de datos y servicios entre computadores, convergieron en 1982 en la especificación y puesta en operación del protocolo TCP/IP, sobre el que opera actualmente Internet.

A partir de 1983 los resultados obtenidos en el proyecto ARPANET, y otros trabajos en la misma temática desarrollados en varias redes de transmisión de datos de la *National Science Foundation* (NSF) y de grupos de universidades, para interconectar sus computadoras centrales (*Mainframes*), facilitaron la construcción y utilización académica de la primera red interuniversitaria que se fue extendiendo progresivamente a centros de investigación científica, académica y empresas de tecnología, dentro y fuera de Estados Unidos, principalmente Europa y Australia, con el impulso que aportó la creatividad y liberalidad de ese ambiente.

Las posibilidades de expansión del intercambio de información, dieron origen a un nuevo tipo de actividad económica consistente en proveer enlaces de datos a esa red en crecimiento, en forma local e internacional, con la consiguiente formación de nuevas áreas de conocimiento y empresas que las explotaban, lo que a su vez potenció la capacidad de incluir en forma masiva nuevos usuarios no especializados.

A fines de los años 80, la cantidad de redes interconectadas estaba en el orden de las 2.000, y su gestión, ante la desactivación de las principales redes originarias (ARPANET y NSFNET), había quedado casi integralmente a cargo de empresas privadas. El tráfico se había incrementado varios órdenes de magnitud en volumen y especializado en el tipo de información, principalmente intercambio de material académico y científico, como transferencia de archivos y correo electrónico entre universidades, empresas de tecnología, organismos estatales, centros de investigación, centros académicos y organizaciones privadas, dedicadas a proveer acceso a la red para consultas y transmisión de datos.

En uno de esos centros de investigación, el más importante del mundo dedicado a estudios avanzados sobre la física de las partículas elementales, denominado CERN (*Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire*), ubicado en las cercanías de Ginebra (Suiza), en octubre de 1990, Tim Berners Lee, un físico que trabajaba en esa institución, con el objeto de mejorar el intercambio de información, desarrolló una nueva interfase de usuario que

integraba las tecnologías existentes de transmisión de datos, manejo de hipertexto, y contenidos multimedia (W3C, 1990).

Lo novedoso de estos diseños fue la flexibilidad y sencillez de uso para la presentación de información, al tiempo de incorporar, de un modo intuitivo, textos interrelacionados semánticamente mediante hipertexto, y contenidos multimediales como imágenes, video y sonido, poco contemplados en las interfases existentes para esa época. Esta innovación consiguió que el computador, se aproximara, a una experiencia análoga a la sensorial, como se propusiera a mediados de los años cincuenta. el psicólogo Carl Robnett Licklider, anteriormente mencionado (CERN, 2008).

Ensamblados estos componentes, la difusión explosiva de la *www* era técnicamente posible, Sin embargo, ésta hubiese estado sujeta a los intereses comerciales de los proveedores de cada una de las tecnologías intervinientes, lo que hubiese restringido el acceso, tanto para la oferta de información y servicios, como para su consumo, como mínimo, a la capacidad económica de los actores, lo que considerando los costos existentes para la época, se hubiese restringido a una pequeña fracción del público que finalmente tuvo acceso.

En esas circunstancias la convicción y decisión de los desarrolladores de la *web*, personalmente comprometidos a defender políticas y estándares tecnológicos que garantizaran universalidad de acceso, disponibilidad irrestricta y libertad de contenidos, jugó un papel central en la constitución de una organización internacional denominada *World Wide Web Consortium* (W3C), formada actualmente por más de 400 organizaciones, incluyendo a las mayores empresas de tecnología informática.

La acción del W3C, está orientado a garantizar la liberalidad de la tecnología generando estándares y recomendaciones, que permitan desarrollar las capacidades de intercomunicación, independientes de los productos y tecnologías utilizados y garantizando el cumplimiento de los principios de universalidad de publicación y acceso a la información y al conocimiento, principios que se sintetizan en la declaración:

“Web para todos, El valor social de la *web* consiste en que permite la comunicación humana, el comercio y las oportunidades para compartir conocimiento. Uno de los objetivos primarios del W3C es hacer disponibles estos beneficios para todos los seres humanos, sin importar sus recursos de hardware, software, infraestructura de red de comunicaciones, su lengua nativa, cultura, ubicación física o geográfica y habilidad mental” (W3C, 2004).

A partir de su constitución la *www*, (o Internet como se la conoce coloquialmente), se presentó como una alternativa de comunicación, que tuvo una sorprendente expansión como innovación tecnológica en las modalidades de conectividad y acceso a la información, aunque su efecto principal se sustenta en su capacidad de facilitar una transformación cultural global, estableciendo un modo de interacción informático que se constituyó, de facto en un lenguaje universal, entendiéndose por tal una herramienta novedosa de comunicación de contenidos de todo tipo, accesibles a cualquier persona.

Una vez iniciada la tecnología que permitía publicar y consumir páginas *web* a partir de 1990, la expansión de la infraestructura, oferta y consumo de las mismas creció exponencialmente. En 1991, se publicó el primer Web Server, en 1993 apareció primer navegador de páginas *web* de uso público, y para fin de ese año estaban operativos sobre la *www* quinientos servidores de páginas *web*. Hacia fines de 1994 estaban operativos diez mil servidores de páginas *web*, accedidos por diez millones de usuarios. En 1995 se constituyó el W3C y actualmente los usuarios de Internet en todo el mundo se estiman en mil cuatrocientos millones de personas (IUS, 2009).

Sobre esa infraestructura, favorecido por la política de estándares abiertos promovida desde el W3C, y los costos decrecientes para la generación, almacenamiento, transmisión y consumo de información, se hizo posible un veloz crecimiento de la publicación de páginas *web* con un amplio espectro de contenidos, comerciales, culturales, entretenimientos, intercambio, etc., lo que facilitó la publicación en la *web*, no solo de grandes empresas, sino, principalmente a pequeños emprendedores, organizaciones y particulares, potenciando el intercambio libre de conocimiento.

El rápido crecimiento en la cantidad de usuarios, tanto en la penetración geográfica como en las áreas temáticas cubiertas, permite inferir que, más allá de los ámbitos con buen nivel educativo, una predisposición natural hacia el intercambio de conocimiento, incluso entre personas y organizaciones pertenecientes a diversas condiciones geográficas, políticas, culturales y sociales se encontraba latente y encontró en la *web* un mecanismo de realización,

El modo en que algunos de los principios fundacionales de la *web* han devenido, casi inadvertidamente, en modalidades culturales cada vez más universalmente presentes y determinantes de formas de intercambio de información en la sociedad actual y, casi seguramente, en la sociedad futura, como consecuencia de su adopción creciente por parte de las nuevas generaciones, se muestra particularmente útil, como referencia conceptual, para comprender el fenómeno de Gobierno Electrónico, en su génesis y previsión de desarrollo.

## Estado actual

En el actual contexto de expansión global, fluidez en el intercambio de bienes y conocimiento, los Estados están condicionados por la necesidad reorganizarse permanentemente a fin de poder interactuar y ejercer control con mayor eficiencia sobre procesos crecientemente, globales y complejos y al mismo tiempo mejorar el nivel de los servicios prestados a la población.

En los países de mayor tradición democrática, la difusión de la cultura de la *www*, se constituyó en un lenguaje común, principalmente en las nuevas generaciones tanto de ciudadanos como de funcionarios, lo que fue aprovechada por los Estados para establecer nuevas modalidades de comunicación con la sociedad.

La novedad marcaba una dirección auspiciosa de cambio, ya que ayudaba a disolver una barrera conceptual muy fuerte entre el modo en que el Estado manejaba la información, condicionado por su organización interna y sus requerimientos de custodia y confidencialidad, y el modo en que la interpretaba y necesitaba el ciudadano.

Los primeros resultados visibles de prácticas de Gobierno Electrónico se obtuvieron en los organismos que, como parte de una política de innovación existente, venían acompañando, en su organización interna, la evolución de la tecnología informática, tales como las administraciones tributarias, y en aquellos que por su naturaleza tenían una relación cercana con la población como las administraciones municipales.

Otras áreas del Estado como las de seguridad y defensa y aquellas dedicadas a la investigación, también contaban en su interior con tecnología informática, pero sus servicios no se presentaron en Internet en una primera etapa.

Las áreas normativas y tecnológicas de los Estados no fueron ajenas al fenómeno de visibilidad que implica Internet como plataforma de intercambio de conocimiento, y progresivamente se incorporaron a la misma, realimentando experiencias con los diversos niveles de la administración pública, nacional, provincial y municipal en el contexto local e internacional.

Considerando que el Estado está compuesto por una gran cantidad de organizaciones con funciones, tamaños, y complejidad de procesos, radicalmente diversos, (que van desde la defensa hasta la actividad municipal), desempeñándose en marcos conceptuales específicos de su actividad, los criterios metodológicos aplicables en un proceso de modernización y apertura necesariamente deben ser específicos de cada organismo, pero a la vez deben quedar enmarcados en una visión integradora que garantice un proceso coherente, racional en términos de principios,



utilización de modelos de gestión, herramientas y recursos, y capacidad de integración operativa y tecnológica.

En los países en vía de desarrollo, las conversiones tecnológicas que permitieron iniciar la modernización de las administraciones estatales, que posteriormente dieron lugar a las experiencias de servicio al ciudadano basado en interactividad a través de Internet, fueron apoyadas, técnica y financieramente por organizaciones internacionales de fomento como el Banco Mundial.

En la medida en que las primeras iniciativas de Gobierno Electrónico empezaron a hacerse visibles, y a favor de que una promisoriosa área de actividad económica se anunciaba para los proveedores de bienes y consultoría, numerosos congresos y foros de discusión se establecieron como de ámbitos de intercambio de experiencias, políticas y modelos de gestión, generando una abundante literatura especializada.

Sobre los resultados obtenidos en los países pioneros, en términos de capacidad de gestión y satisfacción de los ciudadanos, se realizaron los primeros estudios y planes globales orientados al diseño y puesta en operación de un modelo integral de Gobierno Electrónico que progresivamente incorporara a los sectores gubernamentales y a los ciudadanos en nuevas formas de relación, partiendo de la mejora en el nivel de servicios, pero teniendo como objetivo la mejora de los mecanismos de participación, la calidad de los procesos democráticos y la integración de los procesos sociales y económicos en una red de interacciones común a actores públicos y privados.

Dentro de este marco de crecimiento e intercambio las iniciativas se multiplicaron en forma global, aunque sus modalidades, alcances, dinámicas y calidad varían notoriamente en relación al Estado de desarrollo socio económico y cultural de los países en que se implementa.

En la actualidad el Gobierno Electrónico se conceptúa como un vehículo de modernización funcional del Estado basado en los vectores de reorganización, transparencia y participación, mediante reformas que utilizan en todo el potencial posible la aplicación de nuevos criterios de organización y participación y la utilización plena de las tecnologías disponibles.

Considerando la importancia política y económica de la actividad generada alrededor de estas iniciativas, diversas organizaciones, públicas y privadas se han interesado en el fenómeno desde sus inicios, y entre otras muchas tareas de promoción e investigación, vienen realizando regulares relevamientos políticos, tecnológicos, académicos, algunos de los cuales sirven de fuente confiable de información.

## **Panorama global**

La incorporación de metodologías de Gobierno Electrónico es un fenómeno global que, a pesar de las importantes diferencias en sus concepciones y resultados, relacionadas con el nivel de democratización y desarrollo socio económico alcanzado por cada país, se ha generalizado, como la tecnología informática, a casi todo el mundo.

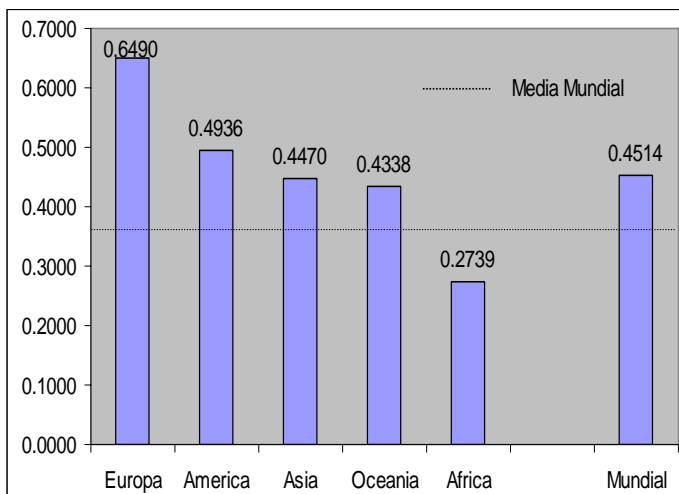
### **1. Situación comparativa**

De los múltiples estudios comparativos que se han realizado, particularmente ilustrativo es la serie de informes: *E-Government Survey* elaborados por UN-DESA (*United Nations Department of Economic and Social Affairs*) y de sus indicadores el más destacado es el *Readiness Index*, que mide la disposición de cada país hacia el aprovechamiento de las nuevas tecnologías, orientada a la transformación del funcionamiento de los organismos del Estado. UNDESA (2008)

La calificación de los países, tomando como base este índice muestra que aquellos que lideran estas transformaciones coinciden con el mayor grado de desarrollo económico y calidad educacional en su población. Esta comprobación se explica considerando los niveles de inversión necesarios para el diseño e implementación de los recursos tecnológicos necesarios y adicionalmente la capacidad de los funcionarios públicos para su gestión y de la población en general para la demanda y utilización de los sistemas.

Medidas con referencia al promedio mundial (0,45), el área geográfica que presenta mayor desarrollo es Europa (0,65), por encima, seguida por América (0,49), que en su conjunto también está levemente por encima, Asia (0,45), está en el mismo orden, Oceanía (0,43), aparece con un índice levemente inferior, y finalmente África (0,27) bastante por debajo del promedio, tal como se ilustra en el siguiente gráfico.

**Gráfico Nro. 1 - Gobierno Electrónico - Promedios Continentales**



Fuente: Readiness Index

Los 35 puestos iniciales del ranking están ocupados por países de Europa, América del Norte, Asia Pacífico, Oriente Medio y Oceanía, sin embargo, algunos casos de movilidad son perceptibles al interior de las regiones, en general, en los países menos desarrollados, como resultado de la implementación de nuevos proyectos correspondientes a las primeras etapas evolutivas del proceso de Gobierno Electrónico y, en los países más desarrollados, como resultado de diseños que ponen en acción funcionalidades correspondientes a las etapas más avanzadas.

Como tendencia general en los últimos años se verifica un nivel de integración y una cobertura más homogénea entre sitios web de información, aplicativos transaccionales, mecanismos participativos, correo electrónico y firma digital, ofrecidos por los distintos ministerios, y se observa un incremento en la cantidad de sistemas dedicados para la participación de la ciudadanía y una predisposición favorable hacia el Gobierno Electrónico.

En el contexto de crecimiento global de servicios de Gobierno Electrónico, son casi inexistentes los países que no han iniciado al menos algún proyecto (2%), debe considerarse que la capacidad de alcanzar y/o mantener el liderazgo requiere no sólo de importantes planes e inversiones para poner en funcionamiento los servicios, sino también para mantenerlos y fundamentalmente actualizarlos al ritmo requerido por los ciudadanos.

Estas tendencias, que incluyen acciones de difusión pública respecto de los beneficios del acceso a la información de gobierno y la expresión de

opinión y participación en la toma de decisiones en políticas públicas, tanto para los gobiernos centrales, como para los provinciales y municipales. están lideradas, con algunas excepciones, por los Estados Unidos, los países de Europa, de Asia Pacífico y de Oceanía.

En el espectro de servicios ofrecidos por los Estados es aún predominante la publicación de información, que constituyó la primera etapa de desarrollo del Gobierno Electrónico, por sobre la consulta y participación de la población en los procesos de decisión, que constituye una etapa de mayor madurez, aunque considerando la velocidad de cambio presente, es previsible que esta diferencia tienda a reducirse en los próximos años.

La cultura de la interacción en Internet se ha venido desarrollado sostenidamente a partir de la aparición de sitios en la *web*, orientados al intercambio de contenidos, como *blogs*, de los que hay más de 100 millones activos, cadenas de correo electrónico, foros de discusión, sitios de *chat* generales y temáticos y encuestas *on line*, lo que genera un enorme flujo de información, ideas y opiniones. Inicialmente fueron los sectores de la sociedad más activos culturalmente los que tuvieron acceso a los medios culturales y tecnológicas, aunque es esperable que esta asimetría tienda a corregirse acompañando la difusión de Internet.

Este fenómeno de libertad participativa, impacta en los hábitos culturales de intercambio de información y opinión, generando efectos políticos en el corto plazo. Algunos Estados han comenzado a implementar mecanismos de participación y consulta, (aún no vinculantes), basados en estas herramientas, complementadas con boletines electrónicos, en algunos casos personalizables, en los portales oficiales como un eficiente modo de relevar la opinión pública, sobre temas generales o específicos.

Aunque, salvo excepciones, los Estados no están formalizando la recepción de la opiniones ni considerándolas como vinculantes, es previsible que, con la difusión de la cultura de la participación y la formación progresiva de un esquema de apertura y confianza en estos sistemas, al tiempo que se incrementen los mecanismos de seguridad, confidencialidad y transparencia, los resultados de las consultas de opinión vayan teniendo mayor peso en la toma de decisiones.

Las experiencias iniciales de consulta se ha orientado a temas específicos y acotados como obras de infraestructuras, cuidado del medio ambiente, urbanismo, extendiéndose en algunos casos piloto hacia una participación efectiva y progresiva en políticas generales domésticas e internacionales. Este proceso requiere necesariamente del desarrollo de una organización muy precisa al interior del Estado, que al incluir la participación ciudadana en sus decisiones transparenta su estructura y funcionamiento y al mismo

tiempo incorpora y debe ordenar y procesar enormes flujos de información. UNDESA (2008)

Simultáneamente se verifica que las sucesivas etapas que ha seguido el desarrollo de los servicios informáticos coincide, considerando el grado de complejidad de cada uno de los países relevados, en lo que se refiere al progresivo desarrollo de las tecnologías, y a los procesos de capacitación de los recursos humanos, funcionales y técnicos. Naturalmente la situación en que está cada país, o dentro de cada país cada nivel de gobierno, dependen de la interacción de los factores antes mencionados.

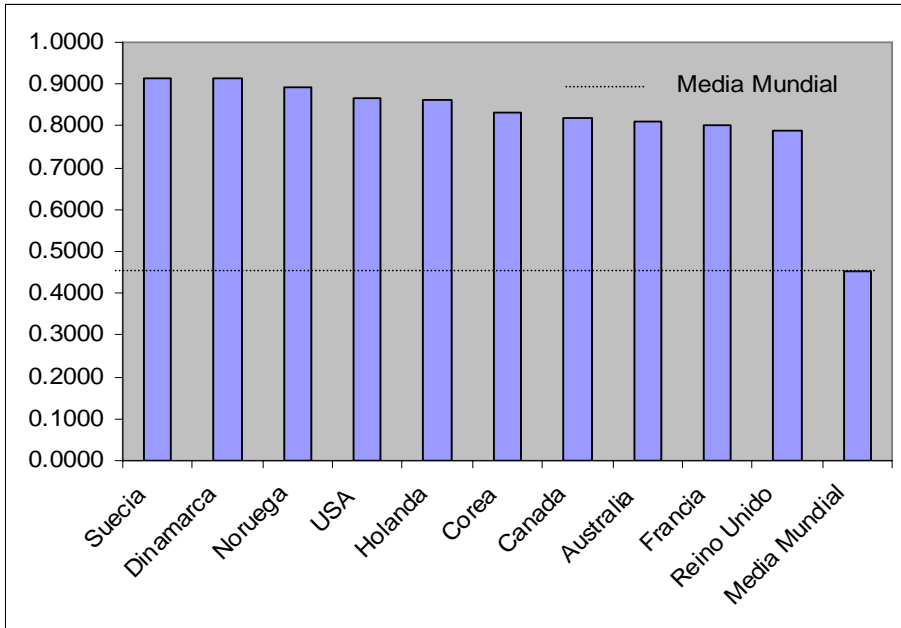
Así como los ciudadanos han visto simplificadas algunas de sus interacciones con el Estado, tanto en el acceso a la información como en la gestión de trámites, pudiendo reorganizar progresivamente sus actividades, también el Estado, a partir de la incorporación de perfiles especializados en nuevas tecnologías y nuevas metodologías, y la reasignación de personal experto antes dedicado a tareas directas o indirectas de atención al público, a actividades más calificadas con mayor impacto en su eficiencia general, lo que puede interpretarse como una realimentación positiva del cambio, y un aliciente para la continuidad del proceso reinversión en innovación.

