

CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

# **Autarquía y Descentralización en las Administraciones Tributarias**

2024

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS, UBA

## Autarquía y Descentralización en las Administraciones Tributarias

Rodrigo Luis González Cao

Centro de Estudios en Administración Tributaria

Facultad de Ciencias Económicas

Universidad de Buenos Aires

Buenos Aires, Argentina

Diciembre de 2024.

**.UBA** económicas



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas

**CEAT**



Centro de Estudios en Administración Tributaria

*Investigación y capacitación aplicados a los ingresos públicos*

### Nota del Autor

Rodrigo Luis GONZÁLEZ CAO se recibió de Contador Público y Licenciado en Administración en la Pontificia Universidad Católica Argentina y ha cursado la Maestría en Administración Pública en la Universidad de Buenos Aires. Ha realizado una veintena de colaboraciones escritas en el Centro de Estudios en Administración Tributaria (CEAT) y, en el ámbito de las administraciones tributarias, ha ejercido roles de jefatura en áreas de investigación, fiscalización, control de gestión y operaciones en la administración tributaria de Argentina en los últimos 34 años.

### Agradecimientos

A quienes componen el Centro de Estudios en Administración Tributaria (CEAT) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) por generar, compartir y enriquecer espacios de calidad que difundan la reflexión académica sobre la gestión fiscal.

### Resumen

Los entes públicos han adoptado diferentes modelos organizativos que nacen del paradigma weberiano. Sus reformas son influenciadas tanto por la nueva gerencia pública y las iniciativas de reinención del gobierno como por los actuales intentos de modernización de la gobernanza. La descentralización administrativa se ha impuesto como respuesta a la necesidad de independencia y especialización técnica, pero también a la creciente complejidad de actividades asumidas y a la extensión territorial. En paralelo aparece la tendencia a la integración de mandatos legales bajo un modelo de agencia única con una estructura simplificada y más eficiente. Al estar en juego tantas variables diferentes, los modelos de gobernanza varían significativamente. Luego del análisis conceptual se examina el caso de la agencia tributaria argentina y se lo compara con otros entes similares de la región.

*Palabras clave:* Administración Tributaria; Gobernanza; Gobierno Abierto; Impuestos; Plan Estratégico.

## Abstract

Public entities have adopted different organizational models that are born from the Weberian paradigm. Its reforms are influenced both by new public management and government reinvention initiatives as well as by ongoing attempts to modernize governance. Administrative decentralization has been imposed as a response to the need for independence and technical specialization, but also to the growing complexity of activities undertaken and to territorial extension. At the same time, there is a trend towards the integration of legal mandates under a single agency model with a simplified and more efficient structure. With so many different variables at play, governance models vary significantly. After the conceptual analysis, the case of the Argentine tax agency is examined and compared with other similar entities in the region.

*Keywords:* Governance; Open Government; Strategic plan; Taxes; Tax Administration.

## Resumo

As entidades públicas têm adotado diferentes modelos organizacionais que nascem do paradigma weberiano. As suas reformas são influenciadas tanto por iniciativas de nova gestão pública e de reinvenção governamental como pelas atuais tentativas de modernização da governança. A descentralização administrativa foi imposta como resposta à necessidade de independência e especialização técnica, mas também à crescente complexidade das atividades desenvolvidas e da extensão territorial. Paralelamente, existe uma tendência para a

integração de mandatos legais num modelo de agência única, sob uma estrutura simplificada e mais eficiente. Com tantas variáveis diferentes em jogo, os modelos de governança variam significativamente. Após a análise conceitual, o caso da agência tributária argentina é examinado e comparado com outras entidades similares na região.

*Palavras-chave:* Administração Tributária; Governança; Governo Aberto; Plano Estratégico; Tributos.

## Marco Analítico, Metodología y Esquema Conceptual

### Justificación del tema

Las organizaciones públicas no son inmunes al entorno volátil de la actual era exponencial del capitalismo digital (OSZLAK, El Estado en la era exponencial, 2020).

En el marco de dichos cambios exponenciales surgen reformas administrativas (GONZÁLEZ CAO, Transformación organizacional, 2022) (GONZÁLEZ CAO, Procesos críticos y buena gobernanza, 2022).

Entre las principales reformas administrativas, la autarquía, independencia y descentralización de los entes públicos es un tema de recurrente disputa que acompaña el debate sobre la configuración del Estado sin encontrar un consenso en un punto medio (OSZLAK, MALVICINO, & OUVIÑA, Estudio de los Organismos Descentralizados del Poder Ejecutivo Nacional, 2001) (ROSELLÓ, 2002) (RODRÍGUEZ, 2007).

Ese péndulo oscilante de posturas antagónicas deviene en un “*big bang*” de paradigmas (OSZLAK, El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina, 2003) (TESORO, Las fusiones en la Administración Pública Nacional, 1999) (TALIERCIO, 2004) (FELCMAN, 2015).

Dicho tironeo entre posturas opuestas no es meramente académico, sino que responde también al paradigma gubernamental imperante. En consecuencia, la preferencia por un determinado modelo comprende tanto la elección de sus recursos, tecnologías, cultura organizacional y fines como la

inclinación por mayor o menor autarquía (TESORO, Las fusiones en la Administración Pública Nacional, 1999) (POLLIT & BOUCKAERT, 2000) (OSZLAK, El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina, 2003) (VERHOEST, PETERS, BOUCKAERT, & VERSCHUERE, 2004) (SUBIRATS, 2019).