Considerando que la absorción de modalidades de conducta proclives a la interacción con medios tecnológicos son naturales a las nuevas generaciones y por ende crecientes en el tiempo, esta tendencia también se verificará en la velocidad de transformación de la sociedad, con el consiguiente requerimiento de mayores y mejores servicios, perspectiva que condicionará fuertemente a los Estados, particularmente los democráticos, a profundizar nuevas formas de gestión.

Así como en los países más avanzados se tiende hacia la transparencia y la participación, la posibilidad de utilización, de los recursos informáticos del Estado con una orientación hacia los objetivos no democráticos, abuso de propaganda y manipulación de la información no está definitivamente eliminada. Sin embargo la tendencia de las sociedades hacia la libertad de expresión, más las cualidades facilitadoras de las herramientas implícitas en la naturaleza técnica y funcional de Internet, han sido hasta la fecha barreras eficaces, en los países, que poseen un grado razonable de desarrollo económico y cultural.

La aceleración de estas tendencias es visible en la distancia que separa a los países más desarrollados de la media mundial, como se muestra en el siguiente gráfico.

**Gráfico 2 - Gobierno Electrónico - 10 Países Líderes**



Fuente: Readiness Index

Un ilustrativo estudio denominado "Country-Level Determinants Of E-Government Maturity", elaborado por Harminder Singh de la Michigan State University y Amit Das y Damien Joseph de la Nanyang Technological University, que se basa en información relevada en 198 países por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UN/DESA) United Nations Department of Economic and Social Affairs), el Banco Mundial y diversas consultoras internacionales, analiza al interior de cada país, la relación entre los factores considerados determinantes del Índice de madurez de Gobierno Electrónico, definido como cantidad, calidad y extensión de los servicios informáticos provistos al público por parte del Estado.

Los factores considerados son:

**Capital Humano**, entendido como nivel y homogeneidad en educación, y requerimiento para las acciones de gobierno

**Infraestructura en Tecnología Informática y de Comunicaciones**, entendida como la disponibilidad, calidad y costo de acceso a Internet para el público

**Índice de Governance**, entendido como libertad, transparencia, y eficiencia por parte del Estado, en todas sus instancias

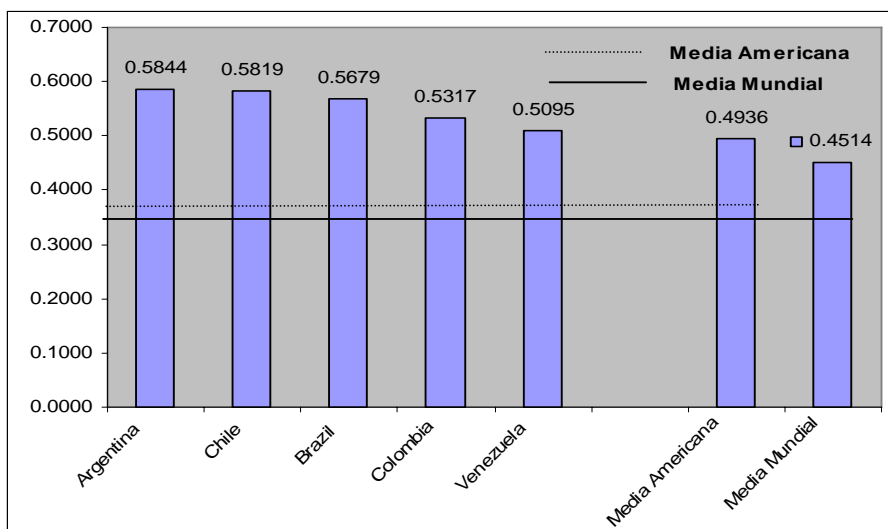
La evidencia estadística indica que el grado de madurez alcanzado por las iniciativas de Gobierno Electrónico está correlacionado fuertemente con el tamaño y la calidad de la infraestructura tecnológica, moderadamente con el nivel del capital humano y en menor grado con el Índice de *Governance* (Singh *et al.*, 2007).

Desde un punto de vista socio-político puede verse este proceso como un modo en que las sociedades progresan en sus relaciones internas, a favor de las posibilidades que brindan los avances tecnológicos, pero principalmente movilizados por la búsqueda de mejores formas de relación, particularmente en la dinámica presente en los sistemas democráticos.

Esta tendencia debería sostenerse en la medida en que mediante el progreso en los niveles de servicio se incremente el nivel de participación y se verifique un beneficio en la eficiencia del Estado y su articulación con el funcionamiento general de la sociedad que lo contiene

Se observa, que al tiempo que las grandes organizaciones se complejizan, incorporando nuevas tecnologías junto con los modos de organización y metodologías que éstas requieren, logrando así mejorar sus sistemas de producción, (manufacturas, conocimiento, arte, decisiones, control etc.), también los Estados, en la medida que sus recursos humanos, tecnológicos y políticos se actualizan, innovan en su funcionamiento e impactan en el grado de bienestar y competitividad de sus respectivos países.

**Gráfico Nro. 3 - Gobierno Electrónico –Países de América Latina**



Fuente: Readiness Index

## 2. Panorama Argentino

El establecimiento de una red de relaciones efectivas entre los servicios provistos por los organismos del Estado en sus diferentes niveles, requiere además de la provisión de los mismos, una red de conectividad que permita distribuirlos a la totalidad, o al menos a la mayor cantidad posible, de los habitantes y ciudadanos.

La expansión de Internet, o para ser más precisos la *www* en el ámbito de los grandes centros urbanos, tuvo un desarrollo espontáneo motorizado por la disponibilidad de una infraestructura de comunicaciones desarrollada a mediados de los años 90, resultado de la existencia de nuevos proveedores, de una demanda activa motorizada por la facilidad de utilización y por la creciente aparición de nuevos aplicativos de uso en la comunicación personal y de la versatilidad tecnológica de los tipos de enlaces que permitía la conexión de los domicilios de los usuarios particulares aprovechando enlaces existentes como televisión por cable y diversas modalidades de transmisión de datos sobre líneas telefónicas y adicionalmente radio enlaces, redes inalámbricas y transmisión de datos por telefonía celular, además de los enlaces dedicados de mayor capacidad para los usuarios corporativos.

Un fenómeno comercial iniciado por la política de aprovechamiento de la infraestructura digital promovida por las empresas de telecomunicaciones, que se complementó con locales de atención instalados por pequeños inversores privados, que antes de la aparición masiva de los teléfonos celulares, resolvió un déficit estructural en la telefonía pública, cubriendo prácticamente todas las ciudades del territorio nacional, incluidas las pequeñas y las aisladas, sirvieron, apenas la transmisión de datos sobre las líneas instaladas estuvo disponible, como puntos de acceso a la *www* de muy bajo costo y tal vez la más popular entre las poblaciones de menores ingresos, particularmente los jóvenes.

Sin embargo esa cobertura a pesar de su accesibilidad y capacidad de difusión de la *web* es apenas un componente necesario, pero no suficiente, para cubrir la brecha digital, principalmente en su componente institucional y cultural, área en la que algunas iniciativas oficiales intentaron ir resolviendo el déficit de integración y participación en nuestro país, organizadas en el programa “Argentina, Internet para todos”, puesto en marcha, durante el año 1998, por la Secretaría de Comunicaciones de Presidencia de la Nación.

Durante ese proyecto y su continuación el “Programa para la Sociedad de la Información”, (Decreto 1018/98) se desarrollaron diversas actividades con el objetivo de hacer accesibles las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) a sectores específicos como la población con menores condiciones socioeconómicas o aislada geográficamente, con la



iniciativa de los “Centros Tecnológicos Comunitarios (CTC)” o personas con alguna discapacidad, con la iniciativa “Apoyo Tecnológico para la Discapacidad (ATeDis)”

También se trabajó para facilitar la presencia en la *web* de los municipios y otros organismos estatales argentinos, con el “Proyecto Civitas”, para mejorar la infraestructura informática hospitalaria con el proyecto “Hospitales en Red”, (Resolución 10.869/99), y para promover la elaboración de estándares para la gestión de las TICS en el ámbito de las PyMEs con créditos del Banco de la Nación Argentina mediante el “Proyecto PyMEs”.

En las iniciativas se incluyeron también portales gubernamentales, como “Cristal”, que está orientado a la transparencia en la administración de los recursos públicos, “Educ.ar” como apoyo informático a la gestión de educación y difusión de políticas culturales, “Ahorr.ar” un portal financiero del Estado, estos dos últimos absorbido posteriormente por el Ministerio de Educación y por el Ministerio de Economía, respectivamente.

En general estos proyectos pioneros no lograron en el período previsto los objetivos planteados, aunque sirvieron como elementos de difusión de la temática tecnológica en las nuevas formas de gestión del Estado, y el que alcanzó a tener más impacto fue el de “Centros Tecnológicos Comunitarios (CTC)”, principalmente por iniciar la instalación de infraestructura y facilitación del acceso al conocimiento en muchas localidades aisladas.

El objetivo nominal de esta iniciativa era acortar la brecha digital y contribuir al desarrollo socioeconómico de esas localidades, proveyendo acceso gratuito a las TIC, facilitando la alfabetización digital y posibilitando la difusión de las herramientas informáticas a pequeñas empresas y emprendimientos, entre otros medios, construyendo pequeños centros informáticos con una infraestructura de redes de PC, instaladas con software utilitario y didáctico, conectadas a Internet.

La gestión de los cerca de 3.000 centros instalados al final del proyecto, estuvo derivada a diversas ONG, sindicatos, organizaciones municipales e instituciones educativas, y a pesar de tener continuidad formal con el nombre Programa Nacional para la Sociedad de la Información decretos 252/00 y 243/01, las deficiencias en la gestión especializada de los CTC, condujeron a una progresiva degradación de las infraestructuras, de los procedimientos y finalmente de los objetivos, que se cumplieron por en menos de la mitad de lo propuesto (Kaufman *et al.*, 2004).

Progresivamente, la dispersión y escaso resultado de estas iniciativas fueron haciendo madurar la idea de una convergencia de la temática hacia una gestión unificada, dentro del ámbito nacional, inicialmente dentro de la Secretaría de la Función Pública, que se denominaría posteriormente

Secretaría de la Gestión Pública y Modernización del Estado, en cuya órbita funciona la Oficina Nacional de Tecnología Informática (ONTI), órgano que en la actualidad administra la política informática a nivel del Estado Nacional, dentro del marco del Decreto 378/2005, en que se establecen los lineamientos del “Plan Nacional de Gobierno Electrónico ” y los “Planes Sectoriales de Gobierno Electrónico de los organismos de la Administración Pública Nacional”

En el proceso de organización de la actividad de la ONTI, como órgano coordinador de la actividad informática y en la necesidad de garantizar resultados aplicados a un conjunto complejo de organismos nacionales con variadas culturas y tecnologías, y relativa autonomía funcional y operativa, emergió una estructura, consistentemente con su origen informático, concebida sobre el modelo de las redes institucionales.

Este foro denominado Foro Permanente de Responsables Informáticos, está conformado, como su nombre lo indica, por representantes de las áreas responsables de las TIC en los organismos que dependen de la ONTI, operando en una doble función de determinación de políticas y estándares y posterior aplicación de los mismos en sus organismos de origen.

El Foro se ha ido constituyendo desde el año 2002 a partir de la convocatoria de unos setenta organismos pertenecientes a la Administración Pública Nacional, y a la fecha es un auspicioso ejemplo de participación, en la actividad informática como motor de la modernización del Estado.

Esta interesante dinámica promete buenos resultados, ya que asimila experiencias, determina metodologías y niveles de eficacia, y realimenta las conclusiones iniciando un nuevo ciclo, sobre cada tema y sobre el conjunto del diseño de la gestión tecnológica.

Las tendencias prevalecientes en la industria informática y de telecomunicaciones están presentes en la actividad del foro, ya que la naturaleza de sus funciones, (salvo la generación de software aplicativo), consiste en la aplicación de tecnologías existentes al servicio de nuevas formas de gestión pública, en temas tales como intercambio y generalización de aplicativos desarrollados en alguno de los organismos, definición de estándares y lineamientos para especificación y adquisición de bienes y servicios informáticos, desarrollos de software, comunicaciones y conectividad, seguridad informática y modelos de organización de las áreas de tecnología informática.

Un tema particularmente importante, (en el que el Foro puede tener un enorme impacto en el desarrollo futuro de las iniciativas de Gobierno Electrónico) es en la definición de estándares de interoperabilidad, un concepto clave para la integración de los sistemas de gestión particulares de

cada organismo en su relación con una visión integrada de esos procesos como una unidad. La consecución de este objetivo, no está exenta de enormes dificultades, de diferentes niveles de definición, algunos como el diseño político e institucional de la organización del Estado y sus organismos, la normativa general y particular, y los procedimientos operativos y administrativos (AR/AFIP, 2007c).

El cumplimiento de este objetivo requiere la migración desde la visión tradicional del Estado como ámbito con jurisdicciones separadas, centradas en sí mismas de frente al ciudadano, que lo obliga a generar con su propia gestión la conectividad, que la organización del Estado no puede brindarle, hacia el modelo de ventanilla única, en el cual el Estado resuelve sus problemas de integración, presentándose en la práctica como una única entidad frente al ciudadano.

Aunque los objetivos generales están claramente fuera del alcance del Foro, sin embargo la construcción de un sustrato tecnológico que facilite diseñar, racionalizar, normalizar e interconectar los sistemas informáticos de gestión y administración de cada proceso, y en un nivel superior de definición, proporcionar los criterios de diseño de los nuevos sistemas que permitan ir alcanzando los futuros estadios evolutivos de Gobierno Electrónico, la presentación de información, la interacción transaccional entre el ciudadano y el Estado, el establecimiento de los mecanismos de participación democrática, y la integración de los procesos públicos y privados en el concepto de *Governanza Vinculada*.

Simultáneamente, y en algunos casos con anterioridad, al desarrollo de los proyectos y organizaciones mencionadas, importantes tareas de incorporación de tecnología informática y de comunicaciones, y reingeniería de procesos de gestión y administración se realizaron en varios organismos del Estado, con un espectro amplio de recursos y alcances, según lineamientos dados por sus directores, la magnitud de su operatoria y los presupuestos asignados.

De ese universo de casos tomaremos tres ejemplos paradigmáticos en términos del impacto que estos cambios pioneros, tuvieron en la atención a los ciudadanos.

## **2.1. Caso ANSES**

El primer caso de modificación de procedimientos de gestión de información, incluyendo en el concepto de gestión de la información también algunos procesos realizados sobre soporte en papel, corresponde a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y se inició con la suscripción de convenios provinciales de intercambio de datos personales de

la población realizados con los 350 Registros Civiles, ubicados en todo el país y que dependen del Registro Nacional de las Personas (ReNaPer).

La situación en cada registro civil es fuertemente dependiente de las circunstancias culturales, políticas y socioeconómicas de su lugar de radicación, en particular tratándose de información sobre las personas, estas condiciones también impactan en la dinámica de su generación y actualización.

La dinámica de la actividad de registro de nacimientos, escolaridad, cambios de estado civil y fallecimientos con incumbencia específica de ANSES, en el norte del país está condicionada por la estacionalidad en la contratación de trabajadores rurales, en las regiones centrales se dan los mayores índices de estabilidad como consecuencia de la estructura de la producción rural y la componente de industria manufacturera y servicios, mientras que en el sur la información tiene volúmenes notoriamente menores como consecuencia de la menor densidad poblacional.

Salvo pocas ciudades de relativa importancia y las capitales de provincia, que constituyen el grueso de la información, el resto está constituido por pequeñas poblaciones diseminadas en un vasto territorio.

Siguiendo el principio de recabar los datos en la fuente más confiable, donde la información se genera, registra y administra, los Registros Civiles pasaron a cumplir la función de proveedores primarios (dueños y responsables de la información) y mediante los convenios mencionados ANSES puso en marcha un mecanismo de transferencia y consolidación regular de información, pertinente a los procedimientos de la seguridad social, como nacimientos, cambios de estado civil, novedades de empleo y fallecimientos

Adicionalmente a la mejora en la calidad de la información y la disminución de los tiempos de actualización y consolidación, con la consecuente mejora en la atención al público para los trámites, que aún eran todavía presenciales, la puesta en marcha de estos convenios tuvo un resultado colateral consistente en la transferencia de metodología y tecnología informática, desde ANSES hacia sus corresponsales en los registros civiles, particularmente en el caso de las localizaciones más remotas.

La primera transacción *web* puesta a disposición del público por ANSES, en noviembre de 2005, fue la solicitud de cobro de pensión derivada, que es aquella a la cual tiene derecho el cónyuge de un jubilado fallecido. La tramitación, se procesa a partir de un pedido que el beneficiario gestiona en Internet. Los controles de consistencia se realizan sobre información del jubilado, su fallecimiento y los datos de filiación que ANSES dispone a partir

de sus sistemas de gestión y de los procesos de transferencia y consolidación desde los Registros Civiles resultado de los convenios mencionados previamente.

Este proceso se completa mediante una comunicación al beneficiario y una habilitación para el cobro de la pensión derivada que se efectúa en el mismo banco en que habitualmente se acreditaba la jubilación originaria.

Este es un buen ejemplo de un proceso de reingeniería interna, de redefinición de la relación con el público, en este caso beneficiario de la pensión, y de mejora del servicio que antes de la puesta en funcionamiento de la transacción *web*, demoraba unos seis meses, y a partir de ella comenzó a efectuarse sin interrupción en el cobro, durante la transición de jubilación y pensión.

También en este caso se hace evidente que la conversión de los procesos de gestión de la información desde las modalidades tradicionales en papel hacia el modelo de Gobierno Electrónico es una empresa que excede largamente un problema tecnológico, para incluir aspectos culturales, organizacionales, y políticos.

Al mismo tiempo, particularmente en los casos donde las transformaciones son más extremas, las iniciativas de Gobierno Electrónico funcionan como impulsores del cambio, traccionando sobre todas las etapas del proceso, como condición necesaria para que éste pueda implementarse.

La tarea de relevamiento y consolidación de información, dentro del marco de los convenios con las provincias y la incorporación de tecnología informática, tuvo como resultados la solicitud de cobro de las asignaciones por nacimiento, mediante una transacción *web* que ejecuta el beneficiario, el cobro, en forma automática, de asignaciones familiares por nacimiento, mediante depósito automático en la cuenta sueldo del beneficiario y la jubilación automática, que se puso en funcionamiento en agosto de 2006, y que constituye un notorio ejemplo de interoperabilidad y coordinación entre dos organismos públicos complejos como son ANSES y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) (AR/AFIP, 2007a)

Este proyecto que requería información de ambos organismos, que al momento de su diseño no contaban con la organización y nivel de actualización necesario, requirió diseño y desarrollos coordinados de interfases y componentes, iniciando una política de interoperabilidad que explicitó la factibilidad tecnológica del concepto de ventanilla única.

Las condiciones para acceder al trámite de jubilación automática requería del potencial beneficiario estar registrado como autónomo sin deuda, y cumplir los requisitos jubilatorios, los que se podían validar en base a información que administraba ANSES y estar registrado en un plan de pagos

vigente en AFIP, gestión disponible mediante una transacción *web* en el sistema SICAM. AFIP desarrolló para ANSES una consulta en línea, utilizando servicios *web*, que verificaba esta última condición.

A su vez ANSES desarrolló otra transacción *web* mediante la cual el potencial beneficiario requería la jubilación, que en caso de ser validada positivamente, le era otorgada y notificada vía *email*, con habilitación simultánea del pago en el banco correspondiente, en el curso de siete días.

A la interoperabilidad implementada con AFIP para las validaciones e intercambio de información, fue necesario adicionar otra general con los bancos que cumplen la función de agentes de pago, a fin de poder determinar la sucursal más apropiada para cada beneficiario en función de su localización, capacidad operativa y carga de trabajo

Ambos sistemas entraron en operación en forma simultánea en Agosto del año 2006, obteniendo un incremento de productividad que permitió procesar cuatro millones de solicitudes y a otorgar un millón y medio de jubilaciones en el curso de ocho meses, sobre un promedio histórico anual de quinientas mil.

A los servicios mencionados siguieron varios otros orientados a la simplificación de trámites, como Mi Simplificación, en forma conjunta con AFIP para el pago de asignaciones familiares por hijos, con la Dirección de Rentas de la Provincia de Buenos Aires, para la exención en el pago de tasas inmobiliarias para jubilados, con Ministerios de Educación de la Nación y Provincias para los pagos de ayuda escolar, con el Ministerio de Trabajo para la gestión nominal de planes sociales.

Los resultados obtenidos marcan la tónica para los nuevos en proyecto, que se orientan con un eje en la interoperabilidad con organizaciones, públicas y privadas, entre ellos las empresas proveedoras de empleo, para la gestión de los certificados de aporte previsional, con PAMI para la simplificación del trámite de inscripción en el plan de salud, y también la extensión de los mecanismos de intercambio de datos con el RENAPER, y con un eje en la puesta en disponibilidad de transacciones *web* para el público

Finalmente se han implementado servicios de intercambio de datos para la acreditación de los fondos correspondientes al pago de jubilaciones y pensiones estatales (Poggi, 2008)

El ejemplo descrito puede considerarse representativo de las tendencias metodológicas y tecnológicas viables en las organizaciones complejas, que buscan modificar sus procedimientos ganando en eficiencia y calidad del producto que entregan, sea este un bien tangible o un servicio, como sucede típicamente en la administración pública. En este último caso el aumento en

la eficiencia y calidad de servicio al público, puede dar como resultado una eficiente gestión informática tangible en aplicativos de uso directo por el interesado, pero también en el incremento de eficiencia y calidad del proceso general lo que, con una adecuada gestión y capacitación del personal puede dar resultados concretos y visibles también en la atención personal de la tramitación.

## **2.2. Caso AFIP**

Tal vez el ejemplo de transformación con mayor resultado e impacto en las relaciones entre el Estado y la ciudadanía, y en las relaciones internas entre organismos públicos, sea el caso de la puesta en funcionamiento, por parte de la AFIP, de un importante conjunto de servicios informáticos basados en un modelo de gestión innovador e interactivo guiado por el principio de servicio y participación del ciudadano. (AR/AFIP, 2007)

La AFIP tiene bajo su jurisdicción el funcionamiento de la Dirección General Impositiva, la Dirección General de Aduanas, y la Dirección General de Recaudación de los Recursos de la Seguridad Social, lo que implica la necesidad de gestionar un conjunto enorme de interacciones operativas, administrativas y de control.

Las inversiones y desarrollos realizados en la última década tanto en el área normativa como en infraestructura convierten a la AFIP en un referente de Gobierno Electrónico en el área de los organismos públicos y también en el ámbito informático estatal y privado.

La innovación, cuando es llevada a cabo por un organismo que tiene funciones normativas, influye en los modos de operación de sus controlados, ya que la utilización de las herramientas que pone en funcionamiento es, en general, obligatorio y en algunos casos requiere la aplicación de conceptos novedosos para esa área de actividad, lo que impacta en la propia cultura de la organización, y en la cultura de los usuarios, en este caso los contribuyentes u operadores de comercio internacional.

En un proceso, en cierto modo, análogo a la transformación de las organizaciones privadas, no solo por la automatización de sus tareas internas a causa de la incorporación de tecnología informática, sino fundamentalmente en el caso de las organizaciones proveedoras de servicios, por el impacto que tiene la componente informática en la conformación del propio producto (servicio), lo que obliga a reevaluar, redefinir y transformar, la propia lógica organizativa, las herramientas de gestión, las metodologías y finalmente, aunque este es el factor más crítico, la competencia de sus funcionarios.

En modo análogo a los fenómenos de incremento de complejidad y de productividad observados en la economía global en las últimas décadas, la capacidad de procesamiento de información directa por parte de AFIP, a partir de la informatización de sus procesos de declaración y recaudación, ha crecido sostenidamente, requiriendo, además del aumento de la capacidad instalada, la redefinición de sus procesos internos y las reorganizaciones adecuadas para mantener su capacidad operativa y de control.

La puesta en producción de servicios informáticos por parte de AFIP, concebidos para ser utilizados directamente por el público, sin considerar los casos pioneros presentados precedentemente, comienza con la publicación de su página en Internet, [www.afip.gov.ar](http://www.afip.gov.ar) en 1996. Esta página que actualmente recibe tres millones de accesos al mes, inicialmente contenía información institucional y normativa y fue gradualmente incorporando servicios de consultas sobre información disponible en sus sistemas para comenzar a incluir posteriormente sistemas transaccionales que sustituyen tramitaciones que hasta ese momento se realizaban en formularios, con soporte en papel. En todos los casos la operación informática se presenta como una alternativa al trámite tradicional, con tendencia a convertirse en obligatorios en la medida en que se comprobaba un grado creciente de eficiencia y aceptación.

En el año 2002, se puso en funcionamiento uno de los sistemas más importantes, en términos de volumen de información y montos recaudados, que fue el sistema de presentación de Declaraciones Juradas y Pagos por Internet, que fue el inicio de una línea de servicios que incrementalmente posibilitó a los contribuyentes, simplificar y sobre todo personalizar su relación con AFIP, lo que puede medirse por la evolución en la cantidad de transacciones procesadas por esta herramienta, que contempla las etapas de elaboración, presentación y posterior pago de la Declaración Jurada, interactuando en línea con el banco para la transferencia de los fondos.

Este servicio es otro interesante ejemplo de interoperabilidad, ya que en la misma secuencia el contribuyente utiliza la misma herramienta informática para preparar su formulario, transferirlo a AFIP que lo valida, y en caso de aceptación lo habilita para la transferencia de los fondos, en forma electrónica, desde su propio banco.

En las operaciones de este tipo es crítico garantizar el máximo nivel de seguridad posible entre todas las partes involucradas, incluyendo la autenticación de la persona que opera, la autorización de acceso a la operación para esa persona y la inviolabilidad e integridad de la transacción, tanto en los programas que las procesan como durante la transmisión por la red de comunicación.



En el año 2003, se publicó en la página *web* de AFIP el Portal de Educación Tributaria, como una herramienta concebida en el marco del programa de difusión de la cultura tributaria, y en el año 2004, la consulta Mis Aportes, como una herramienta orientada a mejorar la transparencia de la administración, mediante la cual cualquier empleado, puede consultar por Internet, la existencia y pertinencia de los aportes previsionales realizados por su empleador. A fin del año 2007, esta consulta había sido accedida por seis millones de empleados.

Posteriormente, en el año 2005 entró en operación la consulta Mis Operaciones Aduaneras, mediante la cual cualquier importador, exportador o despachante podía consultar el detalle operativo y tributario de sus operaciones, históricas y en curso.

Ambos sistemas ponen en práctica una efectiva metodología para asegurar la transparencia de las operaciones registradas en AFIP que consiste en hacer disponibles los datos a todos los participantes de la operación posibilitando un control por oposición que garantiza la completa imparcialidad de la revisión.

Si bien publicar transacciones en la *web*, para su utilización por personas es un avance importante en eficiencia y transparencia, el enorme caudal de información que se gestiona actualmente en cualquier organización de mediano porte, requiere de mecanismos de interacción más apropiados a esos volúmenes y velocidades de transmisión y procesamiento.

En el caso de AFIP, tanto en su aspecto tributario como aduanero, se hizo necesaria la implementación de interfases informáticas, denominadas *web services*, destinadas a que los contribuyentes, y operadores del comercio internacional puedan realizar las gestiones impuestas por la normativa, de modo automático y eficiente, directamente desde sus sistemas informáticos de gestión, donde la información reside naturalmente.

En esa línea, AFIP ha venido poniendo en operación servicios sobre la *web*, que a la manera de conectores virtuales, posibilitan a sistemas de gestión externos, privados o de otros organismos del Estado, enviar y recibir información en grandes volúmenes y a gran velocidad, como parte de la transaccionabilidad que soporta un proceso normado, como una declaración, una autorización o una consulta.

La inversión de AFIP en tecnología de la información tuvo un sostenido esfuerzo en varias áreas de modo simultáneo, todas ellas necesarias para ensamblar el complejo conjunto que hiciera posible la prestación de niveles de servicios de gran volumen, desempeño, y confiabilidad.

Se hicieron importantes inversiones en la red de comunicaciones que cubre todas las localizaciones en el país, con enlaces a localizaciones de otros

organismos del Estado argentino, a oficinas estatales de países vecinos como los puestos aduaneros integrados en las fronteras y a organismos y empresas privadas, como los operadores logísticos internacionales.

También se destinaron importantes recursos a la infraestructura de cómputo y seguridad y reingeniería de procesos administrativos y metodología de desarrollo de software, esto último imprescindible para poner en operación sistemas de alto desempeño y confiabilidad, logrando resultados en los breves lapsos que, habitualmente, impone el cambio en las normativas tributarias, aduaneras o de la seguridad social.

Como primeros casos de aplicación se implementaron sistemas de consulta de operaciones aduaneras en el marco del MERCOSUR, INDIRA (Intercambio De Información de los Registros Aduaneros), que integra los sistemas aduaneros de cada país miembro, permitiéndole consultar la situación detallada de sus operaciones de exportación en los países destinatarios. Otro sistema análogo el SINTIA (Sistema Informático de Tránsito Internacional Aduanero) permite el mismo control sobre las declaraciones de carga en tránsito internacional, para los países del MERCOSUR, Chile y Bolivia (AR/AFIP, 2007b).

En el curso del año 2007 se puso en operación un servicio de transferencia de información operativa y declarativa para la gestión de la logística de cargas internacionales y otro servicio de autorización para la emisión de facturas, que es utilizado por empresas con alto volumen de facturación.

Esta misma tecnología ha permitido un conjunto importante de interconexiones con otros organismos de gestión pública y privada como Administración Provincial de Ingresos de Santa Fe; la Dirección General de Rentas de Salta; la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información; la Administración Nacional de la Seguridad Social; la Agencia de Rentas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; la Superintendencia de Seguros de la Nación; los municipios de Córdoba y Río Cuarto; con las tres redes bancarias que cubren los bancos del país para implementar los intercambios de transferencia de fondos.

Estos servicios son ejemplos de aumento de eficiencia de la interacción privados y Estado en procesos de negocio y anticipa el concepto y la implementación de servicios de Governanza Vinculada.

Algunos indicadores de la magnitud de los servicios implementados por AFIP para su utilización por los contribuyentes pueden extraerse de las cantidades de operaciones efectuadas, y los registros procesados, expresadas en cifras redondeadas, que comprende, a fines de 2007, 52 millones de Declaraciones Juradas, 8 millones de Claves Fiscales, 520.mil planes de

facilidades por \$10.000 millones, 5,000 millones de registros de seguridad social, 40 millones de acreditaciones mensuales en el sistema financiero, 21 millones de registros de la propiedad inmueble, 13 millones de registros de automotores, 8 millones de registros de participaciones societarias, 17 millones de registro de compras relevantes anuales (Poggi, 2007).

### **2.2.1. Sistemas pioneros**

Si bien generalmente se considera que las experiencias de Gobierno Electrónico en relación con la exteriorización de los sistemas de gestión del Estado hacia los particulares, se inician con la expansión de la *web*, existen importantes antecedentes en el ámbito de la AFIP, de iniciativas exitosas soportadas en tecnologías informáticas anteriores a la *web* que produjeron, en su momento, importantes resultados, anticipando una dirección, que se insinuaba ya en los países más innovadores en gestión informática.

El ejemplo de AFIP, es representativo del desarrollo de los recursos internos de muchas organizaciones públicas y privadas, motorizado por el cambio orientado hacia una mayor complejidad y competitividad en el contexto en que se desempeñaban, y ese Estado de desarrollo puede considerarse uno de los dos pilares sobre los que se asienta el crecimiento de las posibilidades de interacción entre las organizaciones y el público en modalidades cada vez más interactivas e integradas.

Como consecuencia de este proceso, AFIP tuvo un enorme impacto en las modalidades de trabajo. A ambos lados del mostrador los pequeños contribuyentes pudieron tener un acercamiento a la tramitación de sus declaraciones y pagos a través de la operación directa de los sistemas que los gestionaban, los grandes pudieron organizar progresivamente su gestión interna al tener interfases cada vez más previsibles, y finalmente comenzar a integrar sus sistemas de gestión con los de AFIP utilizando la alternativa tecnológica de *web services* proceso que se inició en los últimos tres años.

En todos los casos, se redujeron considerablemente los trámites realizados personalmente en las Agencias, lo que significó un importante ahorro para los particulares y también para AFIP que reasignó importantes recursos humanos, antes dedicados a la atención al público, a tareas más jerarquizadas. Ello que redundó también en mejores expectativas profesionales y ambiente laboral para su personal.

Se incluye a continuación una breve revisión de las iniciativas de informatización de las operaciones internas y puesta en operación de servicios interactivos para el contribuyente, realizadas por la Dirección General de Aduanas (DGA) y la Dirección General Impositiva (DGI) con

anterioridad a la aparición de Internet y del concepto de Gobierno Electrónico (Poggi y Riverti, 2008).

### **2.2.2. Dirección General de Aduanas (DGA)**

A partir de 1992, la Dirección General de Aduanas comienza las gestiones para sustituir la gestión documental y operativa de los despachos de importación y exportación, con un sistema informático.

Como resultado de un Convenio de Cooperación suscripto entre los gobiernos de Argentina y Francia, se incorporó un sistema basado en el utilizado por la Aduana Francesa que se bautizó Sistema Informático Maria (SIM)

El SIM fue instalado inicialmente en el puerto de Buenos Aires y en el aeropuerto de Ezeiza, absorbiendo la operatoria de registro de los despachos de importación y exportación cubriendo progresivamente la casi totalidad de regímenes existentes.

La operación del SIM permitía el registro de las operaciones de importación y exportación desde las oficinas de los actores privados del comercio exterior, y las operaciones de control y autorización debían realizarse en las dependencias de la Aduana y otros organismos públicos involucrados en la tramitación.

En modo análogo a lo que luego sucedería en los inicios de la *www*, durante las primeras etapas de implementación del SIM, se utilizaron todos los tipos de enlaces de datos disponibles para dar conectividad a los actores y a fin de dar acceso a pequeños operadores se instalaron centros públicos de operación.

Esta modalidad de operación supuso un fuerte cambio cultural ya que se implementaba como registro informático una tarea que tenía como único soporte hasta ese momento, la elaboración, por agentes privados, y posterior control, por el Estado, de complejos y extensos formularios en papel.

La expansión del sistema, tuvo dos ejes principales, uno geográfico, incluyendo progresivamente, nuevas regiones y otro funcional, por el cual se fueron agregando todos los regímenes de importación y exportación.

A la fecha está en curso un proceso de evaluación de alternativas orientadas a la incorporación de un nuevo sistema tal que posibilite a la DGA mantener la actualización tecnológica y funcional.

### **2.2.3. Dirección General Impositiva (DGI)**

La incorporación de tecnología informática en la DGI se inició, como fue habitual en casi todas las organizaciones complejas, con el fin de aumentar la eficiencia de los procedimientos internos, con la incorporación de las

primeras máquinas de procesamiento de datos producidas por la industria informática entre los años 1965 y 1973.

Durante ese período la consolidación de la información de declaraciones y pagos se realizaba aprovechando las infraestructuras de la DGI y del Banco de la Nación, integrando la captura de las declaraciones en las agencias de la DGI, y los pagos en las sucursales del Banco de la Nación de la misma ciudad.

En el año 1973, se implementó en las agencias DGI un sistema de Registro de Declaraciones y Pagos para Grandes contribuyentes operado por los funcionarios de las agencias, en el año 1974, se implementó una Chequera Magnetizada para el Registro de Declaraciones y Pagos de IVA para Grandes contribuyentes con lo que por primera vez parte del registro era realizado por el contribuyente. A inicios de la década del 80 se generalizó el sistema de la chequera magnetizada a todos los impuestos para grandes contribuyentes.

En el año 1989 se implementó el sistema 2000, que debe su nombre a la cantidad de grandes contribuyentes que administraban en cada región, en el 1990 se implementó el padrón de contribuyentes, en el año 1994 se implementó el sistema SIJyP para el registro de la recaudación de Jubilaciones y Pensiones.

Un evento importante en el desarrollo informático de la gestión impositiva fue la implementación en el año 1995 del sistema SITRIB, un aplicativo interactivo que operaba en una PC, instalada en las sucursales bancarias, también para el registro de la recaudación impositiva, era operado por los cajeros del banco e incluía la transferencia de información para su consolidación en DGI Central.

En el año 1998 se implementó el sistema OSIRIS que progresivamente centralizó la gestión de declaración y pago de impuestos, cubriendo la operación desde los cajeros bancarios, los procesos de consolidación y control.

Otro hito importante, lo constituye la eliminación del papel como soporte obligatorio para las declaraciones juradas a partir del año 1999 con el cual el contribuyente podía elaborarla en su PC y registrarla, vía *diskette* en las sucursales bancarias.

#### **2.2.4. Perspectivas**

Los indicadores mencionados colocan a AFIP como organismo pionero en el país en términos de: diseño e implementación de políticas de Gobierno Electrónico, desarrollo de una cultura de servicio hacia la comunidad, adaptación de sus propias estructuras internas y construcción de una sólida infraestructura tecnológica y metodológica para garantizar la confiabilidad de los servicios implementados.

Sin embargo la innovación más importante consiste en el inicio de construcción de una cultura orientada hacia la utilización de nuevos y mejores servicios y en la difusión de esta cultura en otros organismos del Estado, como etapas propiciatorias hacia el objetivo unificar, en el futuro mediato, la visión de Estado, en términos de tramitación, bajo el concepto de ventanilla única.

Si bien el impacto masivo de estas experiencias es aún parcial, permiten poner un foco de atención en cuales son las caras visibles del Estado para los habitantes, ya que tradicionalmente se instancia en sus representantes, con la componente de personalización y eventual discrecionalidad que ello implica.

En la medida en que la interacción entre el habitante, ciudadano, contribuyente o simple persona de a pie, comience a mediarse por mecanismos tecnológicos, (en general informáticos), inevitablemente estandarizados en su comportamiento y posibilidades, al menos en el estado actual de la tecnología, la interacción comenzará a hacerse mas previsible, aunque también menos flexible.

Este escenario plantea un conjunto de aspectos favorables, previsibilidad, transparencia, eficiencia, y también un conjunto de aspectos desfavorables, inflexibilidad, incapacidad de tratar las excepciones o interpretaciones no previstas en el sistema y rigidez en la capacidad de modificarse ante cambios (AR/AFIP, 2007).

Considerando la velocidad de transformación como un factor insoslayable en el devenir de los fenómenos tecnológicos y su influencia en la economía, la cultura, las formas de relación y finalmente en las formas que tome la organización política, la capacidad de adaptar las funciones del Estado a este escenario de cambio permanente, requiere enfocar la atención, particularmente, sobre las estructuras que tienen la función y la posibilidad de gestionar el cambio.

La dinámica de comprensión de las transformaciones y las adaptaciones necesarias solicitan a los niveles políticos decisorios, los cuerpos normativos existentes, los procedimientos y cultura en uso, y finalmente las áreas de planificación, diseño, construcción y puesta en operación de las herramientas metodológicas y tecnológicas que motorizarán los cambios.

La dimensión generacional no es ajena a este análisis, ya que en las áreas normativas y de diseño de proceso, se prioriza la experiencia y conocimiento de los procesos, habitualmente llamado conocimiento del negocio, lo que en general coincide con personas de edad media con trayectoria en las organizaciones. En las áreas de gestión y construcción de sistemas informáticos, se prioriza el conocimiento de las tecnologías de avanzada, en

muchos casos con no más de un par de años de existencia, lo que coincide con personas muy jóvenes con una gran dinámica de cambio y adaptación, y en general nuevas en las organizaciones y con tendencia a cambiar su lugar trabajo en función del grado de sofisticación tecnológica disponible para la realización de su tarea.

Un proceso de cambio dinámico requiere, aunque parezca obvio, la búsqueda de equilibrio entre las cualidades descritas, aunque no siempre es factible imbuir de una visión completa del proceso a las áreas de construcción de aplicaciones informáticas.