### Planteo del problema

En el contexto de cambios exponenciales del capitalismo digital es evidente que ya no resulta adecuado el paradigma rígido de Max Weber y, en consecuencia, debe analizarse la viabilidad de nuevas propuestas (OSBORNE & GAEBLER, 1994) (OLSEN, 2005).

La autarquía de una **administración tributaria**, su gobernanza y su correspondiente modelo de gestión deben responder con flexibilidad y rapidez tanto a la ampliación del mandato legal original de las agencias recaudadoras como a la creciente complejidad originada en los cambios exponenciales que suceden a nivel social y económico (GONZÁLEZ CAO, Procesos críticos y buena gobernanza, 2022).

Sin embargo, la **administración tributaria** no es cualquier ente público. Al definir la autarquía de una **administración tributaria**, su gobernanza y su correspondiente modelo de gestión no debemos perder de vista la naturaleza contenciosa de estos organismos complejos.

Dicha naturaleza contenciosa vuelve especialmente delicada la necesaria independencia de criterio que debe poseer la agencia tributaria en la aplicación de la normativa impositiva, la gestión del

secreto fiscal de los datos que se administran y la equidad en el control de las obligaciones para evitar interferencias políticas o la contaminación de intereses sectoriales (GONZÁLEZ CAO, Gobernanza y participación en las Administraciones Tributarias, 2024).

### Marco Analítico Conceptual

El propósito general de la presente es analizar el estado del arte de la descentralización de organismos públicos, principalmente en cuestiones de autarquía en la administración presupuestaria y la gestión de la toma de decisiones.

Específicamente pondremos el foco en ciertas organizaciones públicas que, por su complejidad y amplia extensión territorial, conforman un universo particular.

Entre los entes más complejos, con una dotación técnicamente especializada y con mayor capilaridad territorial pondremos nuestra atención en las administraciones tributarias.

Muchas veces, con una mirada simplificada, se suele considerar que el único mandato legal de las administraciones tributarias es recaudar impuestos. Sin embargo, los actuales entes fiscales son un extraño y complejo híbrido que conjuga diversos tipos de organizaciones especializadas en manejos de grandes volúmenes de datos: son un gigante polifacético que entre otras caras es también,

simultáneamente, una *oficina de estadísticas y censos*, el mayor registro de personas, sociedades y bienes y un gran banco (BARREIX, DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, ZAMBRANO, & BÈS, 2024).

Debido a esta peculiaridad compilan grandes cantidades de datos y administran voluminosos registros de personas, de sociedades y de bienes. Simultáneamente, tramitan millones de cuentas corrientes tributarias con sus correspondientes débitos, créditos, gestión de saldos y otorgamiento de facilidades de pago (BARREIX, DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, ZAMBRANO, & BÈS, 2024).

Esta actividad multifacética las transforma en algo nuevo de suma complejidad, una verdadera agencia de datos que genera *inteligencia estratégica* a partir de la provisión oportuna de información de alto valor agregado para la toma de decisiones gubernamentales. En consecuencia, esta ampliación del mandato original las convierte en un pilar fundamental para la gestión de políticas públicas de los estados modernos (BARREIX, DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, ZAMBRANO, & BÈS, 2024).

El otro elemento que agrega ingredientes particulares a las administraciones tributarias es la capilaridad territorial de su red de oficinas operativas en países de dimensiones cuasi continentales<sup>1</sup> y la siempre escasa plantilla de personal altamente especializado que cubre roles técnicos de alta demanda y escasa oferta en los mercados laborales (CORNAGLIA, 2021) (ROSELLÓ, 2002) (PAVESI, 1997) (GONZÁLEZ CAO, La organización del trabajo, 2023).

---

<sup>1</sup> Argentina es mayor país hispanohablante. Es el 4° país más extenso de América y el 8° del mundo. Su superficie total es de 3.669.711 km<sup>2</sup>, de los cuales 2.780.085 km<sup>2</sup> corresponden al continente americano, 873.718 km<sup>2</sup> al continente antártico (incluyendo las Islas Orcadas del Sur), y 15.908 km<sup>2</sup> a las islas del Atlántico Sur (incluyendo las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur) según informa el Instituto Geográfico Nacional (<https://www.ign.gob.ar/NuestrasActividades/Geografia/DatosArgentina/LimitesSuperficiesyPuntosExtremos> )

Las administraciones tributarias integradas poseen aduanas, oficinas de atención al contribuyente<sup>2</sup> y equipos de inspección que se desempeñan en todo el espacio geográfico del país, siendo, en consecuencia, uno de los mayores empleadores estatales entre los entes descentralizados (Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC, 2024).

Como síntesis de esta tendencia, los entes recaudadores gestionan una interfaz estratégica entre el poder público y la ciudadanía. En razón de dicha importancia, al definir la descentralización además de la gestión del presupuesto y del proceso de toma de decisiones, también se debe considerar su independencia respecto de las interferencias de la *miopía política* y los intereses sectoriales (GONZÁLEZ CAO, Una Administración Tributaria Ética e Inteligente, 2024).

En el gráfico que exponemos a continuación presentamos la concatenación de los diversos elementos característicos que vuelven a las administraciones tributarias como un ente complejo y único en el universo de la administración pública.

Dichas características diferenciales de la complejidad de las administraciones tributarias han justificado su descentralización, autarquía desde hace más de cuatro décadas (Poder Ejecutivo Nacional, 1979).

### Gráfico N.º 1. Complejidad de las Administraciones Tributarias

---

<sup>2</sup> La agencia tributaria argentina tiene casi 300 puntos de atención distribuidos territorialmente.



**Fuente:** propia a partir de (BARREIX, DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, ZAMBRANO, & BÈS, 2024).

En el gráfico previo sintetizamos algunas de las características de la complejidad de las administraciones tributarias que justifican su descentralización y autarquía, pero a poco que analizamos las misiones y funciones la lista crece significativamente:

- Recopilación de grandes volúmenes de datos y explotación inteligente de la información.
- Gestión de enormes registros de personas humanas y de entes jurídicos, gerenciamiento de identidades digitales y validación de personería y relaciones.
- Compilación de registros de bienes y transacciones económicas relevantes.
- Recopilación y registro de la facturación comercial de los actores económicos.
- Administración de millones de cuentas corrientes tributarias con sus correspondientes débitos, créditos, compensaciones y control de saldos e incumplimientos.
- Gestión de préstamos de facilidades de pago por sumas millonarias, seguimiento del cumplimiento y liquidación de caducidades.
- Cobranza administrativa y judicial de deudas.
- Administración inteligente de deudores recurrentes y gestión del recupero.
- Investigación de grandes delitos complejos y patrocinio legal especializado en denuncias penales.
- Funciones de control del tráfico internacional ilegal de bienes y del contrabando.
- Amplia capilaridad territorial y extensión geográfica.
- Inmediatez en la toma de decisiones de alta complejidad legal y técnica.
- Gestión de equipos interdisciplinarios de alta especialización técnica en materias específicas.
- Autarquía en la gestión del presupuesto y en las contrataciones de personal.
- Necesaria independencia de las interferencias de la **miopía política** y de la colonización por parte de ciertos sectores y corporaciones.
- Generación oportuna de información estratégica de alto valor agregado para implementar mejores políticas públicas.

Esta creciente complejidad se presenta en un contexto internacional de integración de funciones y ampliación del mandato legal original. Como revelan recientes estudios de OCDE dicho

proceso se observa en gran parte de los entes recaudadores a nivel mundial (Organisation for Economic Co-Operation and Development, OCDE, 2024).

La autarquía tiene diferentes facetas que presentaremos más adelante. Sin embargo, como primer acercamiento al problema podemos trazar dos ejes: el grado de discrecionalidad en la toma de decisiones y, por otro lado, el nivel de independencia presupuestaria.

*Cuadro N.º 1. Paradigmas de Autarquía*

		Grado de independencia presupuestaria	
		Mayor	Menor
Discrecionalidad en la toma de decisiones	Menor	Un órgano desconcentrado con asignaciones específicas de tributos para su financiamiento	Una dirección integrada en la Administración Central
	Mayor	Una Agencia Autónoma y Autárquica con presupuesto propio, que define su marco normativo y se autogestiona	Un ente descentralizado sin presupuesto propio

**Fuente:** Elaboración propia.

Cuando hablamos de impuestos, tanto los mercados como las decisiones de los actores económicos se ven influenciados por dos variables relacionadas: la **relación fiscal** y el desempeño de la **agencia tributaria**.

El diseño tributario se expresa en la **relación fiscal**, la cual es la correspondencia entre la carga tributaria y el producto bruto interno (PBI).

Dicha **relación fiscal** se expresa como la interacción de dos componentes vinculados: la política tributaria -relación entre base tributaria y PBI- y la administración tributaria -relación entre ingresos tributarios y base tributaria- (GONZÁLEZ CAO, Nociones básicas de desempeño fiscal, 2023).

En lo que respecta al desempeño de la **agencia tributaria**, la lógica de la descentralización, y autarquía debe ir más allá de la búsqueda de una reducción del gasto para orientar los esfuerzos también hacia la creación de **valor público**. El **valor público** son los beneficios y mejoras tangibles que se generan por medio de las actividades de los entes. El valor público no solamente implica resultados económicos o administrativos, sino que impacta en una mejor calidad de vida, el respeto de la propiedad y, en definitiva, la libertad, la equidad y la satisfacción ciudadana (SOTELO MACIEL, 2012).

El **valor público** se relaciona con la eficiencia y legitimidad de las instituciones públicas, las cuales son evaluadas no solamente por su productividad, sino por su capacidad de atender necesidades reales, generar confianza y consolidar la **cohesión social** (BURCHI, VON SCHILLER, & STRUPAT, 2020) (GONZÁLEZ CAO, Recursos de la Seguridad Social y Administración Tributaria, su contribución conjunta a la cohesión social, 2021).

Desde el punto de vista de las agencias recaudadoras, crear **valor público** requiere entonces una gestión orientada a resultados a partir de un trípode basado tanto en la simplificación del cumplimiento de las obligaciones tributarias como en la persecución eficaz de la **evasión fiscal** y en la provisión de información oportuna de alto interés gubernamental (HINTZE, ¿Es posible medir el valor público?, 2006) (HINTZE, La utopía realizable del valor público, 2020).