Sin embargo el mayor impacto en la calidad resultante de los sistemas que implementan los servicios informáticos, depende fundamentalmente de la calidad de las especificaciones, las que se originan en las primeras etapas de diseño, esto es en la concepción misma del proceso, partiendo de una visión integral del organismo, el proceso implementado y la normativa que lo rige.

La reiterada evidencia recopilada y formalizada por los gerentes de proyectos acerca del costo y calidad de los productos, confirma que el resultado es fuertemente dependiente de las decisiones y acciones producidos en las etapas iniciales y débilmente respecto de aquellas producidas en las etapas finales, dicho en otros términos, el esfuerzo para modificar el resultado de un proyecto es mayor cuanto mayor sea el grado de avance del mismo.

Una visión dinámica de los procesos administrativos y de gestión a ser convertidos en mecanismos de Gobierno Electrónico, una aproximación creativa a soluciones innovadoras y el conocimiento de las posibilidades que las tecnologías, en permanente evolución, aportan los niveles posibles de versatilidad, sencillez de empleo, confiabilidad, seguridad y eficiencia de los resultados a obtener.

Por otra parte, la capacidad de aplicar nuevas tecnologías se ha convertido en una especialidad en sí misma y puede considerarse que, con las salvedades de seleccionar la adecuada a cada caso, es casi transversal a los procesos soportados, concepto extensible a los recursos humanos necesarios, típicamente expertos en cada tecnología, y contando con especificaciones apropiadas, pueden considerarse relativamente independientes del marco de aplicación.

En estas áreas se verifica un fenómeno típico de los escenarios de alta velocidad de transformación, que consiste en que cuanto más avanzado es el momento en que se define un proyecto de desarrollo, más sofisticadas son las herramientas tecnológicas con las que se dispone, lo que, al menos en este aspecto instrumental, es una ventaja respecto de proyectos desarrollados con anterioridad.

Es particularmente importante, en la génesis de las normativas, considerar los mecanismos de interacción con la información que comienzan a ser habituales en la sociedad del conocimiento, particularmente si en la aplicación de esas normativas intervienen o intervendrán mecanismos tecnológicos, lo que parece ser una tendencia establecida, ya que la extensión y eficacia de su aplicación y su nivel de aceptación por parte de los usuarios estará directamente relacionada, además de los factores jurídicos, a su comprensión, pertinencia, facilidad de cumplimiento y versatilidad para adaptarse a las contingencias particulares de los diversos escenarios de aplicación.

No es poco frecuente que, a fin de implementarse normativas cuya ejecución y control se efectúa sobre bases tecnológicas, sea necesario revisar y hasta derogar normativa que, hasta por motivos formales, entra en conflicto con las nuevas modalidades de gestión (Criado, 2007).

La formación de una sociedad con capacidad de supervivencia en sus formas de organización, producción, consumo y bienestar, en el futuro cercano, dependerá prioritariamente de su eficacia y eficiencia en generar, organizar, procesar y aprovechar el conocimiento, a fin de optimizar la relación recursos y productos, en un sentido amplio, en modos cada vez más creativos.

Considerando que los niveles de complejidad en el entorno en que las sociedades se desarrollarán, crecerán exponencialmente, esta capacidad estará directamente asociada a formación de efectivos, y no meramente enunciativos, mecanismos sociales, culturales y tecnológicos que permitan integrar orgánicamente a los recursos humanos con los crecientes recursos tecnológicos.

Impulsados por la propia dinámica económica global, los sectores privados adoptan estos principios como centrales en la visión de su propia actividad, o dicho de otro modo, aquellos que lo adopten serán los actores de la actividad económica futura.

En este escenario, la forma de participación del Estado en el proceso de transformación vertiginoso que enfrentaron las sociedades por impacto de la revolución tecnológica. Este fenómeno se produjo en los siglos XIX y XX por la sustitución del trabajo manual por las máquinas.

Durante el siglo XXI se incrementará la sustitución del trabajo mental por las máquinas de procesamiento de información y también la influencia de las ciencias básicas como la física, química, la matemática, la informática, la biología y posteriormente las ciencias sociales por lo que es determinante la capacidad de manejar estas variables como factor de éxito en una sociedad en el contexto futuro.



Si bien es cierto que los Estados pueden considerarse organizaciones emergentes de las sociedades que le dan origen, también lo es que una vez constituidos son también actores principales de ella, por lo que su actitud, y desempeño en el flujo de bienes y conocimiento, es determinante en el destino de una sociedad.

Sin embargo la función del Estado como agente administrador del conocimiento en los términos descritos precedentemente es una función nueva y desafiante, a tal grado que los niveles de discusión académica y política sobre el tema se han constituido en una especialidad global que incorpora diversas áreas de actividad y ciencias duras y blandas y tiene una agenda y dinámica de actividad propia en foros, congresos, publicaciones y trabajos de aplicación práctica en casi todos los países.

En el contexto futuro, la capacidad de administrar el conocimiento, independientemente del ámbito de aplicación, operará sobre infraestructuras que integren complejos equipos de personas capacitadas, no solamente en su tareas específica, sino en su habilidad de operar coordinadamente con el resto de los miembros de su equipo, las complejas herramientas tecnológicas utilizadas para su tarea y equipos relacionados, todo en un contexto multidisciplinario y multinacional (OMB, 2008).

La provisión de los recursos tecnológicos es en general resultado de la actividad universitaria, la investigación pura y aplicada y la actividad industrial, pero la generación y promoción de recursos humanos capacitados para su utilización en un entorno complejo e integrado es una tarea mayoritariamente del Estado, en el establecimiento de políticas públicas en materia educativa, en la construcción de la infraestructura necesaria para esa integración y en su propia integración de manera eficiente en los procesos en que interviene como entidad de promoción y/o de control.

El grado de éxito en la promoción de un país o una región integrada en el contexto futuro dependerá por lo tanto de que sociedad y Estado estén relacionados no solo en las modalidades tradicionales, sino como un conjunto armonizado en el contexto, político, económico y cultural y las herramientas y metodologías de Gobierno Electrónico son una condición necesaria, aunque no suficiente, para alcanzar ese resultado.

## Acerca del Autor

---

Flavio Riverti

Investigador, Instituto AFIP

Correo electrónico: [friverti@afip.gov.ar](mailto:friverti@afip.gov.ar)



# Gobierno Electrónico y Ciudadanía Fiscal. Un enfoque desde la experiencia internacional.

---

Por Pedro Velasco

## RESUMEN

Este trabajo resume las tendencias generadas por la aparición de las TICs y el Gobierno Electrónico en los países desarrollados para, finalmente, examinar las transformaciones ocurridas a consecuencia de la nueva concepción de contribuyente-ciudadano, surgida de las tendencias en la relación con el Estado, en las Administraciones Tributarias, esquematizando el análisis en dos dimensiones: en primer lugar, las transformaciones hacia fuera de las Administraciones (relación con el contribuyente) y, segundo, las transformaciones hacia adentro (en cuanto a la organización del trabajo intra-administración).

**Palabras clave:** Gobierno electrónico – Administración Tributaria – contribuyente



## Introducción

---

Los cambios tecnológicos usualmente generan cambios en las relaciones laborales, y una vez asumidos los mismos, en las vinculaciones sociales.

La creación y explosiva difusión de Internet y de la red de redes de información (*world wide web*), impuso nuevas formas de comunicación y de acceso al conocimiento que sobre la base de una constante caída en los costos de las herramientas soporte, generalizaron su utilización en todo el mundo. Aunque de manera dispar, en cuanto a su distribución global, los individuos adoptaron estas nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), expandiéndose su utilización por todas las actividades sociales.

El alcance del presente trabajo se circunscribe a las consecuencias de esta revolución del conocimiento en la relación Estado-Ciudadano, con particular atención en las transformaciones provocadas (y a provocarse) sobre aquella más particular existente entre las Administraciones Tributarias y sus contribuyentes, a partir de la observación de las experiencias internacionales y estudios realizados en países relativamente más avanzados en la materia.

En tal sentido, la organización de este trabajo parte de una breve descripción de las tendencias generadas por la aparición de las TICs como provocadoras de estímulo hacia la implementación del Gobierno Electrónico (GE) en los países desarrollados hasta el arribo a su más avanzada expresión denominada en la actualidad Gobierno Conectado (*connected government*). Seguidamente se mencionan a modo ilustrativo las motivaciones hacia su implementación en el mundo desarrollado, y algunas iniciativas y experiencias, a la vez que los principales desafíos enfrentados para su completo aprovechamiento a nivel global. Posteriormente, se describe la situación actual acerca de GE a través de los indicadores desarrollados por las Naciones Unidas para el seguimiento de los avances en la materia. En tal sentido, a través de la desagregación de los índices y la exposición de los mismos en comparación internacional, se sitúan los avances relativos por regiones, y algunas caracterizaciones para Argentina y países vecinos.

Finalmente, se examinan las transformaciones ocurridas a consecuencia de la nueva concepción de contribuyente-ciudadano surgida de las tendencias en la relación con el Estado, en las Administraciones Tributarias, esquematizando el análisis en dos dimensiones: en primer lugar, las transformaciones hacia fuera de las Administraciones (relación con el contribuyente) y, segundo, las transformaciones hacia adentro (en cuanto a la organización del trabajo intra-administración).

## Tecnologías de Información y Comunicación y la necesidad del Gobierno Electrónico

---

Desde el advenimiento de las computadoras personales, y más recientemente de Internet, la presión sobre los gobiernos para mejorar su desempeño se ha incrementado, y las “Tecnologías de Información y Comunicación” (TICs), han provisto la posibilidad de lograrlo a través del “Gobierno Electrónico” (GE). Esta herramienta permitiría mejores resultados de política, de calidad de servicios y una relación más cercana con los ciudadanos.

A su vez, el gobierno electrónico puede contribuir en el proceso de transformación de las administraciones, alineando dichas transformaciones hacia un gobierno más costo-efectivo. Consecuentemente, el proceso de demanda hacia estas modalidades de gobierno electrónico, resultan en un claro ejemplo de virtuosismo desde la exigencia de los ciudadanos, hacia la eficiencia del Sector Público.

En la actualidad, todos los países desarrollados, se encuentran en fase de reforma y modernización del sector público en un constante esfuerzo por atender las demandas del desarrollo: globalización, nuevas demandas fiscales, y crecientes expectativas de los ciudadanos en una nueva sociedad del conocimiento en la que la versatilidad de los individuos supera ampliamente a la de las instituciones.

Sin embargo, los Estados han entendido que la expansión continua de los *e-services*, no resulta posible sin algún tipo de integración de los sistemas de gobierno de principio a fin. De esta forma, progresivamente se instala en la Administración Pública el concepto de Manejo de Información (*knowledge management*), para lograr brindar la información correcta, a la persona correcta, en el momento preciso. Esta noción, al requerir la integración de la tecnología, los procesos y las personas, entiende que el recurso más valuado de la organización es el conocimiento de su gente, en la medida que sea capaz de adaptar los dos primeros a los cambios en las demandas de la sociedad.

La concepción original de servicios públicos brindados de la forma tradicional, ha evolucionado hacia un modo más amplio que enfatiza, a través de un enfoque integrado de todo el sector público, el logro de servicios de mayor valor hacia el ciudadano. Este enfoque mantiene la idea que los objetivos ahorradores de costos y de mejoramiento de la calidad sólo podrán ser alcanzados a través de una re-ingeniería de las estructuras internas y de procesos de la administración que evolucionen hacia la forma de “Gobernabilidad Conectada” (*Connected Governance*). Ésta es entendida

como la conexión intergubernamental integrada, tanto vertical como horizontalmente, entre las agencias estatales y/o con el sector privado u otros beneficiarios, y constituye la expresión más avanzada de Gobierno desde la óptica del servicio al ciudadano como así también desde el funcionamiento de un Sector Público integrado a la sociedad.

## **Las motivaciones hacia el Gobierno Electrónico**

---

Un informe producido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ya en el 2003, señalaba los resultados del advenimiento de las TICs al nuevo paradigma de la Sociedad del Conocimiento.

En términos de eficiencia, las aplicaciones montadas sobre Internet permiten ahorros en la recolección y transmisión de datos, provisión de información y comunicación con los ciudadanos y entre los mismos organismos del gobierno, promoviendo la productividad del sector privado a través de la reducción de costos y mejoramiento de la efectividad de las administraciones gubernamentales y de sus políticas.

Sobre la base del entendimiento de los requerimientos del público, a través de la *Web*, la administración estatal puede presentarse como una organización unificada en la prestación de servicios, sin necesidad que el ciudadano conozca la complejidad de los organigramas de las oficinas gubernamentales. El acceso a la información gubernamental permite una mayor vinculación no sólo con el ciudadano sino que promueve mejores enlaces dentro del gobierno en materia de políticas públicas que requieran de la intervención de distintas oficinas, inclusive pertenecientes a diversos niveles jurisdiccionales. Adicionalmente, el uso de las TICs ayudaría a promover la confianza en las instituciones a través de una mayor participación de los ciudadanos en los procesos políticos, promoviendo la apertura y el control social de los gobiernos y dificultando posibles actos de corrupción.

En tal sentido, la aplicación de estas tecnologías constituye una estrategia de desarrollo en la que su implementación de manera transversal en todas las áreas de gobierno contribuye a la creación de oportunidades económicas. No se trata de una elección entre la inversión en TICs en detrimento de programas tradicionales de Salud o Educación, sino de la forma más efectiva en que dichas tecnologías pueden ser aplicadas en todos los programas de gobierno ayudando a la consecución de los objetivos hacia el desarrollo.

De hecho, en su versión más avanzada, el Gobierno Conectado (*connected government*), cambia completamente la organización pública



compartimentalizada tradicional mediante la conexión de los Silos estancos de información, hacia una Red de información entre agencias gubernamentales, o más aún, mediante una única base de datos a la que cada organización aporta la información por ella recolectada, y desde la cual puede extraer aquella necesaria, en pos de una mejor y más rápida respuesta, ya no sólo hacia el ciudadano sino también hacia la toma de decisiones de los gobernantes. Este nuevo marco, entiende la presencia del gobierno en red como una tendencia de transformación hacia adentro del sector público, a la vez que hacia afuera mediante el aprendizaje y adaptación de la sociedad para entender a aquel como un todo integrado.

En estos cambios, resulta de vital importancia la colaboración entre los actores, tanto en el plano local como nacional y global. Aún en gobiernos de conformación unitaria, donde el nivel central habría de imponer con mayor facilidad sus decisiones sobre los niveles subnacionales, países líderes como Dinamarca han demostrado la importancia de la colaboración desde éstos últimos en la transformación. En países estructurados en el federalismo formal, el trabajo conjunto de los niveles verticales de gobierno se hace esencial para sobreponerse a las fronteras constitucionales y jurisdiccionales que puede, en algunos casos, no diferenciarse demasiado de las internacionales cuando el distanciamiento político entre niveles de gobierno se incrementa.

## **Iniciativas y experiencias en la implementación del Gobierno Electrónico**

---

Para Latinoamérica, el trabajo realizado por Bersano Calot de Flamerich (2006), recopila las iniciativas desde el gobierno hacia la implementación de las administraciones electrónicas, mediante la identificación de las instituciones que premian las mejores prácticas en la materia, concluyendo sin embargo, que en materia de resultados éstos no se vieron reflejados en beneficios sociales a pesar de las fuertes inversiones realizadas en TICs durante la década de los 90. En este sentido, los informes de la OCDE hacen hincapié en el entendimiento de un nuevo paradigma de Sector Público, en contraposición a la aplicación de tecnologías modernas sobre organizaciones obsoletas.

**Cuadro Nro. 1**

**Latinoamérica - Incentivos hacia mejores prácticas en materia de Gobierno Electrónico**

Institución			
País / Región	Institución	Nombre del Premio	¿Qué se premia?
Latinoamérica	Asociación Hispanoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones AHCIET	Premio a las Ciudades Digitales	Uso de las TICs en la vida económica, social y cultural de la ciudad.
Argentina	Comisión de Asuntos administrativos del Senado de la Nación	Reconocimiento a las Buenas Prácticas Municipales	Las experiencias innovadoras, eficientes y eficaces efectivamente implementadas en los ámbitos locales
Chile	Ministerio Secretaría General de la Presidencia	Premio Web	Premio a los Mejores Sitios Web de Gobierno
Chile / Peru	ADOC / Asia Pacific Economic Cooperation	Premio al desarrollo de Gobierno Electrónico	Las mejores practicas en gobierno electrónico
Colombia	Cámara Colombiana de Informática y Comunicaciones	Premio Internet Colombia	El contenido colombiano en internet, con fines educativos, culturales y de entretenimiento así como promover el desarrollo de empresas virtuales colombianas
Latinoamérica - Mundial	Reto Estocolmo	Reto Estocolmo	Las mejores iniciativas que aceleren el uso de las tecnologías de la información y la comunicación para beneficio social de los ciudadanos y las comunidades.
Iberoamérica	Foro Iberoamericano y del Caribe de Mejores Prácticas	Premio Internacional de Dubai 2006	La importancia de los logros sostenibles realizado por las mejores prácticas
Latinoamérica - Mundial	Centro Internacional de Nuevos Medios - International Center for New Media [ICNM]	Reconocimiento de la Cumbre Mundial - World Summit Award	Proyectos que ayudan al estado a servir de manera más eficiente a los ciudadanos usando los medios innovadores.
México	Oficina del Premio Nacional de la Calidad	Intragob	Mejores prácticas de Calidad Total en el Gobierno
México	Secretaría de la Función Pública y el Instituto Nacional de Administración Pública	INNOVA Premio Anual de Transparencia	Las mejores prácticas que fomenten la política pública de la transparencia, el control y la prevención de la corrupción
Perú	Ciudadanos al Día CAD	Premio Buenas Prácticas Gubernamentales	Transparencia y Acceso a la Información

Fuente: Lara Bersano Calot de Flamerich (2006)

Sin embargo, existen experiencias de la aplicación y la integración en materia de Gobierno Electrónico aún más allá de las fronteras nacionales y con relativo éxito<sup>3</sup>. En tal sentido, en 1999 se lanzó el “e-Europe” para asegurar que cada ciudadano; casa; escuela; negocio y administración, se integren a la era digital en línea, con el objetivo estratégico de transformarse en la más dinámica y competitiva economía basada en el conocimiento del mundo, capaz de lograr el crecimiento económico sostenible con más y mejor trabajo a la vez que mayor cohesión social<sup>4</sup>.

Por su parte, en diversos países en desarrollo de todas las regiones (aunque con más énfasis en los asiáticos gracias a sus ventajas comparativas en materia de costo de la tecnología y a las fuertes inversiones en educación

<sup>3</sup> En secciones subsiguientes, podrá observarse el progreso de la Naciones Europeas en los indicadores de Gobierno Electrónico relevados por Naciones Unidas.

<sup>4</sup> Sin duda que esta sentencia representa un claro ejemplo de las expectativas de aquella región en los resultados de la aplicación de las TICs.

realizadas en décadas pasadas), se implementan planes para mejorar el acceso de sus ciudadanos<sup>5</sup>.

En el estadio más avanzado del gobierno electrónico (Connected Governance), Suiza se encuentra estableciendo un organismo común para coordinar políticas, incluyendo aquellas referidas a información compartida, basada en acuerdos entre el gobierno federal y los cantones que deseen adherirse. Por su parte, el gobierno holandés se encuentra implementando edificios del sector público para gobierno electrónico comunes a todas las áreas con el objetivo de disminuir las cargas administrativas sobre los ciudadanos.

## **Dificultades en la implementación del Gobierno Electrónico.**

---

Sin embargo, transformaciones de esa índole no pueden ser llevadas a cabo sin un gran esfuerzo fiscal, social y cultural, o en ausencia de conflictos hacia adentro de las organizaciones gubernamentales.

### **Las transformaciones sociales (externas)**

A ambos extremos del desarrollo de las naciones, las inequidades de ingresos y oportunidades representan una limitante al avance de estas nuevas tecnologías, y en la medida que aquellas se encuentran distribuidas de manera no uniforme en el mundo, éstas últimas podrían incrementar la brecha institucional, política y económica entre estos dos mundos.

En tal sentido, las Naciones Unidas en diversos informes relacionados al Gobierno Electrónico, señalan la necesidad de romper con estas barreras como una de las principales vías hacia una mayor convergencia en el desarrollo.