Como apoyo conceptual de este trabajo se propone un marco analítico basado en las siguientes consignas:

- **Garantía de independencia:** La elección de la descentralización como modalidad de organización es una medida gubernamental que garantiza una cierta autarquía de decisión y presupuestaria al organismo recaudador sin intromisiones de intereses sectoriales (GONZÁLEZ CAO, Procesos críticos y buena gobernanza, 2022).
- **Forma jurídica adecuada:** El status legal del ente descentralizado debe ser establecido adecuadamente para dotarlo de personería jurídica propia y capacidad patrimonial para operar con inmediatez y eficacia en entornos cambiantes que requieren rápidas respuestas (CORNAGLIA, 2021).
- **Modelo de Gobernanza:** En un contexto de crisis fiscal y revisión del aparato estatal, el diseño del ente descentralizado debe responder a criterios objetivos de eficiencia de desempeño, especialización técnica, **transparencia**, rendición de cuentas e independencia de las presiones coyunturales propias de la **miopía política** (GONZÁLEZ CAO, Una Administración Tributaria Ética e Inteligente, 2024) .
- **Integración y Cultura organizacional:** El fortalecimiento institucional debe integrar las diversas actividades asumidas para desarrollar una cultura organizacional orientada a resultados que redunde en un mejor servicio a la ciudadanía (PETERS, 1998) (SCHLEMENSON, 1992) (GONZÁLEZ CAO, Procesos críticos y buena gobernanza, 2022).

- **Autarquía Administrativa y Financiera:** La autarquía otorgada al ente descentralizado no lo exime de la observancia de determinadas pautas generales de la Administración que buscan asegurar el equilibrio presupuestario y el logro de las **políticas públicas** trazadas por el Gobierno, en especial la **política fiscal** (GONZÁLEZ CAO, Nociones básicas de desempeño fiscal, 2023).
- **Control de Legalidad y Superintendencia:** Los resultados de gestión del ente descentralizado deben ser evaluados periódicamente por la autoridad que ejerza la superintendencia, sin perjuicio del establecimiento de consejos asesores u otros mecanismos de supervisión (OSSORIO, 2007).
- **Gestión estratégica del personal:** La autarquía debe servir para potenciar la gestión estratégica del personal, la selección de perfiles adecuados y el desarrollo y capacitación del capital humano (GONZÁLEZ CAO, El Capital Humano de las Administraciones Tributarias en la era exponencial, 2024) (GONZÁLEZ CAO, Gestión estratégica, 2023) (GONZÁLEZ CAO, La organización del trabajo, 2023) (SCHLEMEYERSON, 1992).

Con base en el marco presentado se abordará un intento de caracterización de la situación de la autarquía y descentralización de los entes recaudadores de ingresos públicos y la incidencia de dicha decisión tanto sobre sus posibles modelos organizativos y de gestión como respecto de su gobernanza (GONZÁLEZ CAO, Procesos críticos y buena gobernanza, 2022).

### Objetivo

El objetivo es presentar los potenciales aspectos relacionados con la descentralización de las administraciones tributarias y su correspondiente autarquía para mejorar la gobernanza de dichas organizaciones.

### Hipótesis

La descentralización y autarquía de las administraciones tributarias responde a procesos históricos, a demandas de los actores sociales y a tendencias en la organización de los entes públicos (GONZÁLEZ CAO, Procesos críticos y buena gobernanza, 2022).

### Esquema Conceptual

A efectos de desarrollar las definiciones del marco analítico se presentarán a continuación, entre otros, los siguientes conceptos:

- Modelos organizativos y complejidad de la autarquía.
- Características, límites y ventajas de la desconcentración y la descentralización.
- Formas jurídicas y modelos de gobernanza.

- Mandato legal de las administraciones tributarias e integración en una Agencia Única.

### Metodología Comparativa

Luego de desarrollar el marco analítico conceptual se presentará el caso de la administración tributaria de Argentina aplicando una metodología comparativa.

Las unidades de análisis susceptibles de ser caracterizadas a partir del marco presentado son las agencias recaudadoras de *impuestos, tributos* y otros ingresos públicos.

Tomando como base el marco de análisis presentado, la metodología de trabajo se apoyará en el cotejo de los datos de la Encuesta internacional ISORA<sup>3</sup> y en publicaciones previas del panorama comparativo de las Administraciones Tributarias elaboradas tanto por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT como por la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, OCDE (GARCIMARTIN & DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, 2023) (MORÁN & DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, 2021) (DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, 2019) (Organisation for Economic Co-Operation and Development, OCDE, 2011) (Organisation for Economic Co-Operation and Development, OCDE, 2007) (Organisation for Economic Co-Operation and Development, OCDE, 2024).

---

<sup>3</sup> Es la Encuesta Internacional sobre Administración Tributaria. ISORA es su acrónimo en inglés (CIAT, IOTA, FMI, OCDE, 2024).

Con fundamento en dichas fuentes de CIAT y OCDE se presentarán las comparaciones entre la **autoridad fiscal** argentina, ciertas autoridades fiscales de países vecinos o de referencia y los promedios para las agencias impositivas de los países de América Latina y el Caribe y de los miembros del CIAT relativos a:

- Autarquía de las Administraciones Tributarias.
- Relación entre la población total y el personal empleado por la **administración tributaria**.
- Relación entre la población económicamente activa y personal empleado.
- Relación entre los **contribuyentes** del Impuesto a los Ingresos Personales de las Personas Humanas y personal empleado.
- Relación entre los **contribuyentes** del Impuesto a las Ganancias de las Personas Jurídicas y personal empleado.
- Relación entre los **contribuyentes** del IVA y personal empleado.
- Porcentaje de la dotación de Personal dedicada a Tareas de Inspección.
- Porcentaje de la dotación de Personal dedicada a Tareas de Gestión y regularización de deudas.
- Porcentaje de la dotación de Personal asignada a Áreas Centrales.
- Composición del personal empleado por rangos de edad.
- Composición del personal empleado por rangos de antigüedad.
- Indicadores de la dinámica del personal empleado (ingresos, egresos, saldo neto anual).

Si el lector quiere analizar la evolución de estas variables, encontrará de utilidad que algunas de las comparaciones entre la **administración tributaria** argentina y los promedios para los países de América Latina y el Caribe y de los miembros del CIAT son una actualización y ampliación, con datos más recientes y posteriores a la pandemia de COVID-19, de un artículo previamente publicado por el autor

en la “*Revista de Administración Tributaria*” del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (GONZÁLEZ CAO, El Capital Humano de las Administraciones Tributarias en la era exponencial, 2024).

De la experiencia previa es necesario destacar que en toda comparación debe tenerse en cuenta que múltiples variables influyen sobre las métricas presentadas.

Entre otras cuestiones, no podemos obviar las diferencias en la organización política del país (federaciones o países centralistas), el diseño de su sistema tributario (énfasis en impuestos directos o indirectos), extensión territorial y principales actividades económicas (gran desarrollo industrial o países basados en la extracción y explotación de recursos primarios).

La incidencia de dichas variables sobre algunos de los indicadores seleccionados para la comparación requiere ser cuidadosos al extrapolar conclusiones y esforzarse por realizar una mayor profundización de los motivos de las divergencias entre países que aparentemente podrían parecer similares a simple vista pero en un segundo nivel de análisis encubren diferencias sustanciales.

### Conceptos Clave

A los fines del presente trabajo utilizaremos los siguientes conceptos clave<sup>4</sup> en el sentido que aquí se definen:

- **Administración Tributaria:** El concepto es utilizado con dos acepciones. Como “**Agencia tributaria**” cuando nos referimos al órgano con carácter de **autoridad fiscal**. Por otra parte, cuando lo utilizamos como componente de la **relación fiscal**, nos referimos a la administración tributaria como la relación entre la recaudación de ingresos tributarios y la base tributaria.
- **Administración Tributaria Ética:** es aquella que gestiona su gobernanza guiada por la **transparencia**, la responsabilidad y la rendición de cuentas.
- **Administración Tributaria Inteligente:** es aquella que aplica las reglas y prácticas de la buena gobernanza, sobre todo, al proceso mediante el cual el sistema impositivo garantiza la recaudación de los ingresos públicos, administra los recursos orientados a asegurar la prosperidad compartida y gestiona los asuntos de **política fiscal**.
- **Agencia tributaria:** órgano con carácter de **autoridad fiscal**, que tiene por objeto la realización de una actividad estratégica del Estado consistente en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, aportes y contribuciones a la seguridad social y de sus accesorios para el financiamiento del gasto público. En algunos países también asume el control del comercio exterior, la persecución del contrabando y la percepción de la renta aduanera.
- **Autoridad Fiscal:** Es el representante del poder público que está facultado para recaudar impuestos, controlar a los sujetos obligados y contribuyentes, imponer sanciones previstas por los regímenes punitivos y de procedimiento tributario, e interpretar disposiciones de la ley, entre otros. En la República Argentina el órgano con carácter de autoridad fiscal a nivel nacional es la Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA).

---

<sup>4</sup> A lo largo del texto se mencionarán estos conceptos clave, destacándolos en negrita y cursiva. Al encontrarlos lo invitamos a recurrir a este apartado para interpretar correctamente el sentido en el cual son utilizados.

- **Cohesión social:** Relaciones entre los miembros de la sociedad y el Estado caracterizadas por un conjunto de actitudes y normas que incluyen confianza, una identidad inclusiva y cooperación para el bien común. La cohesión social se puede entender desde tres perspectivas. En primer lugar, con la existencia de relaciones sociales basadas en la igualdad, solidaridad y diversidad, con la aceptación del sistema político y de su capacidad de generar condiciones adecuadas para el desarrollo de las personas. En segundo lugar, con el grado de la aceptación, confianza y sentido de pertenencia de las personas respecto de la comunidad en la que viven, los valores que ésta tiene y de las reglas bajo las cuales opera. Y, en tercer lugar, como el esfuerzo de cada Estado por garantizar que todas las personas se perciban como agentes activos y participantes de la sociedad, a través de las contribuciones que realizan y de los beneficios que obtienen (derechos y obligaciones) (GONZÁLEZ CAO, Recursos de la Seguridad Social y Administración Tributaria, su contribución conjunta a la cohesión social, 2021).
- **Contribuyente:** Es la persona humana o jurídica que es susceptible de contraer obligaciones fiscales y que se encuentra obligada a ingresar las referidas obligaciones tributarias de conformidad con las leyes correspondientes dictadas por el Congreso. Es el sujeto pasivo del **tributo**, respecto de quien se verifica el hecho imponible.
- **Economía de Vigilancia:** Es la nueva organización de la economía en el marco de la digitalización y la plataformización económica. Se caracteriza por apropiarse de las experiencias humanas como materia prima gratuita para alimentar procesos de predicción y comercialización con el objetivo de modificar conductas y generar rentas excepcionales para un oligopolio de plataformas virtuales.
- **Ética pública:** es el compromiso tanto de cada organización y sus integrantes como de las personas que interactúan con ella, de cumplir con las reglas de conducta y los principios generalmente aceptados y expresados en los Códigos públicos de Ética.
- **Evasión Fiscal:** es el comportamiento consciente y voluntario de los contribuyentes, consistente en ocultar su capacidad contributiva o disimular el hecho imponible, con el objetivo de erosionar la base imponible definida en la legislación o eludir las obligaciones que surgen de la normativa tributaria. Es un delito de defraudación a la Hacienda Pública consistente en la ocultación de ingresos, simulación o exageración de gastos deducibles, aplicación de desgravaciones y

subvenciones injustificadas, entre otros, con la finalidad de evitar o disminuir el pago de los **tributos** que por ley le correspondan a un sujeto contribuyente.