---

<sup>5</sup> Así, puede citarse el esfuerzo del gobierno malayo a través del proyecto “e-Bario”, en el que se intenta conectar a la población de la remota villa de Bario a Internet a través de la provisión de computadoras, teléfonos y antenas satelitales, como un ejemplo del compromiso del país en alcanzar su objetivo de conectar el 25% de su población en el año 2005 e integrar a esas remotas regiones en la Sociedad del Conocimiento. En el caso de la República de Corea, las TICs se entienden como un importante estímulo económico, en la medida que los seis mayores proyectos nacionales fueron estructurados como Políticas de Gobierno, entre los que se incluye el *Global Leader e Korea*, y que en su conjunto incluyen más del 90% de la población *online*, mejorando el gobierno electrónico e incentivando a las escuelas a usar sofisticadas aplicaciones en TICs.

Así, señalan que mientras las brechas digitales son generalmente entendidas sólo como problemas de conectividad, en realidad se trata de la existencia de cuestiones de disparidad multifacéticas. En la medida que las TICs constituyen una herramienta para el desarrollo, los problemas entendidos hasta el momento como insuficiencias de conectividad, se tornan en otros de base económica, social, cultural y de barreras del lenguaje. Así, no sólo se identifican los que tienen o no tienen acceso (los *e-haves* versus *e-haves-not*), sino que existirán diversos grados de acceso en razón de las capacidades y posibilidades en materia educacional. Por otro lado, el de la demanda, en la actualidad enfrenta altos costos de la tecnología para gran parte de la población mundial, retrasos en las habilidades técnicas, y hasta políticas o regulaciones gubernamentales que restringen la utilización para todos por igual.

Esta cuestión constituye un pilar fundamental hacia la cohesión social. Las ventajas del acceso en línea a la red, tales como la posibilidad de navegar entre la información, la capacidad de búsqueda independiente, o las posibilidades de consultas interactivas de manera anónima, no son replicables fuera de ella. Además, son generalmente los más desfavorecidos los que menor acceso tienen, pero los que más necesidad de la acción gubernamental requieren, y en consecuencia quienes mejor podrían calificar o evaluar la acción del gobierno.

El informe sobre gobierno electrónico de Naciones Unidas 2003, señala que la potencialidad de la utilización de esta herramienta depende de tres prerequisites: un mínimo nivel de infraestructura tecnológica, desarrollo del capital humano y conectividad para toda la población. De esta manera, hace hincapié en la necesidad de existencia de un “Acceso Real”. En tal sentido, las estrategias y programas del gobierno electrónico (y su llegada a la población), serán efectivas sólo sobre una base de educación y formación funcional mínima (que incluye el conocimiento de computación y el uso de Internet); y en la medida que dichos conocimientos puedan ser utilizados en la práctica a través del acceso tanto a las computadoras como a la red. Esto requerirá de una oferta real de acceso a través de infraestructura y de una demanda efectiva de la información en red que sólo se hará realidad a través de la inversión en capital humano.

En el informe mencionado se señala que si bien las disparidades en el acceso se reducen con el tiempo, aún representan una gran brecha en 2002 que puede ser expuesta a través de coeficientes de Gini que relacionan las proporciones acumuladas de usuarios de TICs en relación de las proporciones acumuladas de población mundial. Por la construcción del índice, mayores valores implican más desigualdad en el acceso.

**Cuadro Nro. 2**

**Evolución de la inequidad en la distribución de TICs**

<b>Indicadores TICs.</b>	<b>1995</b>	<b>2002</b>
<b>Líneas de Telefonía</b>	0.688	0.551
<b>Celulares</b>	0.822	0.609
<b>Servidores de Internet</b>	0.910	0.913
<b>PCs</b>	0.791	0.730
<b>Usuarios de Internet</b>	0.871	0.761

Fuente: UNCTAD. The Digital Divide: ICT Development Indices 2004. Pág. 10

Asimismo, puede observarse una muy dispar distribución regional de los usuarios de Internet.

**Cuadro Nro. 3**

**Distribución de los usuarios de Internet.**

<b>Región</b>	<b>Como porcentaje de Población Mundial</b>	<b>Como porcentaje de Usuarios Mundial</b>	<b>Porcentaje de usuarios respecto de la Región</b>
África	14.0	1.7	1.8
Asia	56.4	34.5	8.9
Europa	11.4	28.7	36.8
Europa del Este	4.1	2.3	8.3
Norteamérica	5.1	23.8	68.0
Latinoamérica y Caribe	8.5	7.3	12.5
Oceanía	0.5	1.8	49.2

Fuente: Internet World Stats. Agosto de 2005

**La transformación del sector público (interna)**

A diferencia de anteriores oleadas de modernización dentro del sector público, esta nueva transformación va más allá de los tradicionales esfuerzos

por mejorar el manejo del presupuesto o los recursos humanos, con el fin de minimizar los costos y controlar el accionar de la administración. Estas innovaciones estaban focalizadas, aún bajo la iniciativa de gobierno electrónico, hacia la provisión de información y servicios brindados mediante plataformas separadas y en forma paralela a través de varias agencias gubernamentales.

En la instancia más avanzada de gobierno electrónico, se supera el mejoramiento del funcionamiento de los “silos” individualmente, para atacar la *performance* del gobierno como un todo. Al usuario, ya sean individuos o empresas, poco le interesa la división del trabajo hacia adentro del sector público, pero a través de la exigencia de la atención adecuada en el momento oportuno, han promovido el cambio hacia adentro de las instituciones. Las administraciones públicas, en respuesta a las demandas de los ciudadanos, han caído en cuenta que el mejoramiento de los servicios *online* brindados hasta el momento no es posible sin la integración de todas las áreas gubernamentales (*connected governance*).

La concepción de Manejo de la Información, mencionada anteriormente, en conjunción con el de Manejo de la Relación con el Cliente, asumidos por las Administraciones modernas, implican una fuerte transformación de las organizaciones gubernamentales hacia adentro en respuesta a las exigencias de los principales usuarios, los ciudadanos.

Así, la ya mencionada interconexión de las agencias gubernamentales necesaria para la respuesta hacia el cliente a través de la “ventanilla única”, lleva implícita una fuerte cesión de información ya recabada por parte de cada uno de los “silos” existentes, como así también desde los mismos usuarios del nuevo esquema. En ambos casos, se imponen nuevas reglas de confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información. Mientras la confidencialidad y la integridad involucran confianza desde y hacia el sector público, la disponibilidad permite la rápida respuesta hacia los clientes debidamente autenticados para recibir la información en cuestión.

Si bien estas cuestiones pueden resolverse a través de regulaciones y mecanismos adecuados en el corto plazo, compartir la información no resulta una situación a la que los recursos humanos provenientes de las administraciones burocráticas del pasado, no se muestren renuentes.

En esta dirección las recomendaciones de los organismos internacionales, mencionan la necesidad de creación de ambientes de mucha confianza entre los empleados públicos, lo que implica una selección y desarrollo de líderes que promuevan la información compartida.

Esta nueva generación de empleados, deberá tener conocimiento de los valores y objetivos de las organizaciones de manera de aprovechar su

creatividad e innovación hacia productos de valor para el ciudadano. La innovación constituye un proceso en el que las organizaciones detectan y definen problemas y entonces generan nuevo conocimiento para su solución.

Definitivamente, para el crecimiento de la integración del Estado, ésta debe manifestarse tanto a nivel operacional como estratégico, y la evidencia indica que el éxito o fracaso de los esfuerzos hacia la transformación del gobierno es cada vez menos una cuestión tecnológica y cada vez más se relaciona con los recursos humanos.

Es evidente que se requiere de nuevos modelos de *management*, lo que implica inversiones significativas en entrenamiento y desarrollo de un nuevo staff gerencial del sector público, a la vez que la ruptura de las estructuras tradicionales de la carrera administrativa y de la percepción de seguridad del empleo público. En esta cruzada se conmutan la capacidad de la cultura y las motivaciones de los trabajadores de la administración, las cuestiones y manejo de los sindicatos, y la habilidad y competencia de los nuevos gerentes.

Todos estos cambios habrán de estar justificados desde los resultados obtenidos, por lo que serán necesarios sistemas de evaluación de los impactos y los beneficios del accionar gubernamental en todas las áreas. De esta manera, los resultados deberán estar calificados de forma realista y a través de metas temporales de manera que sean insumos de las nuevas decisiones políticas. La evaluación, a través del feedback con los ciudadanos, no sólo dará el plafond político para sostener el apoyo público, sino que además resulta indispensable en el nuevo sistema de incentivos que se pretende implementar hacia adentro de las organizaciones.

## Situación y Seguimiento Internacional del Gobierno Electrónico

---

Habiendo entendido las implicancias a nivel global, la Organización de las Naciones Unidas difundió a partir de 2003 el informe de su Relevamiento Global de Gobierno Electrónico (GE) (*UN Global E-Government Survey 2003*), cubriendo la totalidad de los estados miembros de la ONU a través de dos índices<sup>6</sup>:

- El Índice de Disposición para el GE (*E-Government Readiness Index*), integrado por indicadores de: a) presencia gubernamental en la red, b) infraestructura de telecomunicaciones, y c) capital

---

<sup>6</sup> La metodología de medición se detalla en el Anexo respectivo.

humano. Este índice, basado en indicadores cuantitativos, pretende mostrar la capacidad de cada país de captar el desarrollo de las nuevas tecnologías de información

- El Índice de Participación Telemática (*E-Participation Index*), integrado por indicadores de tres niveles progresivos de participación *online*: a) informativa, b) consultiva, y c) decisoria. En este caso, el indicador se integra con variables subjetivas que intentan captar la calidad y la utilidad de la información y servicios brindados por los gobiernos con propósitos de incorporar a sus ciudadanos en las políticas públicas a través de las TICs.

Como consecuencia, la motivación de la elaboración de estos índices se encuentra en la necesidad de mostrar a cada uno de los gobiernos integrantes, su desempeño en términos relativos a sus vecinos, o grupo de pertenencia (regional o de nivel de desarrollo), respecto del aprovechamiento de las ventajas de las TICs.

**Cuadro Nro. 4**

**Índice de Disposición para el Gobierno Electrónico - Evolución por Regiones**

Región	2008	2005	Región	2008	2005
Africa			América		
Africa Central	0,2530	0,2397	Caribe	0,4480	0,4282
Africa Oriental	0,2879	0,2836	América Central	0,4604	0,4255
Africa del Norte	0,3403	0,3098	América del Norte	0,8408	0,8744
Africa del Sur	0,3893	0,3886	América del Sur	0,5072	0,4901
Africa Occidental	0,2110	0,1930	Argentina	0,5844	0,5971
Asia			Europa		
Asia Central	0,3881	0,4173	Europa del Este	0,5689	0,5556
Asia Oriental	0,6443	0,6392	Europa del Norte	0,7721	0,7751
Asia del Sur	0,3395	0,3126	Europa del Sur	0,5642	0,4654
Sudeste de Asia	0,4290	0,4388	Europa Occidental	0,7329	0,6248
Occidental Asia	0,4857	0,4384			
Oceanía	0,4338	0,2888			
Promedio Mundial	0,4514	0,4267			

Fuente: United Nations, “e- Governemnt Survey” 2008

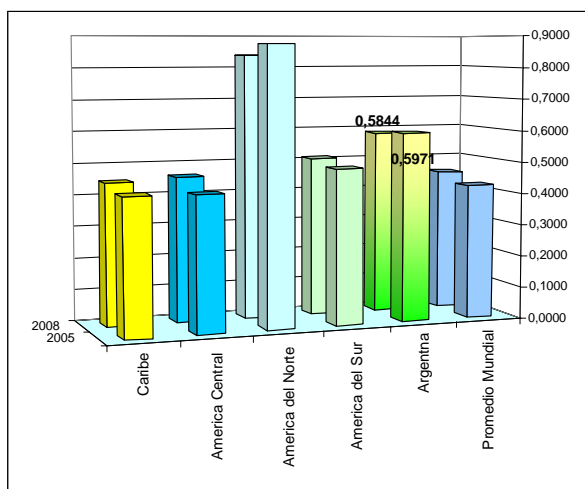
En el informe 2008, se señala que los índices correspondientes al promedio de todo el globo muestran la continua incorporación de países a la utilización de las TICs, en la medida que cada vez más países en desarrollo incorporan sitios *web* informativos (etapa básica de la participación ciudadana en el gobierno electrónico).



En términos regionales, pueden observarse las serias diferencias de avance en términos de GE entre regiones de desarrollo dispar, producto principalmente de las dificultades de acceso señaladas anteriormente.

**Gráfico Nro. 1**

**Disposición hacia el GE - Disparidades Regionales y Evolución**



En el gráfico anterior, se expresan los valores de Disposición hacia el GE por subregiones de América entre las últimas dos mediciones realizadas por la organización mencionada.

Se incorporan los valores de Argentina en comparación con las subregiones, y puede observarse que, a excepción de los países de América del Norte (Estados Unidos y Canadá), el país presenta un indicador superior al promedio de las agrupaciones señaladas.

Por su parte, en el siguiente cuadro, se representa el *ranking* del indicador analizado del grupo de países de América del Sur. Puede observarse el liderazgo regional alcanzado en último año por parte de Argentina. Su mejoramiento en el *ranking*, superando a Chile y Brasil entre las mediciones relevadas, obedece al incremento en el indicador de infraestructura generado por el efecto de dos razones conjuntas: Por una parte, el fuerte crecimiento económico y de ingresos en el período generó un incremento en el número de computadoras y celulares por persona, y por otra parte el cambio metodológico de las mediciones 2008 incrementaron la ponderación de la variable “celulares /100 personas” en orden de captar más

fehacientemente la comodidad y la representatividad de esta nueva tecnología en el acceso a Internet.<sup>7</sup>

**Cuadro Nro. 5**  
**Disposición hacia el GE - América del Sur - Evolución 2005-2008**

<b>País</b>	<b>índice 2008</b>	<b>índice 2005</b>	<b>Ranking 2008</b>	<b>Ranking 2005</b>
Argentina	0,5844	0,5971	39	34
Chile	0,5819	0,6963	40	22
Brasil	0,5679	0,5981	45	33
Uruguay	0,5645	0,5387	48	49
Colombia	0,5317	0,5221	52	54
Perú	0,5252	0,5089	55	56
Venezuela	0,5095	0,5161	62	55
Bolivia	0,4867	0,4017	72	85
Ecuador	0,4840	0,3966	75	92
Paraguay	0,4654	0,3620	88	107
Guyana	0,4375	0,3985	97	89
Surinam	0,3472	0,3449	123	110
Promedio	0,5072	0,4901		
Región				
Promedio	0,4514	0,4267		
Mundial				

Fuente: United Nations, "e- Government Survey" 2008

En cuanto al Índice de Participación Telemática (*E-Participation Index*), éste intenta medir las dimensiones de la interacción y la inclusión entre el gobierno y el ciudadano para contemplar la forma en la que el primero induce la participación de sus habitantes. Así, evalúa la implementación gubernamental de productos y servicios concernientes a la información brindada, las consultas evacuadas, y la participación en las políticas implementadas, a través de la *web*.

A continuación se presenta el cuadro con el ranking de los 25 países mejores ubicados en el informe del año 2008 en forma comparativa con su posición en el año 2005.

<sup>7</sup> Para una comparación más exhaustiva del cambio en la metodología, pueden consultarse los capítulos de "Technical Notes and Methodology" de United Nations, "E- Government Survey" 2008 y 2005

Al desagregar el índice, se observa que de la totalidad de los países de las Naciones Unidas, aún existen 20 que no presentan ningún tipo de información o interacción a través de Internet, y que sólo unos pocos cubren más de las dos terceras partes de los indicadores mínimos evaluados por la Organización.

### Cuadro Nro. 6

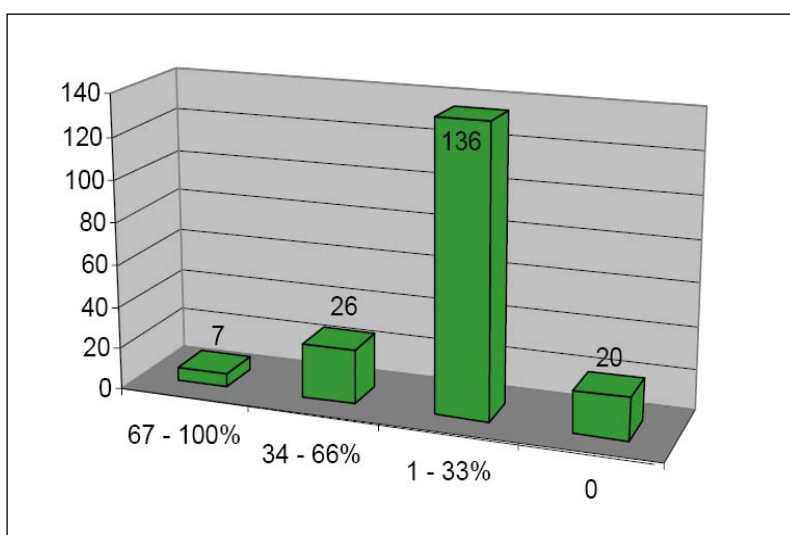
#### Índice de Participación Telemática - Ranking de Países-Evolución 2005-2008

País	Índice 2008	Ranking 2008	Ranking 2005	2008- 2005
EE. UU.	1,0000	1	3	2
República de Corea	0,9773	2	4	2
Dinamarca	0,9318	3	7	4
Francia	0,9318	3	24	21
Australia	0,8864	5	9	4
Nueva Zelanda	0,7955	6	6	0
México	0,7500	7	7	0
Estonia	0,7273	8	11	3
Suecia	0,6591	9	14	5
Singapur	0,6364	10	2	-8
Canadá	0,6136	11	4	-7
Japón	0,6136	11	21	10
Luxemburgo	0,6136	11	61	50
Ucrania	0,5682	14	28	14
Jordania	0,5455	15	90	75
Holanda	0,5227	16	10	-6
Noruega	0,5227	16	26	10
Vietnam	0,5227	16	63	47
Bhutan	0,5000	19	90	71
Austria	0,4773	20	24	4
China	0,4773	20	50	30
Lituania	0,4773	20	69	49
Argentina	0,4545	23	36	13
Brasil	0,4545	23	18	-5
Colombia	0,4318	25	12	-13

Fuente: United Nations, "e- Government Survey" 2008

El grueso de los países se encuentra en el estadio de brindar alguna información hacia los ciudadanos (*e-information*), mientras que la etapa de Toma de Decisiones (*e-Decision-Making*) todavía se encuentra lejos de ser implementada totalmente en la mayoría de los países, y aún constituye la puntuación más baja en los países mejor posicionados.