- **Fiscalización:** es el procedimiento que comprende la revisión, control y verificación que realiza la autoridad fiscal, respecto de los **tributos** que administra, a los sujetos obligados. El proceso de fiscalización tiene como fin verificar el correcto cumplimiento de las obligaciones por medio del ejercicio de las facultades de inspección, verificación, auditoría fiscal y control que la ley le otorga a la Administración Tributaria. El término significa, cuidar y comprobar que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto.
- **Impuesto:** El Modelo de Código Tributario del CIAT define al impuesto como la obligación que tiene como hecho generador y como fundamento jurídico una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente. Dicha situación pone de manifiesto una determinada capacidad contributiva del sujeto obligado. El pago del impuesto no origina por parte del Estado una contraprestación directa e inmediata en favor del sujeto contribuyente.
- **Integridad:** es la coherencia que debe existir entre todas las conductas, acciones, procesos y las decisiones de una organización y su personal con las normas y con los principios éticos. La integridad tiene como objetivo mitigar las conductas erosionantes con el propósito de alcanzar una administración más eficiente, equitativa e inclusiva, cobrando singular importancia la percepción de la sociedad sobre su desempeño y la confianza en su organización.
- **Miopía política:** renuencia a implementar ciertas decisiones de largo plazo, principalmente porque sus resultados solamente serán visibles en términos mayores a los mandatos de gestión de las autoridades designadas o de los ciclos electorales de votación de autoridades gubernamentales o legislativas. También puede aplicarse a la inclinación a colonizar agendas o incidir en los procesos de toma de decisión de entes públicos para beneficiar a determinados sectores con fines de especulación electoral.
- **Modelo Organizativo:** es la gestión estratégicamente coordinada y alineada de todos los procesos de gobierno interno, toma de decisiones, diseño organizacional, procedimientos y prácticas mediante los que se administra una organización.

- **Modelo Organizativo Ético e Inteligente:** también llamado “buena gobernanza”. Es aquella que incorpora una dimensión de evaluación, **transparencia**, rendición de cuentas, participación e innovación para mejorar el modelo organizativo.
- **Plataformización económica:** Es la transformación de la dinámica de la economía, a partir de las interacciones en el mercado de los diferentes 'nodos' de las plataformas (consumidores, anunciantes, prestadores de servicios, productores, proveedores e incluso objetos), por medio de la recolección continua de sus datos y la utilización de algoritmos para optimizar la generación de productos predictivos y maximizar las ganancias.
- **Política fiscal:** combinación de políticas de recaudación de ingresos tributarios y de programas de ejecución del gasto público (GONZÁLEZ CAO, Previsión de impuestos, 2023).
- **Política pública:** es el conjunto de acciones y estrategias que impulsa el Estado y que se orientan a resolver problemas de interés colectivo o promover el bienestar general. Surgen del diagnóstico de necesidades sociales y económicas. Se materializan en normativas, programas y proyectos que buscan generar un impacto en la ciudadanía.
- **Política social:** son las intervenciones que tienen como objetivo garantizar medios de vida, ingresos y bienestar adecuados. Las políticas sociales incluyen protección social, políticas de educación, salud y mercado laboral (United Nations Research Institute for Social Development, UNRISD, 2011).
- **Probidad:** es la adopción de una conducta honesta que antepone el bien común por sobre los intereses privados y/o las ventajas personales, al momento de tomar decisiones o ejecutar cualquier acción.
- **Protección social:** es un subconjunto de políticas sociales.
- **Relación fiscal:** es la relación entre la carga tributaria y el producto bruto interno. Está integrada por dos componentes: la política tributaria (relación entre base tributaria y PBI) y la administración tributaria (relación entre ingresos tributarios y base tributaria).
- **Transparencia:** es el compromiso de informar la gestión de la organización y el uso de sus recursos, garantizando a la ciudadanía el derecho a tener conocimiento sobre las decisiones que se toman y el destino asignado a los fondos públicos.

- **Tributo:** El Modelo de Código Tributario del CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT, 2015) define al tributo como la prestación en dinero que el Estado exige, mediante el ejercicio de su poder de imperio, con el objeto de obtener recursos para financiar el gasto público y, en su caso, para el cumplimiento de otros fines de interés general. Dentro de la categoría de **tributo** encontramos tres subcategorías: impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- **Valor público:** Son los beneficios y mejoras tangibles en la sociedad que los entes públicos generan por medio de sus políticas y acciones. El valor público no solamente implica resultados económicos o administrativos, sino que abarca el impacto en el bienestar social, la equidad y la satisfacción ciudadana. Este concepto está relacionado con la eficiencia y legitimidad de las instituciones públicas, evaluadas no solo por su productividad, sino por su capacidad de atender necesidades reales y generar confianza. Crear valor público requiere entonces una gestión orientada a resultados que equilibren objetivos de eficacia y justicia social, así como una adecuada asignación de recursos que favorezca el bien común.

### Evolución de los Modelos Organizativos

Podemos acercarnos al concepto de autarquía como la potestad que posee un ente estatal para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios (CONEJEROS SAAVEDRA, 2021).