**Gráfico Nro. 2**  
**Índice de Participación - Distribución de Cumplimiento del Indicador**

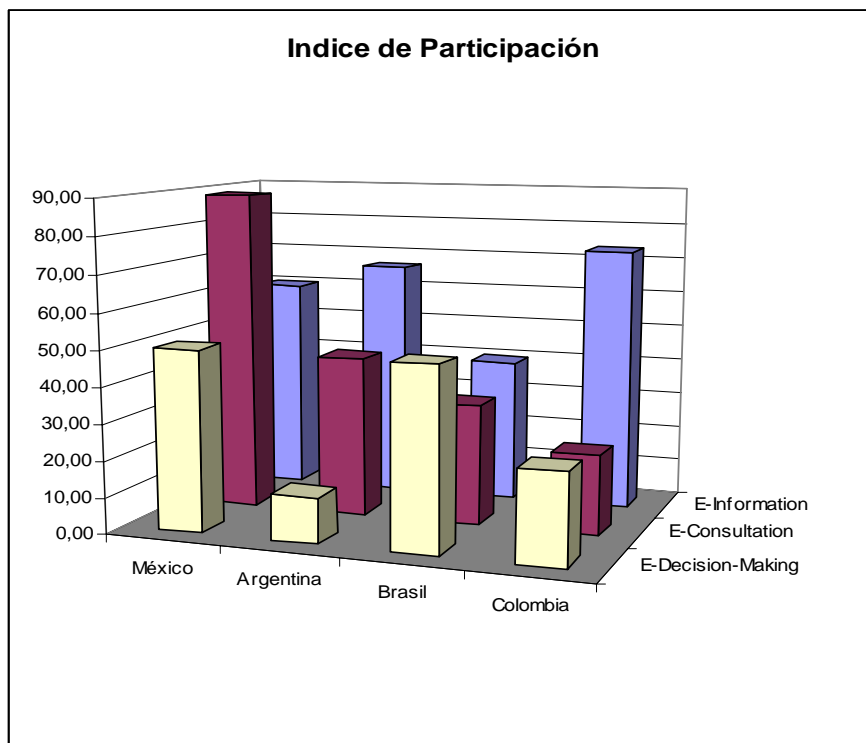


**Cuadro Nro. 7**  
**Componentes del Índice de participación - Países seleccionados**

<b>País</b>	<b>E-Information</b>	<b>E-Consultation</b>	<b>E-Decision-Making</b>	<b>Total</b>
EE.UU.	93,33	100,00	75,00	89,80
Republica de Corea	93,33	77,78	93,75	87,76
Dinamarca	80,00	83,33	87,50	83,67
Francia	86,67	77,78	87,50	83,67
Australia	100,00	61,11	81,25	79,59
Nueva Zelanda	53,33	100,00	56,25	71,43
México	60,00	88,89	50,00	67,35
Estonia	73,33	66,67	56,25	65,31
Suecia	60,00	50,00	68,75	59,18
Singapur	66,67	83,33	18,75	57,14
Ucrania	53,33	61,11	37,50	51,02
Jordania	20,00	61,11	62,50	48,98
Vietnam	33,33	44,44	62,50	46,94
Bhutan	20,00	44,44	68,75	44,90
China	46,67	27,78	56,25	42,86
Argentina	66,67	44,44	12,50	40,82
Brasil	40,00	33,33	50,00	40,82
Colombia	73,33	22,22	25,00	38,78

Fuente: Elaboración propia sobre la base de *United Nations, "e- Government Survey"* 2008

Sin embargo, puede apreciarse el avance relativo de Brasil respecto de la toma de decisiones a través de la *web*. Si bien en el índice total presenta el mismo valor que Argentina (el orden del ranking en este caso sólo obedece a un ordenamiento alfabético de segundo orden), la estructura de composición de dicho valor resulta muy diferente al patrón común de los países americanos de habla hispana comprendidos entre los primeros 25 del ranking. Por ejemplo, Brasil junto a México, EE.UU., y El Salvador, son los únicos del continente en brindar Foros Abiertos *Web* para la discusión de Tópicos Gubernamentales.

**Gráfico Nro. 3****Países de habla hispana entre los primeros 25 del ranking - Etapas de la Participación**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de United Nations, "e- Government Survey" 2008

## **Tecnologías de la información en la Administración Tributaria**

Las organizaciones tributarias no permanecieron ajenas a esta transformación cultural. Promediando la primera década del siglo XXI, es difícil encontrar organizaciones fiscales que no dispongan de una página *web* para suministrar información o para recibir consultas, y cada vez son más las Administraciones que disponen de los procedimientos necesarios para admitir el registro, la declaración y el pago de tributos, y hasta la notificación de liquidaciones, por vía electrónica.

Ya en 2003, Díaz Yubero señalaba tres etapas de las Administraciones Tributarias en relación con el uso de Internet, que van en relación a la evolución del GE en general descrito en secciones anteriores.

a) Una primera, meramente informativa donde se comunica a los contribuyentes qué es la Administración Tributaria, qué medios tiene, cómo está organizada, dónde están sus oficinas, cómo contactar, etc., y que se encuentra prácticamente cubierta en casi todos los países del mundo.

b) Un segundo nivel, de ofrecimiento de servicios a los ciudadanos: programas para confeccionar las declaraciones tributarias, bases de datos con respuesta a las preguntas más frecuentes, solicitudes de algunas modificaciones en el registro de contribuyentes, presentación de declaraciones, etc.

c) Una etapa decisiva, que requiere de un cambio radical en los procedimientos y métodos de trabajo e incluso, en la propia organización de la administración. Ya no se trata de hacer lo mismo que antes pero a través de una vía más rápida, sino de cambiar las relaciones Administración – Contribuyente y las relaciones Inter - Administraciones para intercambiar información desde las fuentes nacionales.

Esta evolución intrínseca de la relación Administración-Contribuyente (devenido en Ciudadano), conlleva una fuerte transformación de las Organizaciones.

Muchas de las reformas iniciadas en la última década de los 90s, basadas en fuertes inversiones para informatizar los distintos servicios tributarios, no han tenido el éxito esperado, al no contemplar que se estaban mecanizando procesos obsoletos, y que las reformas deben afectar tanto a los aspectos informáticos, como a los organizativos y procedimentales y, en muchos casos, sin una estrategia adecuada para la incorporación y aprovechamiento de las tecnologías de la información.

## **Las transformaciones en la Administración tributaria**

---

Desde la aparición de un trabajo comparativo acerca de las características comunes de las Administraciones Tributarias exitosas realizado por la Dirección General de Impuestos francesa mediante encuestas exhaustivas a funcionarios de diversas áreas de las entidades tributarias de diversos países durante el año 1999, sucesivos trabajos reconocieron grandes transformaciones en los organismos tributarios en la materia que abarcan desde: la definición de la misión, la estructura organizacional, la gerencia y los recursos humanos, hasta la cooperación internacional.

La misión de las Administraciones Tributarias, continúa reconociendo como la principal finalidad la recaudatoria, pero haciendo hincapié en la forma de recaudación, a los fines de preservar los intereses de los ciudadanos en una visión más abarcativa de la sociedad como un todo. Así, Claudino Pita (2007), define la misión de la Administración Tributaria moderna como: “promover eficazmente el cumplimiento de las obligaciones tributarias, con justicia y eficiencia, para contribuir al bienestar de la comunidad”.

De esta forma, las misiones impuestas por sí mismas o por entidades superiores a los organismos recaudadores, incorporan la idea que la fiscalización no se constituye con fines recaudadores para el fisco, sino como una herramienta para fortalecer la cohesión social a través de la promoción de la justicia y la equidad entre los ciudadanos. En este sentido, se impone una estrategia hacia el cumplimiento voluntario que requiere la aplicación de dos líneas de actuación simultáneas y complementarias:

- a) Facilitar a los contribuyentes que quieran cumplir con sus obligaciones el que puedan hacerlo con los menores costos posibles con buenos servicios de información y asistencia, y con el compromiso de todas las áreas de la organización en ese sentido.
- b) A la vez de reforzar la lucha contra el fraude fiscal, con oportunidad y eficacia a los fines de corregir las inequidades del incumplimiento fiscal en defensa de los ciudadanos cumplidores.

En tal sentido, se plantea una estrategia de cumplimiento voluntario que lleva a contar con organizaciones duales. Por un lado, existe un área dedicada a la gestión de un gran número de contribuyentes cumplidores a través de procedimientos normalizados y servicios de información muy amplios con una organización eficiente, con costos muy bajos de gestión y donde las nuevas tecnologías juegan un papel esencial. Al mismo tiempo, otra parte de la administración tributaria se dedica a la gestión sobre los contribuyentes adversos al cumplimiento voluntario, donde cobran gran relevancia los procedimientos individualizados y muy intensivos en personal de alta calificación.

Así, los organismos recaudadores se encuentran en un proceso de fuerte transformación que puede resumirse en dos dimensiones. Por una parte, una transformación en cuanto a su rol servicial hacia el ciudadano, quien ha dejado de ser el único que rinde cuentas en el acuerdo implícito que sostiene la sociedad. Por otra parte, como consecuencia de lo anterior, y en concordancia con las exigencias crecientes de mayores y mejores servicios hacia la población, una transformación hacia adentro de las Administración Tributaria.



## Hacia fuera de las Administraciones. Relación Fisco - Contribuyente

Los estudios mencionados acerca de las características comunes de las Administraciones Tributarias exitosas realizados desde finales del siglo XX, pueden resumirse sucintamente de la siguiente manera (DGI de Francia 2000):

### Orientaciones

- Nueva gestión centrada en el cumplimiento voluntario de la ley tributaria través de un mayor equilibrio entre:
  - el desarrollo del servicio al contribuyente, que debe favorecer la aceptación voluntaria de la ley tributaria; y
  - el control, orientado únicamente hacia los contribuyentes de mayor riesgo.
- Uso intensivo de las tecnologías de la información:
  - una mejor calidad de servicio (creación de numerosos servicios telefónicos y electrónicos);
  - mejor conocimiento del contribuyente y control tributario de mejor calidad (análisis de riesgo, por ejemplo); y
  - automatización masiva de los tratamientos de masa o con reducido valor añadido.

Además en todas las experiencias relevadas, los países disponen de un identificador tributario único (número de identificación común para todas las administraciones encargadas de la gestión de los ingresos tributarios y cuotas sociales) y además, y en paralelo, de disposiciones legislativas o reglamentarias que protegen los datos individuales

Las administraciones tributarias toman cada vez más en cuenta la atención al contribuyente, considerada por la mayoría de las administraciones tributarias como “*atención al cliente*”. En general, aquellas más eficaces tienen ahora una estrategia de permanente adaptación de sus servicios a la demanda del público.

El Estatuto del Contribuyente (que incluye derechos y también compromisos de calidad de servicio) constituye la primera base de la función “atención al contribuyente”. Este Estatuto se completa con normas de eficacia: respuesta a las cartas en menos de X días, atención en menos de X segundos a las llamadas telefónicas, atención al público en menos de X minutos, y la realización de encuestas a los contribuyentes para evaluar la calidad de la atención.

En estas condiciones, casi todas las administraciones consideran que la función de atención al contribuyente es a menudo un elemento clave en la estrategia y la organización de las administraciones tributarias. Así las administraciones tributarias se han reorganizado para atender mejor a los contribuyentes a través de la creación de divisiones por “*grupos de clientela*”, o mediante criterio de “*interlocutor único*” para todos los asuntos tributarios (ventanilla única).

Los servicios brindados a los contribuyentes son así cada vez más nutridos y diversificados, incluyendo una dimensión pedagógica y preventiva: por ejemplo, en algunas administraciones, las nuevas empresas reciben la visita de inspectores tributarios en calidad de asesor, para auxiliarla con respecto al cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Esencialmente, incluso sin sacrificar el contacto directo, el principal punto de relación con el contribuyente es ahora Internet y el teléfono que permiten romper con barreras geográficas y que con una calidad equivalente a la del sector privado en la mayoría de las administraciones, permiten evacuar las consultas durante las 24 horas de los 7 días de la semana.

Todo esto trajo aparejado la modificación del funcionamiento interno de las Administraciones para poder brindar nuevas respuestas a los ciudadanos y que devino en transformaciones de los sistemas de interacción con ellos que pueden resumirse en el siguiente cuadro:

**Cuadro Nro. 8**

**Evolución de los sistemas de información en las AT Modernas**

Situación anterior	Situación actual
Sistemas organizados por tributos	Sistemas organizados por grupos determinados de contribuyentes
Sistemas orientados a los procesos internos de la administración tributaria	Sistemas construidos en concordancia con las características y/o las necesidades de los contribuyentes
Multiplicación de la manipulación de documentos en papel	Gestión informatizada del proceso laboral
Tratamiento por lotes ( <i>batch processing</i> )	Tratamiento en tiempo real
Ninguna selectividad en los tratamientos	Análisis del riesgo
Procedimientos múltiples	Flujo de trabajo unificado e integrado
Expediente en papel del contribuyente	Expediente electrónico del contribuyente

Extraído de: Resultados del Análisis comparado de las Administraciones Tributarias, Revista de Administración Tributaria CIAT/AEAT/IEF Nro. 19 Julio 2000

Sin duda que la transformación de la relación Fisco-Contribuyente planteadas en el cuadro anterior, como aquellas que profundizan en la

relación integrada de todo el sector público, pueden llevarse adelante dentro de la concepción estatal burocrática, autoprotegida e individualista por cada área, reinante durante la mayor parte del Siglo XX. Ésta, si bien pudo haber funcionado de forma exitosa en términos de delimitación de responsabilidades, no permite la integración de todo el gobierno en pos de la satisfacción del contribuyente planteada por el nuevo paradigma del Gobierno Conectado.

## **Hacia adentro de las Administraciones Tributarias.**

### **1. Autonomía y estructura organizacional.**

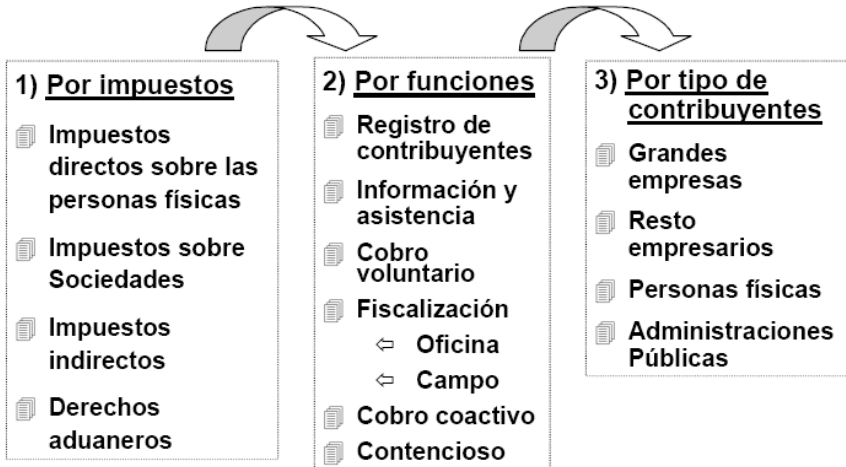
Pueden encontrarse muchos ejemplos de organismos recaudadores con *status* jurídicos diferentes a los del resto de las agencias ministeriales del sector público. Esto es producto de una lectura acertada de la necesidad de adaptación en términos de oportunidad y eficacia hacia las nuevas tendencias de relaciones Estado-Ciudadano.

En tal sentido, a los fines de responder a las exigencias de un cambiante universo de transacciones y relaciones sociales, las Administraciones Tributarias se han dotado de cierta autonomía de funcionamiento en cuestiones de financiamiento y recursos humanos. Esto permite el establecimiento de nuevos modelos gerenciales que permitan exigir resultados a sus gerentes, a la vez que la implementación en tiempo y forma de los adelantos tecnológicos necesarios para la constante adaptación al entorno.

Por su parte, el nuevo paradigma requiere de una transformación importante en cuanto a la estructura organizacional. En este sentido, Díaz Yubero (2003) identifica la evolución de los organigramas de las Administraciones Tributarias en la siguiente forma.

**Gráfico Nro. 4**

**Modelos Organizativos - Evolución en función de las exigencias del Ciudadano.**



Fuente: Díaz Yubero (2003)

En base a dicha clasificación, en el siguiente cuadro se identifican los siguientes casos en la actualidad en algunos países desarrollados y otro grupo perteneciente al CIAT, en el que puede observarse que el modelo organizacional aparece bastante homogéneo entre ambos grupos.

La mayoría de los países presenta una estructura predominantemente funcional, y en algunos casos se combina esta forma con una departamentalización por tipo de contribuyente, identificando además en la mayoría de los casos, un área de Grandes Contribuyentes en orden al interés fiscal (con excepción de Canadá, Chile y Costa Rica).

Entre los países desarrollados, llama la atención el caso de Suecia, que presenta una estructura organizada hacia adentro por tipo de impuesto. Sin embargo, al igual que el resto de los países del Norte de Europa, constituye uno de los ejemplos en materia de Gobierno Electrónico, lo que muestra la posibilidad de existencias de formas alternativas de integración de la información hacia adentro para brindar un servicio de calidad hacia fuera.

**Cuadro Nro. 9**  
**Estructura Organizacional - Países seleccionados**

<b>PAÍS</b>	<b>PRINCIPAL CRITÉRIO DE DEPARTAMENTALIZACIÓN</b>	<b>GRANDES CONTRIBUYENTES</b>
<b>PAÍSES DE LA OCDE</b>		
Canadá	FUNCIÓN	No
Alemania	FUNCIÓN Y TIPO DE CONTRIBUYENTE	No
Irlanda	FUNCIÓN Y TIPO DE CONTRIBUYENTE	Sí
Italia	FUNCIÓN Y TIPO DE IMPUESTO	Sí
Países Bajos	FUNCIÓN	Sí
España	TODOS	Sí
Suecia	TIPO DE IMPUESTO	Sí
Reino Unido	FUNCIÓN Y TIPO DE CONTRIBUYENTE	Sí
EE.UU.	FUNCIÓN Y TIPO DE CONTRIBUYENTE	Sí
<b>PAÍSES SELECCIONADOS CIAT</b>		
Argentina	FUNCIÓN Y TIPO DE CONTRIBUYENTE	Sí
Bolivia	FUNCIÓN Y TIPO DE CONTRIBUYENTE	Sí
Brasil	FUNCIÓN	No
Chile	FUNCIÓN Y TIPO DE CONTRIBUYENTE	Sí
Colombia	FUNCIÓN Y TIPO DE CONTRIBUYENTE	Sí
Costa Rica	FUNCIÓN	No
Cuba	FUNCIÓN Y TIPO DE CONTRIBUYENTE	Sí
Guatemala	FUNCIÓN Y TIPO DE CONTRIBUYENTE	Sí
México	FUNCIÓN Y TIPO DE CONTRIBUYENTE	Sí
Paraguay	FUNCIÓN Y TIPO DE CONTRIBUYENTE	Sí
Perú	FUNCIÓN	Sí
Venezuela	FUNCIÓN Y TIPO DE CONTRIBUYENTE	Sí

Fuente: Pita, C. (2007)

## 2. Gerencia y recursos humanos

La autonomía financiera y de recursos humanos constituye tan sólo uno de los eslabones necesarios para la evolución exitosa de la Administración Tributaria hacia un modelo de gestión a la altura de las exigencias de los Ciudadanos. En tal sentido, estas condiciones pueden ser necesarias pero no suficientes para que el *feedback* desde los ciudadanos incentive una mayor eficiencia de la organización.

Las herramientas deben ser articuladas a través de un plan estratégico que sirva de marco de referencia para la elaboración de planes de actividades y planes operativos en las distintas áreas y regiones geográficas.

Pero, fundamentalmente, la planificación mencionada ha de ser contrastada con las acciones y los resultados obtenidos a través de sistemas de indicadores de desempeño, que permitan detectar desvíos y articular correcciones del accionar de la Administración.

Esto implica un esfuerzo en términos de flexibilización de las aptitudes del personal, que implica la promoción de la profesionalización y una constante calificación técnica y ética, que requiere políticas claras sobre la capacitación, la carrera administrativa y las remuneraciones.

En este último aspecto, las exigencias de una constante adaptación a la evolución de las relaciones económicas, implica una capacitación permanente en materia legislativa, tecnológica y técnica, a la vez que la competencia por esos recursos con el mercado de trabajo del sector privado.

La estrategia hacia el cumplimiento voluntario, con el planteamiento dual de control de cumplimiento, requiere la adecuación de la planta de personal operativo existente hasta entonces. Por una parte, implica una menor necesidad de recursos hacia la atención personalizada al contribuyente, en la medida que una cada vez mayor proporción de éstos se vuelca hacia la consulta informática o telefónica. Pero además, en todos los casos, las exigencias del contribuyente requieren de personal con un conocimiento integrado de la ubicación de toda la información disponible en la organización, capaz de brindar respuesta en un mismo punto sobre consultas de diversa índole.

Por otra parte, el control sobre los contribuyentes renuentes hacia el cumplimiento voluntario, exigen de recursos con conocimientos y aptitudes para obtener un producto de investigación fiscal de alto valor agregado, que sin duda requiere de remuneración adecuada al nivel del resultado que se espera de él. Adicionalmente, todo el proceso de integración y globalización de las economías y las transacciones internacionales supone una mayor complejidad en los aspectos fiscales, en el que las técnicas de análisis de riesgos se ven afectadas con una mayor participación internacional. Desde la visión macro de los organismos, éstos han reaccionado a través de una mayor cooperación internacional y con la profundización de la participación de las organizaciones que agrupan a las Administraciones Tributarias nacionales (CIAT, IOTA, etc.) que, a través de un mayor intercambio de información o la realización de fiscalizaciones conjuntas, intentan dar solución al seguimiento de la internacionalización de la economía.

Pero hacia adentro de las organizaciones, la celebración de acuerdos sobre cooperación internacional, la adecuación de los sistemas informáticos y el control de las transacciones internacionales, lleva a la modificación también de la estructura organizacional y a la necesidad también de

especialistas en estos tópicos extra fronterizos cada vez más representativos de las recaudaciones nacionales.