El grado de autarquía y la dependencia jerárquica de un ente refleja la elección de un modelo de gobernanza específico y de una determinada forma jurídica (GONZÁLEZ CAO, Procesos críticos y buena gobernanza, 2022).

#### Modelo Organizativo

El **modelo organizativo** es un sistema de actividades relacionadas que trascienden el núcleo de las operaciones e impactan también en los vínculos con las partes interesadas con el objetivo de crear valor (ZOTT & AMIT, 2010).

La elección del **modelo organizativo** afecta el rendimiento de la organización y se vincula con dos aspectos:

- **Elementos de diseño:** relacionados con la arquitectura del sistema.
- **Temas de diseño:** que son las fuentes de creación de valor en el sistema de actividades.

No hay un único modelo de autarquía y, de hecho, no hay un cuerpo normativo que estandarice y regule un catálogo de opciones. Más bien encontramos una acumulación de “*capas geológicas*”<sup>5</sup> de paradigmas transformadores que se superponen a la administración weberiana tradicional y que juntos conforman una especie de cerro de los siete colores de la administración pública (OSZLAK, Estado y Sociedad: las nuevas fronteras, 1994).

### La Administración Weberiana Centralizada

El sistema burocrático del Estado reconoce su inspiración original en una estructura organizacional centralizada, estipulada formalmente, jerarquizada, con una clara división funcional del trabajo que se basa en normas estandarizadas e impersonales (WEBER, 2014).

Esta lógica centralizada se apoya en la verticalidad de las jerarquías organizacionales y en las competencias rigurosamente fijadas, entre otros caracteres (OLSEN, 2005).

---

<sup>5</sup> Oszlak utiliza una metáfora para describir cómo las estructuras y prácticas administrativas se acumulan y superponen a lo largo del tiempo, de modo similar a las capas geológicas. Este enfoque ayuda a entender la evolución de las instituciones públicas, destacando cómo las reformas y cambios administrativos siempre se construyen sobre las bases de sistemas anteriores en una lógica acumulativa de creciente complejidad.

El modelo weberiano recurre a la centralización de la gestión para acotar las discrecionalidades<sup>6</sup> de la burocracia y evitar que se transformen en arbitrariedades<sup>7</sup> (GONZÁLEZ CAO, Procesos críticos y buena gobernanza, 2022).

Este modelo centralizador, que resultó muy útil para las administraciones tributarias del siglo pasado, actualmente se ha vuelto ineficaz ante la creciente complejidad técnica y organizativa, ampliación del mandato legal y extensión territorial que fueron adquiriendo muchas organizaciones. Ante esta evolución podemos afirmar que lo que otrora fue una virtud, actualmente se convirtió en un lastre que ralentiza la adopción de decisiones rápidas y oportunas (KRIEGER, 2009).

### La Nueva Gerencia Pública y la Reinención del Gobierno

La necesidad de reformar el paradigma perimido da lugar a la transformación de la gobernanza de los entes públicos. A dichos procesos de innovación que impulsan cambios al tradicional modelo weberiano los podemos identificar como “*nueva gerencia pública*” y de reinención del gobierno (POLLIT & BOUCKAERT, 2000) (OSBORNE & GAEBLER, 1994) (BARZELAY, 2001).

---

<sup>6</sup> Lo discrecional es aquello no sometido a regla, sino al criterio de la persona que ejerce legalmente la autoridad (por ejemplo: el criterio del juez administrativo).

<sup>7</sup> Lo arbitrario es aquello contrario a la justicia, la razón o la ley, dictado solamente por el capricho de la persona que ocasionalmente ejerce un espacio de poder.

Estos nuevos paradigmas buscan solucionar tanto la ineficaz planificación extremadamente ritual como las rutinas operativas de baja calidad ajenas a la volatilidad y velocidad de los actuales entornos cambiantes (GONZÁLEZ CAO, Procesos críticos y buena gobernanza, 2022) (OSZLAK, Burocracia estatal: política y políticas públicas, 2006).

### *Cuadro N.º 2. Administración Weberiana y Nueva Gerencia Pública*

Administración weberiana centralizada	Nueva gerencia pública
Estructuras organizacionales centralizadas	Descentralización de unidades
Delimitación estricta de funciones	Autarquía gerencial
Controles unificados	Controles por productos y outputs
Reglas y procedimientos únicos	Medición del desempeño y gestión por resultados

Fuente: Elaboración propia a partir de bibliografía citada (OSBORNE & GAEBLER, 1994) (POLLIT & BOUCKAERT, 2000) (VERHOEST, PETERS, BOUCKAERT, & VERSCHUERE, 2004).

### *Creación de Agencias con Autarquía*

Estas reformas han recurrido a la creación de agencias y, entre otras herramientas, a la descentralización, autarquía y *aplanamiento* de las estructuras tradicionalmente jerárquicas (KRIEGER, 2009) (RODRÍGUEZ, 2007).

La descentralización de funciones se resuelve con agencias autónomas más horizontales orientadas a los resultados por sobre los procesos. Este enfoque concibe a la ciudadanía como *cliente* principal (MAKON, 2000) (OSZLAK, Culturas orientadas a resultados, 2003).

La creación de agencias autónomas sostiene como paradigma que la descentralización y el otorgamiento de mayores niveles de independencia inviste a los entes de mayor emancipación respecto de los vaivenes políticos, al tiempo que les permite enfocarse en la calidad y en la gestión de sus servicios, eludiendo las interferencias de la *miopía política* (FREIGEDO, FUENTES, MILANESI, RAMOS, & RUIZ DIAZ, 2022).