Por último, a nivel gerencial, la nueva visión del *management* gubernamental traído desde la implementación de las TICs, requiere de una mayor versatilidad hacia el tratamiento de la misma y de su manejo conjunto por parte de la organización como un todo, a la vez que con otros organismos de gobierno. Esto parece aún estar en contraposición con las estructuras burocráticas reinantes en las Administraciones Tributarias, máxime cuando estas estructuras coinciden precisamente con fuertes delimitaciones de responsabilidad en casos de manejo de información muy sensible.

En este sentido, se encuentra actualmente el desafío fundamental hacia el aprovechamiento más intensivo de las TICs en la Administración Tributaria.

## Síntesis y conclusiones

---

En la actualidad, los países desarrollados se encuentran en proceso de modernización del Estado en respuesta a una relación más fluida de interacción Gobierno-Ciudadano en gran medida provocada por el advenimiento de una nueva sociedad del conocimiento, a través de las nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs).

A diferencia de procesos anteriores de modernización, en los que los esfuerzos hacia la eficiencia estaban montados sobre el mejor funcionamiento de las estructuras burocráticas existentes, en este caso el foco del proceso está puesto fuera de las organizaciones. Efectivamente, las TICs aceleraron los canales de exigencia desde los ciudadanos hacia el Estado, y obligan a la transformación del Sector Público ya no para que éste brinde los servicios tradicionales de forma más eficiente, sino para que provea servicios de mayor valor agregado en forma más rápida y precisa. En tal sentido, el Gobierno se ve obligado a transformar las estructuras burocráticas internas, en las que se prioriza la delimitación de responsabilidades, hacia una en la que la información dentro de la organización ha de fluir más rápidamente para ofrecer un servicio a ciudadano preciso y oportuno a sus requerimientos.

Por otra parte, nuevos canales que facilitan la interacción Estado-Ciudadano, fortalecen la responsabilidad fiscal y política a través de un control más intensivo y directo de los miembros de la comunidad, propiciando la participación en una tendencia hacia la democracia directa en la discusión de las políticas públicas.

Sin embargo, estos avances no podrán distribuirse uniformemente en la economía global, en la medida que existen aún grandes disparidades en el acceso a las TICs entre el mundo desarrollado y en desarrollo, que no provienen únicamente del acceso a las herramientas tecnológicas soporte (las cuáles manifiestan constates disminuciones en sus costos) sino de trabas de acceso socialmente más graves como el analfabetismo y las restricciones políticas a la información.

No obstante, los indicadores globales relevados muestran un constante crecimiento global en la implementación del Gobierno Electrónico (GE), tanto en cuanto a la Disposición del acceso a la información por parte del gobierno, como en los canales de participación en las decisiones públicas. Se destaca el crecimiento en términos relativos en los últimos tres años de los indicadores de Argentina, liderando el grupo de América del Sur en la actualidad en materia de disposición hacia el GE, e igualando a Brasil en lo que a indicadores de Participación se refiere. No obstante, en este último aspecto, se destaca una relativamente superior invitación del gobierno a la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones a través de Internet por parte de Brasil (líder en América del Sur en lo que a esta etapa de la participación se refiere).

Las Administraciones Tributarias, dada la interacción directa con los ciudadanos que sus funciones le obligan a tener, no pueden quedar exentas de las transformaciones planteadas hacia el conjunto del sector público.

En tal sentido, se manifestaron cambios en los últimos años en las misiones de las organizaciones que, manteniendo su principal función recaudatoria, mutaron la visión hacia adentro en la que el beneficiario del producto (recaudación) era el Gobierno, por una más integrada al conjunto de la sociedad en la que los recursos fiscales están dirigidos hacia los ciudadanos a través de servicios brindados por el Estado.

Así, los organismos recaudadores re orientaron sus objetivos hacia una mejor atención al Ciudadano, a través de una transformación en dos dimensiones. Por una parte, una transformación del producto a raíz de un cambio de concepción del receptor, antes Contribuyente, luego Cliente, y finalmente Ciudadano, mediante mejores servicios y menores molestias en la interacción.

En sintonía con ello, se fortaleció la estrategia del cumplimiento voluntario en la que la fiscalización no se constituye con fines meramente recaudatorios, sino como una herramienta para fortalecer la cohesión social a través de la justicia y equidad en el trato a los ciudadanos. A la vez, se intensificó el uso de las TICs, se fortaleció la reglamentación que protegen los datos individuales, se concentró la atención en el trato al cliente a través de la implementación del Estatuto del Contribuyente, y se ampliaron los



servicios brindados incluyendo facetas pedagógicas en una dimensión preventiva.

La otra dimensión está constituida por la transformación hacia adentro de la Administración Tributaria. En este sentido se manifiestan acciones en cuanto a la autonomía en las decisiones presupuestarias y de manejo de los recursos humanos, a los fines de poder implementar mejores prácticas y exigencias de gerenciamiento. Se modifican las estructuras organizacionales desde aquellas orientadas hacia adentro de las Administraciones (como organigramas planteados sobre la forma en la que ingresa la información planteados por tipo de impuesto) por otras que guardan más relación con el ciudadano a través de la estructuración por tipo de contribuyente. A la vez, se encuentra en transformación la política gerencial y de recursos humanos desde la especialización técnica por impuestos, hacia una ampliación de los conocimientos sobre el contribuyente y la organización de forma de poder afrontar una demanda más exigente desde el contribuyente cumplidor, a la vez que una realidad más compleja en las transacciones económicas de aquellos con mayor riesgo. En tal forma, no sólo los recursos operativos se ven afectados por el cambio del entorno, nueva concepción del contribuyente y nueva realidad económica, sino que los niveles gerenciales se ven obligados a cambiar la óptica de manejo de los incentivos hacia el cumplimiento de objetivos y a rendir cuentas sobre ellos.

Todo ello, inmerso en un dilema de manejo de la información en el que, por el lado de la demanda y de la eficiencia del nuevo tipo de Gobierno Conectado, exige un mayor flujo y socialización de la información, mientras que por otro lado, el manejo de la información sensible requiere de estrictas delimitaciones de responsabilidad sobre la misma.

## Anexo: Metodología de los índices utilizados por Naciones Unidas

---

### Caracterización de los Índices de Gobierno Electrónico

Respecto de los índices de Gobierno Electrónico (GE), tanto el Índice GE ("*E-Government Index*", 2001) como el Índice Disposición para el GE ("*E-Government Readiness*", 2003) se dirigen esencialmente a resaltar la capacidad de cada país para desarrollar, sustentar y proveer acceso oportuno *online* a información y servicios útiles y relevantes para satisfacer necesidades vitales.

#### Índice Disposición para el Gobierno Electrónico ("*E-Government Readiness*")

Para lograr un panorama ponderado de la capacidad de cada país en GE, el Índice Disposición para el GE integra tres dimensiones<sup>8</sup>. El resultado, comprende el valor del Índice Disposición para el GE (2003) para cada país, y surge como el promedio aritmético de los respectivos valores en las referidas dimensiones.

#### 1. Presencia gubernamental en la red:

El indicador "Presencia gubernamental en la red" ("*web measure*") denota la aptitud genérica de cada gobierno para usar al GE como herramienta de información, de interacción, de transacción y de articulación con la ciudadanía. Para tal medición, se valora la relevancia y el estadio predominante de los portales y sitios de GE relativos a salud, educación, trabajo, acción social y finanzas, y se califica a cada país dentro de las siguientes categorías de "presencia":

- a) Emergente ("*emerging*"),
- b) Mejorada ("*enhanced*"),
- c) Interactiva ("*interactive*"),
- d) Transaccional ("*transactional*"), y
- e) Articulada ("*networked*").

---

<sup>8</sup> Algunos indicadores integrantes del índice, han evolucionado desde 2003 hasta 2008 (principalmente en lo que hace a la captación de indicadores de infraestructura tecnológica), de forma que se exponen los utilizados en el Survey 2008.

Esta medición es netamente cuantitativa, que si bien elimina las interferencias de las apreciaciones subjetivas, omite aspectos cualitativos fundamentales como la calidad, la utilidad, la relevancia y el desempeño de las ofertas de GE.

## 2. Infraestructura de Telecomunicaciones

En esta dimensión se ponderan seis indicadores primarios relativos a la infraestructura en TIC de cada país:

- f) Usuarios de Internet cada 100 habitantes,
- g) Número de PCs cada 100 habitantes,
- h) Número de líneas telefónicas por cada 100 habitantes,
- i) Número de teléfonos móviles por cada 100 habitantes, y
- j) Conexiones de banda ancha cada 100 habitantes

Todos ellos provenientes del *International Telecommunications Union Report* y el *UNDP Human Development Report*.

b.1.- Porcentaje de la población que dispone de acceso a Internet, resulta un correcto indicador de la proporción de los habitantes se encuentran usando la red.

### b.2.- Número de computadores personales

Dado que los computadores personales (PCs) son hoy el dispositivo más utilizado para acceder a Internet, este indicador resulta esencial para cuantificar la capacidad de un país para proveer servicios en línea.

b.3.- Número de líneas telefónicas, como una medida básica, dado que a mayor número de líneas telefónicas, mayor posibilidad de acceso a la red.

b.4.- Número de teléfonos móviles, como indicador potencial de un país para la conectividad sin cable, que es sumamente relevante en países en desarrollo y en la medida que se expanda el acceso móvil a la red.

### b.5.- Número de conexión permanente (Banda ancha)

Resulta un indicador fehaciente, no sólo de la proporción de personas con acceso, sino a la vez de la posibilidad de mayor interacción y comodidad.

## 3. Capital Humano

A través de esta dimensión se procura capturar la disposición de la población para usar GE, que está determinada por la educación, la libertad y la motivación de los ciudadanos para acceder a información y servicios en línea. En principio, puede afirmarse que cuanto más alto sea el capital

humano de un país, más propensa será su población a aceptar y usar servicios de GE. Los tres índices utilizados son:

c.1.- Índice de Desarrollo Humano, que al medir aspectos tangibles de la calidad de vida de una sociedad, incluyendo el nivel económico, el educativo y la atención de la salud, resulta un indicador de acceso y de la potencial demanda de GE.

c.2.- Índice de Acceso a Información, que a través de indicadores generados anualmente por las organizaciones *Transparency International* y *Freedomhouse Internacional*, mide aspectos claves de civismo democrático, acceso a información y percepción de corrupción en el sector público. El Índice, combina esos indicadores y los convierte en un porcentaje.

c.3.- Porcentaje de población urbana sobre el total de la población, puesto que en la actualidad la tecnología aún prioriza el acceso de las poblaciones urbanas, y en consecuencia los países con un mayor porcentaje de sus habitantes en áreas rurales pueden enfrentar grandes desafíos para la prestación de servicios en línea.

#### Índice de Participación Telemática (E-Participation Index)

Intenta estimar la disposición y habilidad de los gobiernos para involucrar a los ciudadanos, a través de herramientas TICs, en procesos deliberativos para la adopción de decisiones, con modalidades participativas e inclusivas.

Las vías telemáticas de participación permiten: aumentar la provisión de información útil para los procesos consultivos y decisorios; mejorar los procesos consultivos, y sustentar la toma de decisión facilitando la participación de la población mediante interacciones en el sentido gobierno-ciudadanos (G to C) y viceversa ciudadanos-gobierno (C to G).

El concepto focal del relevamiento reside en la participación de la población a través de las TICs, con prescindencia de cualquier eventual diferencia entre los regímenes políticos, económicos, sociales y culturales de los países.

La medición se realiza en sitios de GE relativos a salud, educación, trabajo, acción social y finanzas, que totalizan 21 servicios informativos y participativos en los países miembros donde los datos se encuentran disponibles *online*.

Los parámetros para calificar los niveles de participación telemática, en las etapas informativa, consultiva y decisoria, son los siguientes:

a) Participación Informativa ("*e-information*")

Evalúa en qué grado los sitios gubernamentales ofrecen:

1. información sobre políticas, programas, presupuestos, normas, regulaciones y otros elementos claves para el interés público, y
2. herramientas para la diseminación, acceso y uso oportuno de la información pública, incluidos los foros de interés, listas de correo, grupos de noticias, etc.

b) Participación Consultiva ("*e-consultation*")

Capta la medida en que los sitios gubernamentales:

1. incluyen y promueven mecanismos y herramientas de consulta telemática,
2. ofrecen y promueven mecanismos para acceder, en tiempo real, a procesos deliberativos sobre cuestiones de política pública,
3. ofrecen acceso a archivos de audio y video de debates sobre aspectos claves de interés público, y
4. promueven la participación de la población en los debates y discusiones sobre políticas, programas, presupuestos, normas, regulaciones y otros elementos claves para el interés público.

c) Participación Decisoria ("*e-decision-making*")

Evalúa el grado en que el gobierno:

1. toma en cuenta los aportes, propuestas y sugerencias de los ciudadanos para la adopción de decisiones, y
2. provee realimentación acerca de los resultados de las consultas sobre cuestiones específicas.

Este indicador capta los aspectos cualitativos, dejados de lado en el índice de Disposición hacia el GE, como:

- calidad de los productos y servicios para la participación que se ofrecen en los sitios,
- relevancia de la información y los servicios ofrecidos,
- utilidad de la información y los servicios ofrecidos para el ciudadano como usuario, y
- disposición del gobierno para proveer información y servicios relevantes y para estimular en la ciudadanía la participación en procesos deliberativos para la adopción de decisiones.

## Acerca del Autor

---

Pedro I. Velasco

Investigador, Instituto AFIP

Correo Electrónico: [velascopi@yahoo.com](mailto:velascopi@yahoo.com)

## Referencias bibliográficas del capítulo “La Administración Tributaria frente a los cambios tecnológicos”, Por Alejandro M. Estévez.

---

- AMIS, John; Trevor SLACK & C.R. HININGS (2002) “Values and organizational change”, *The Journal of Applied Behavioral Science*, Nro. 38 Vol 436, December, pp. 436-465.
- ARMENAKIS, Achilles A., Jeremy B. BERNETH, Jennifer P. PITTS and Jack WALKER (2007) “Organizational change recipient’s beliefs scale: development of an assessment instrument”, *The Journal of Applied Behavioral Science*, Nro. 43 Vol 481, December, pp. 481-505.
- ARMENAKIS, Achilles A. & Arthur G. BEDEIAN (1999) “Organizational change: a review of theory and research in the 1990’s”, *Journal of Management*, Vol 25, No. 3, pp. 293-315.
- BARTUNEK, Jean M., Denise M. ROUSSEAU, Jenny W. RUDOLPH & Judith A. DE PALMA (2006) “on the receiving end: sensemaking, emotion, and assessments of organizational change initiated by others”, *The journal of applied behavioral science*, Vol. 42, No. 2, June, pp. 182-206.
- BARRETT, Michael, David GRANT & Nick WAILES (2006) “Information and communication technology –ICT- and organizational change”, *The journal of applied behavioral science*, Vol. 42 Nro 1, March, pp 6-22
- BOFFO, Céline (2003) “Changement continu et situé: théorie et implications pratiques”, *Cahiers du Centre D’études en transformation des organisations-HEC Montréal*, Vol.1, juin, 1-38.
- CORLEY, Kevin G. (2004) “Defined by our strategy or our culture? Hierarchical differences in perceptions of organizational identity and change”, *human relations*, Vol. 57(9), pp. 1145-1177.
- GREENWOOD, Royston & Bob HININGS (2006) « Radical organizational change », en: Clegg, Stewart, Cynthia Hardy, Thomas B. Lawrence & Walter Nord, *The sage handbook of organization studies*, 2<sup>nd</sup> edition, Sage Publications, thousand oaks.
- GREENWOOD, Royston & C. R. HININGS (1996) « Understandign radical Organizational change: bringing together the old and new institutionalism”, *The academy of management review*, Vol.21, No. 4, October, pp. 1002-1054.
- HAGE, J. T. (1999) “Organizational innovation and organizational change”, *Annual Review of Sociology*, Nro 25, pp. 597-622.
- KONDRA, Alex Z., C. R. HININGS (1998) « Organizational Diversity and change in institutional theory », *Organization studies*, Vol. 19/5, pp. 743-767.
- LINES, Rune (2005) “The structure and function of attitudes toward organizational change”, *Human resource development review*, Vol. 4, No. 1, March, pp. 8-32.
- MCNULTY, Terry & Ewan FERLIE (2004) “Limitations to radical organizational change within public service organizations”, *Organization Studies*, 25 (8): 1389-1412
- ORLIKOWSKI, Wanda J. & Joanne YATES (2006) “ICT and Organizational Change: a commentary”, *Journal of applied behavioral science*, Vol. 42, No. 1, March, 127-134.
- ORLIKOWSKI, Wanda J. (2007) “Sociomaterial practices: exploring technology at work”, *Organization studies*, 28(9), pp. 1435-1448.

- ORLIKOWSKI, Wanda J. & Stephen BARLEY (2001) "technology and institutions: what can research on information technology and research on organizations learn from each other", *MIS Quarterly*, Vol. 25. No. 2, pp-145-165.
- ORLIKOWSKI, Wanda J. (1996) "Improvising organizational transformation over time: a situated change perspective", *Information Systems Research*, 38(2): pp. 11-21.
- ORLIKOWSKI, Wanda J. (1996) "Improvising organizational transformation over time: a situated change perspective", *Information Systems Research*, 38(2): pp. 11-21.
- PETTIGREW, Andrew, Richard W. WOODMAN & Kim S. CAMERON (2001) "Studying organizational change and development: challenges for future research", *Academy of management Journal*, Vol. 44, Nro 4, pp. 697-913.
- PFEFFER, Jeffrey (2000) *Nuevos rumbos en la teoría de la organización: problemas y posibilidades*, Editorial Oxford University Press, México.
- POLIDANO, Charles (2001) "Why civil service reforms fail", *Public Management Review*, Vol 3, Issue 3, pp. 346-361.
- PROULX, Denis (2003) "Los factores axiológicos en la implementación de nuevos modelos de gestión". *Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo*, VIII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración pública, Panamá, 28-31 de octubre.
- PROULX, Denis & Sophie BRIÈRE (2004) "La reforma administrativa en el gobierno de québec: estudio del proceso de cambio sobre la cultura organizacional", IX congreso internacional del Clad, Madrid, 2-5 de noviembre.
- SZABLA, David B. (2007) "A multidimensional view of resistance to organizational change: exploring cognitive, emotional, and intentional responses to planned change across perceived change leadership strategies", *human resource development quarterly*, Vol. 18. No.4, Winter, pp. 525-558.
- TOLBERT, Pamela S. & Lynne G. Zucker (1996) "The institutionalization of Institutional Theory", in Clegg, S.R., C. Hardy & W.R. Nord (eds), *handbook of organization studies*, Sage Publications, thousand oaks.
- TRUE, James L., Bryan D. JONES, & Frank R. Baumgartner (2007) "punctuated equilibrium Theory: explaining stability and Change in Public Policimaking", dans Sabatier, Paul A., *Theories of the policy process*, 2nd edition, boulder, Westview Press.
- VAN DE VEN, Andrew h., Marshall SCOTT POOLE (2005) "Alternative approaches for studying organizational change", *Organizations Studies*, Nro. 26 (9), pp 1377-1404.
- VAN DE VEN, Andrew H., RUSSEL W. ROGERS, John P. BECHARA & Kangyong SUN (2008) "Organizational diversity, integration and performance", *journal of organizational behavior*, Vol. 29, December, pp. 335-354.
- WEICK, Karl (1991) "The nontraditional quality of organizational learning", *Organization Science*, Vol. 2 No. 1, February, pp. 116-124
- WEICK, Karl E. & Robert E. QUINN (1999) "organizational change and development", *Annual Review of Psychology*, 50:361-386.



# Referencias Bibliográficas del capítulo

## “Factores subjetivos incidentes en la institucionalización de la e-taxation”, Por Susana Esper

---

- ABERBACH, J. & T. CHRISTENSEN (2007), “The challenges of modernizing Tax Administration: Putting customers first in coercive public organizations”, en: *Public Policy and Administration*, Vol. 22, págs. 155-182.
- ALFORD, J. (2002), “Definiendo al Cliente en el Sector Público: Una perspectiva de intercambio social”, en: *Public Administration Review*, Mayo/Junio 2002, Vol. 62, Nro. 3. Disponible en: [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar)
- ALLINGHAM, Michael G. y Agnar SANDMO (1972), “Income Tax Evasion: a Theoretical Analysis”, en: *Journal of Public Economics*, Nro. 1, págs. 323-338.
- ANDARIAS, Ramón (2006), “Technology and tax administration: The case of Suma”, paper presentado en la *European and Mediterranean Conference on Information Systems*, España.
- BRUECKNER, Allison (2005), “Best practices for digital government”, en: *Bulletin of the American Society for Information Science and Technology*, Ed. February- March.
- CATTERBERG, Edgardo (1989), *Los argentinos frente a la política*, Ed. Planeta, Buenos Aires.
- CARTER, Lemuria y France BELANGER (2004a), “Citizen adoption of Electronic Government Initiatives”, Paper presentado en la 37th *Hawaii International Conference on System Sciences*. Disponible en digital.
- CARTER, Lemuria y France BELANGER (2004b), “The influence of perceived characteristics of innovating on e-government adoption”, en: *Electronic Journal of E-Government*, Vol. II, Issue I, págs. 11-20.
- CARTER, Lemuria y France BELANGER (2005), “The utilization of e-government services: Citizen trust, innovation and acceptance factors”, en: *Info System Journal*, Nro. 15, págs. 5-25.
- CIAT (2000), Resultados del Análisis Comparado de las Administraciones Tributarias, en: *Revista de Administración Tributaria*, No.19, julio.
- CHATZIDAKIS, A. y D. MITUSSIS (2007), “Computer ethics and consumer ethics: The impact of the internet on consumers’ ethical decision-making process”, en: *Journal of Consumer Behaviour*, Nro. 6, págs. 305–320.
- CHOUDRIE, Jyoti y Yogesh DWIVEDI (2005), “A survey of citizens’ awareness and adoption of e-government initiatives, the ‘Government Gateway’: a United Kingdom perspective”, *eGovernment Workshop ’05 (eGOV05)*, September 13 2005, Brunel University, West London

- CLARK, Eugene (2003), “Managing the Transformation to E-Government: An Australian Perspective”, en: *Thunderbird International Business Review*, Vol. 45, Nro. 4, págs. 377–397.
- De SOUZA CARDOZO, Paulo Ricardo (2001), “La legitimización social y política del combate a la evasión tributaria”, Ponencia presentada en la 35° Asamblea General del CIAT, Santiago de Chile.
- DELGADO GARCÍA, Ana María y OLIVER CUELLO, Rafael (2006) “Principales aplicaciones de Internet en la Administración Tributaria” [artículo en línea], en IDP Revista de Internet, Derecho y Política. N.º 2. UOC.
- DEVAS, N.; DELAY, S. y M. Hubbard (2001), “Revenue authorities: Are they the right vehicle for improved tax administration?”, en: *Public Administration and Development*, Nro. 21, págs. 211-222.
- DÍAZ YUBERO, Fernando (2003), “Aspectos más destacados de las administraciones tributarias avanzadas”, en: *Revista de Administración Tributaria CIAT/AEAT/IEF*, Nro. 23.
- ESPER, Susana (2008), “La relación entre el pacto social y el sistema tributario: la subjetividad del ciudadano fiscal argentino”, Documento de Trabajo del Instituto AFIP, Nro. 9, mimeo.
- ESTÉVEZ, A. M. (2001), “Una comparación entre la teoría del Nuevo Management Público y la gestión de la Calidad Total”. En su: *La reforma managerialista del Estado*, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires, 2001.
- ESTEVEZ, Alejandro y Guillermo MARINI (2004), *Corrupción y Políticas Públicas: algunos factores estructurantes; apuntes para una agenda de investigación*, Ed. Centro de Investigaciones en Administración Pública, FCE, Buenos Aires.
- FAIRBANKS, J.; PLOWMAN, K. y RAWLINGS, B. (2007), “Transparency in government communication”, en: *Journal of Public Affairs*, Nro. 7, págs. 23-37.
- FELD, Lars y Bruno FREY (2000). “Trust breeds trust: How taxpayers are treated”, CESifo *Working Paper* Nro. 322, Munich.
- FERRONI, Mauro (2005), “Social cohesion in Latin America: The public finance dimension”, *IDB Statement prepared for the international policy dialogue on Democracy and Social Cohesion in Latin America and Europe*, Berlin, Banco Interamericano de Desarrollo, Enero.
- FJELSTAD, O. H. (2003), “Fighting fiscal corruption: lessons from the Tanzania Revenue Authority”, en: *Public Administration and Development*, Vol. 23, Nro. 2, Pages 165–175.
- FISHBEIN, M. y I. AJZEN (1975), *Belief, Attitude, Intention, and Behavior: An Introduction to Theory and Research*, Addison-Wesley.

- FREY, Bruno (1997), “A Constitution for knaves crowds out civic virtues”, en: *The Economic Journal*, Nro. 107, Julio, págs. 1043-1053.
- FELD, Lars P. y Bruno FREY (2007), “Tax compliance as the result of a psychological tax contract: The role of incentives and responsive regulation”, en: *Law & Policy*, Vol. 29, Nro. 1, Enero.
- GOODIN, Robert (2003) “Las instituciones y su diseño”, en su: *Teoría del Diseño Institucional*, Barcelona, Editorial Gedisa.
- GRONLUND, Ake (2003), “E-democracy: In search of tools and methods for effective participation”, en: *Journal of Multi-Criteria Decision Analysis*, Nro. 12, págs. 93-100.
- JEPPEPERSON, Ronald L. (1999), “Instituciones, efectos institucionales e Institucionalismo”, en: POWELL, Walter W. & Paul J. Di MAGGIO [comp.], *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Editorial FCE, México.
- KALMANOVITZ, Salomon (2003) “el neoinstitucionalismo como escuela”, *Revista de Economía Institucional*, Vol. 5 Nro. 9, Segundo Semestre, Bogotá.
- KUMAR, V.; MUKERJI, B; BUTT, I. & PERSAUD A. (2007) “Factors for Successful e-Government Adoption: a Conceptual Framework”, en: *The Electronic Journal of e-Government*, Volume 5 Issue 1, pp 63 – 76.
- LOCH, C. H. y B. A. HUBERMAN (1999), “A Punctuated-Equilibrium Model of Technology Diffusion”, en: *Management Science*, Vol. 45, No. 2, págs. 160-177
- MARTÍNEZ CABRERA, Marcelino y José Félix SANZ SANZ (1999), “La percepción del gasto público en el cumplimiento fiscal: Contrastación empírica de la hipótesis de Falkinger”, P.T. N° 2/99, Departamento de Hacienda Pública y Sistema Fiscal, Universidad Complutense de Madrid.
- MILWARD, H. B.; SNYDER, L. O. (1996), “Electronic Government: Linking citizens to public organizations through technology”, en: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 6, No. 2, pp. 261-275.
- MOON, M. J. (2002), “The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality?”, en: *Public Administration Review*, Vol. 62, No. 4, págs. 424-433.
- NOLAN, Deborah (2001), “Los sistemas de información de apoyo a la fiscalización”, Ponencia presentada en la 35° Asamblea General del CIAT, Santiago de Chile.
- O'DONNELL, Guillermo (2004), “Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política”, *Revista Española de Ciencia Política*, Nro. 11, págs. 11-31.
- OZGEN, Ferhat Baskan y Aikut Hamir TURAN (2007), “Usage and adoption of online tax filing and payment system in tax management: An Empirical Assessment with Technology Acceptance Model in Turkey (TAM)”, paper presentado en la 9th *International Scientific Conference “Management Horizons: Visions and Challenges”*, Kaunas, Septiembre de 2007

- PARK, Ronnie (2008), “Measuring Factors That Influence the Success of E-government Initiatives”, paper presentado en la 41st *Hawaii International Conference on System Sciences*, Hawaii.
- PENG LIU & AMIT CHETAL (2005), “Trust-Based Secure Information Sharing Between Federal Government Agencies”, en: *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, Nro. 56, Vol. 3, págs. 283–298.
- PEARCE, Nick (2007), “Fair Rules: Rethinking Fairness”, en: *Public Policy Research*, Marzo-Mayo, págs. 11-22.
- PITA, Claudino (2007), “Notas sobre Desafíos y Tendencias Mundiales en Administración Tributaria”, en *Revista de Administración Tributaria CIAT/ AEAT/IEF*, Nro. 25
- POWELL, Walter W. & Paul J. Di MAGGIO (1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Editorial FCE, México.
- RAMIO MATAS, C. (2001), “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”, en: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, Caracas.
- RIGBY, Stephen (2005), “El rol de la administración Tributaria en la sociedad”, Ponencia presentada en la 39° Asamblea General del CIAT, Buenos Aires, Argentina.
- RITCHIE, H. y Peter BLANCK (2003), “The Promise of the Internet for Disability: A Study of On-line Services and Web Site Accessibility at Centres for Independent Living”, en: *Behavioral Sciences and the Law*, Nro. 21, págs. 5–26
- SERRA, Pablo (2005), “Performance measures in tax administration: Chile as a case study”, en: *Public Administration and Development*, Nro. 25, págs. 115-124.
- SCHROEDER, P. (2006), *Nueva Gestión Pública: Aportes para un buen gobierno*, Fundación Friedrich Naumann, México D.F.
- SZTOMPKA, Piotr (1998), “Trust, distrust and two paradoxes of Democracy”, en: *European Journal of Social Theory*, Vol. I, págs. 19-32.
- SZTOMPKA, Piotr (1996), “Trust and emerging democracy: Lessons from Poland”, en: *International Sociology*, 1996, Vol. 11, Págs. 37-62.
- TAN, F. y K. LEEWONGCHAROEN (2005), “Factors Contributing to IT Industry Success in Developing Countries: The Case of Thailand”, en: *Information Technology for Development*, Vol. 11, Nro. 2, págs. 161–194.
- TOKMAN, Víctor E. (2007), “The informal economy, insecurity and social cohesion in Latin American”, en: *International Labour Review*, Vol. 146, Nro. 1-2, págs. 81-107.
- TORGLER, Benno (2005), “Tax Morale and direct democracy”, en: *European Journal of Political Economy*, Vol. 21, págs. 525–531.

- TORGLER, Benno (2003), “Tax morale, Rule – Governed Behaviour and Trust”, en: *Constitutional Political Economy*, Nro. 14, págs. 119–140.
- TORGLER, Benno y Kristina MURPHY (2004), “Tax morale in Australia: What shapes it and has it changed over time”, *CREMA Working Paper* Nro. 2004-04, Basilea. Versión digital disponible en: <http://www.crema-research.ch>
- TORGLER, Benno y Friedrich SCHNEIDER (2007), “What shapes attitudes towards paying taxes? Evidence from multicultural European countries”, en: *Social Science Quarterly*, Vol. 88, Nro. 2, págs. 443-470.
- VON SOEST, C. (2007), “Measuring the capability to raise revenue: Process and output dimensions and their application to the Zambia Revenue Authority”, en: *Public Administration and Development*, Nro. 27, págs. 353-365.
- WEBER, Max (1972), *Ensayos de Sociología Contemporánea*, Ed. Martínez Rocca, Barcelona.
- WENZEL, Michael (2007), “The multiplicity of taxpayer identities and their implications for tax ethics”, en: *Law & Policy*, Vol. 29, Nro. 1, págs. 31-50.

## Referencias bibliográficas del capítulo “El Gobierno Electrónico y la Administración Tributaria: Génesis del fenómeno, situación presente y posibilidades futuras”, por Flavio Riverti

---

- AR/AFIP (2007): Plan estratégico 2007-2010. Disponible en formato digital en: <http://www.afip.gov.ar>
- AR/AFIP (2007a): “Interoperabilidad”, presentación realizada por el Subdirector General de Sistemas y Telecomunicaciones de la Administración Federal de Ingresos Públicos, Jorge Linskens durante la 5ta Jornada de Gestión de Información e Innovación para Mejorar el Servicio Ciudadano. Buenos Aires, Argentina, julio de 2007. Disponible en formato digital en [rrii.sgp.gov.ar](http://rrii.sgp.gov.ar)
- AR/AFIP (2007b): “Interoperabilidad aduanera con el Sistema Informático María”, presentación realizada por el Director de Informática Aduanera de la Administración Federal de Ingresos Públicos, Ricardo Rojo durante la 5ta Jornada de Gestión de Información e Innovación para Mejorar el Servicio Ciudadano. Buenos Aires, Argentina, julio de 2007. Disponible en formato digital en [rrii.sgp.gov.ar](http://rrii.sgp.gov.ar)
- AR/AFIP (2007c): “Evolución de los estándares para interoperabilidad”, presentación realizada por de Eduardo Poggi, asesor en tecnología de la Administración Federal

de Ingresos Públicos, durante la 5ta Jornada de Gestión de Información e Innovación para Mejorar el Servicio Ciudadano. Buenos Aires, Argentina, julio de 2007. Disponible en formato digital en [rrii.sgp.gov.ar](http://rrii.sgp.gov.ar)

CERN (2008), “*How the web began*”. Disponible en formato digital en: <http://public.web.cern.ch/Public/en/About/WebStory-en.html>

CRIADO Ignacio (2007), “Electronic Government Meets Quality Management”, en: *Revista Chilena de Administración Pública*, N° 10, Pag 55-70.

DAWES, Sharon S. (2002) “The Future of E-Government”, *Center for Technology in Government, University at Albany / SUNY*. Disponible en formato digital en: [http://www.ctg.albany.edu/publications/reports/future\\_of\\_egov](http://www.ctg.albany.edu/publications/reports/future_of_egov)

HOLDEN, S.H; NORRIS, D.F.; FLETCHER, P.D (2003), *Electronic government at the grass roots: contemporary evidence and future trends*, Maryland University, Baltimore, MD, USA

IUS (2009), *Internet Usage Statistics*. Disponible en formato digital en: <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>

Kathleen MCNUTT y Meaghan CAREY (2008), *Canadian Digital Government*, Saskatchewan Institute of Public Policy - University of Regina - Canada

KAUFMAN E., FINQUELIEVICH S., GASCÓ M., ORREGO LARRAÍN C., Raad A., Reilly K., Pacheco Vega R., Proenza F. (2004) *América Latina Puntogob - Casos y tendencias en Gobierno Electrónico*, Editado por FLACSO - Chile

KUMAR Vinod, BHASKER Mukerji, IRFAN Butt, and AJAX Persaud (2007), Factors for Successful e-Government Adoption: a Conceptual Framework, *Electronic Journal of e-Government Volume 5 Issue 1 2007 (63 - 76)*. Disponible en formato digital en: [http://www.ejeg.com/volume-5/vol5-iss1/Kumar\\_et\\_al.pdf](http://www.ejeg.com/volume-5/vol5-iss1/Kumar_et_al.pdf)

OMB *Office of Management and Budget – Federal Government USA* (2008), *Report to Congress on the Benefits of the President's E-Government Initiatives*.

POGGI, Eduardo (2007): La innovación al servicio del ciudadano en la experiencia de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

POGGI, Eduardo (2008): Modelo de Madurez para la Interoperabilidad . Ponencia presentada al 2º Simposio de Informática Estatal, 37JAIIO, 2008.

POGGI, Eduardo y Riverti, FLAVIO (2008): “Innovación al Servicio del Ciudadano: La Experiencia de la Administración Federal de Ingresos Públicos”, en: Revista IR04 del Instituto AFIP, Buenos Aires, Págs. 28-51.

RUSSELL, Andrew L. (2001) *Ideological and Policy Origins of the Internet, 1957-1969*, Department of History, University of Colorado.

- SINGH, Harminder; Das, Amit y Joseph, Damien (2007), *Country-Level Determinants of E-Government Maturity*, Disponible en formato digital en: <https://www.msu.edu/~singhha6/singhdasjosephCAIS2007.pdf>
- UNDESA (2008) United Nations Department of Economic and Social Affairs E Government Survey 2008: From e-Government to Connected Governance, United Nations, New York
- W3C (1990) Propuesta original de creación de la World Wide Web (www). Disponible en formato digital en: <http://www.w3.org/History/1989/proposal.html>
- W3C (2004) *Web for Everyone*. Disponible en formato digital en: <http://www.w3.org/Consortium/mission>
- Weber, Max (1972), *Ensayos de Sociología Contemporánea*. Ed: Martínez Rocca, Barcelona.

## Referencias Bibliográficas del Capítulo "Gobierno Electrónico y Ciudadanía Fiscal. Un enfoque desde la experiencia internacional", por Pedro I. Velasco.

---

- Barreix, A., Roca, J. (2003), "Un nuevo modelo de Administración Tributaria", artículo elaborado para los estudiantes de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Católica del Uruguay (UCU). Revista Electrónica FCE.
- Bergman, M. La Administración Tributaria en América Latina. Una perspectiva comparada entre Argentina, Chile y México. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Bersano Calot de Flamerich, L. (2006), "Mejores Prácticas de Gobierno Electrónico en América Latina: ¿Qué Indicadores se Utilizan para Calificarlos? ¿Cuál es su Pertinencia para Medir el Nivel Alcanzado en el Camino a la E-Sociedad?", UBA
- Bonham, G. M. (2001), "The Transformational Potential of e-Government: The Role of Political Leadership", Maxwell School of Syracuse University. Conference of the European Consortium for Political Research, which was held at the University of Kent at Canterbury, U.K., September 2001.
- Broster, D. (2008), "Public Private Partnerships", OECD E-Leaders Conference The Hague, March 2008
- CLAD (2004), Ministerio de Administraciones Públicas. VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. San José, Costa Rica, Julio De 2004.
- CUMBRE DE LAS AMERICAS (2001), *Bridging the Digital Divide in the Americas 2001*.

- Diaz Yubero, F. (2003), “Aspectos más destacados de las administraciones tributarias avanzadas”, Mimeo, Madrid, Enero 2003.
- Diaz YuberO, F. (2000), “Procesos de Coordinación e Integración de las Administraciones Tributarias y Aduaneras: Situación en los Países Iberoamericanos y Propuestas de Futuro”, Revista de Administración Tributaria CIAT, AEAT, IEF, Nro. 20, Enero 2000
- Dutton, W. (2008), “E-Government and the Rise of the Fifth Estate”, OECD E-Leaders Conference The Hague.
- Granger, J. (2005), “Striking the balance between service and enforcement - The strategies we use to determine our approach”, OECD SECOND MEETING OF THE FORUM ON TAX ADMINISTRATION, Dublin, Ireland.
- Kees Keuzenkamp (2008), “Building good services: the end user’s perspective”, OECD E-Leaders Conference The Hague.
- Lanvin, B. (2008), “Where is e-government going in 2020?”, OECD E-Leaders Conference The Hague, March 2008
- Lonti, Z. and M. Woods (2008), “Towards Government at a Glance: Identification of Core Data and Issues related to Public Sector Efficiency”, OECD Working Papers on Public Governance, No. 7, OECD Publishing. doi:10.1787/245570167540
- Marson, B. (2008), “The Future of E-Government-a Citizen-Centred Perspective”, OECD E-Leaders Conference The Hague.
- MINISTERE DE L’ECONOMIE DES FINANCES ET DE L’INDUSTRIE (2000), “France: Resultados del análisis comparado de las Administraciones Tributarias”, Revista de Administración Tributaria CIAT, AEAT, IEF, Nro. 19, Julio 2000.
- OCDE (2007), “*e-Government* as a tool for transformation”, 35th Session of the Public Governance Committee, Paris
- Pita, C. (2004), “Las tendencias actuales en la modernización de la Administración Tributaria”, Boletín AFIP, Nro. 85.
- Pita, C. (2007), “Notas sobre Desafíos y Tendencias Mundiales en Administración Tributaria”, Revista de Administración Tributaria CIAT, AEAT, IEF, Nro. 26.
- Sorondo, A. (2003), “Tendencias en las Políticas Organizacionales de las Administraciones Tributarias”, en: Revista de Administración Tributaria CIAT/AEAT/IEF, Nro. 23.
- WORLD BANK (2002), “Information and Communication Technologies: A World Bank Group Strategy”
- UNITED NATIONS (2002), “Benchmarking E-government: A Global Perspective. Assessing the Progress of the UN Member States”, UN Global E-Government Survey 2001.



UNITED NATIONS DIVISION FOR PUBLIC ECONOMICS AND PUBLIC  
ADMINISTRATION AND AMERICAN SOCIETY FOR PUBLIC ADMINISTRATION  
(2002), New York, May.

UNITED NATIONS, E-Government Survey 2003, 2004, 2005, 2008