### *Valor Público*

En la elección de los modelos organizativos además de la arquitectura de la organización tienen gran importancia los “*temas de diseño*” relacionados con las fuentes de creación de valor en el sistema de actividades (ZOTT & AMIT, 2010).

Relacionado con ello aparece el concepto de *valor público*, pudiendo diferenciar entre:

- **Valor público interno:** valía del aparato institucional público (HINTZE, El aparato institucional público en Latinoamérica, 2022).
- **Valor público externo:** lo que se le ofrece a la ciudadanía en forma de mejores servicios (HINTZE, La utopía realizable del valor público, 2020) (HINTZE, ¿Es posible medir el valor público?, 2006).

- **Cadena de valor público:** cambio en las variables del entorno. Por ejemplo: aumento de la productividad por simplificación del cumplimiento de obligaciones o una competencia más pareja por disminución de la tasa de **evasión fiscal** al mejorar el acierto en los controles (SOTELO MACIEL, 2012).

### *Agencias Integradoras*

Como resultado de esta etapa se fusionan diversas entidades y se generaliza el concepto de agencias “*integradoras*” de los esfuerzos estatales (OSZLAK, Quemar las naves, 1999) (OSZLAK, Burocracia estatal: política y políticas públicas, 2006).

El concepto de agencias *aglutinantes* se aplica en diferentes ámbitos de la administración pública y, a nivel internacional, no resultará ajeno al terreno de la recaudación de los ingresos públicos, lo cual se traducirá en el modelo de “*agencia única*” de administración tributaria que actualmente encontramos en diferentes países (Agencia Estatal de Administración Tributaria de España, 1997) (Dirección General de Tributos y Aduanas de los Países Bajos, 1997) (PAVESI, 1997) (BARRAND, ROSS, & HARRISON, 2004) (RIZO LEÓN, 2011) (BETTE, 2011).

## Gobierno Abierto y Gobernanza Moderna

### *Necesidad de un Cambio Cultural*

A principios de los años 2000 se propone el gobierno electrónico basado en el uso de tecnologías y la digitalización de trámites como la panacea que va a transformar radicalmente la gestión y alcanzar mejores resultados en las políticas públicas, así como servicios de mejor calidad y un mayor compromiso con la ciudadanía (GORE, 1999).

Sin embargo, diferentes estudios han demostrado que ningún cambio tecnológico hace pie si no hay primero una transformación de la cultura organizacional (TESORO, ARAMBARRI, & GONZÁLEZ CAO, Gobierno electrónico : factores asociados a su desempeño : hallazgos emergentes de un análisis exploratorio de experiencias nacionales, 2002).

Dichos análisis han verificado que el desempeño del gobierno electrónico es una variable dependiente de determinadas variables contextuales como la gobernanza, la **probidad**, la calidad político-democrática, la equidad distributiva y el desarrollo humano (TESORO, ARAMBARRI, & GONZÁLEZ CAO, Gobierno electrónico : factores asociados a su desempeño : hallazgos emergentes de un análisis exploratorio de experiencias nacionales, 2002).

Sin cambios culturales, la digitalización solamente replica los vicios del sistema. Por consiguiente, la inestabilidad institucional, la **miopía política**, la insuficiente **probidad** y la inseguridad jurídica no logran resolverse con fuertes inversiones en digitalización de trámites (TESORO, ARAMBARRI,

& GONZÁLEZ CAO, Gobierno electrónico : factores asociados a su desempeño : hallazgos emergentes de un análisis exploratorio de experiencias nacionales, 2002).

Empero, el impulso de un proceso de gobierno electrónico que se apoye en la revisión crítica de procedimientos y en un cambio organizacional orientado hacia resultados puede ser aprovechado como un catalizador tanto de acciones de responsabilización por los logros alcanzados como de **transparencia** y rendición de cuentas (TESORO, ARAMBARRI, & GONZÁLEZ CAO, Gobierno electrónico : factores asociados a su desempeño : hallazgos emergentes de un análisis exploratorio de experiencias nacionales, 2002).

El paso del tiempo ha demostrado que las iniciativas de gobierno electrónico por sí solas no aseguran la apertura del Estado (OSZLAK & KAUFMAN, Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional, 2014).

### *Gobierno Abierto*

El cambio cultural necesario puede impulsarse por medio de iniciativas de gobierno abierto que, aunque estén basadas en la transformación tecnológica, también impulsen ciertos principios rectores (Secretaría de Innovación Pública, 2022) (OSZLAK & KAUFMAN, Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional, 2014).

Cuadro N.º 3. Gobierno Abierto y Gobierno Electrónico

Gobierno Abierto	Gobierno Electrónico
Modelo de gestión basado en abrir la <b>participación</b> en el diseño de políticas públicas.	Multiplicación de los canales por medio de los cuales se entregan bienes y servicios públicos.
<b>Participación</b> de partes interesadas e interacción.	Suministro de información a la ciudadanía
<b>Transparencia</b> y Acceso a datos para la coproducción de servicios y contenidos.	Simplificación y eficientización de procesos
<b>Rendición de cuentas</b> tanto para informar y justificar las decisiones como para sancionar los incumplimientos de deberes y obligaciones de los funcionarios	Digitalización de trámites, servicios y procesos estatales por medio del uso de sistemas electrónicos.
<b>Innovación</b> por medio de recolección de inquietudes de la ciudadanía.	Incorporación de tecnologías digitales para operar de manera integrada.
Generar valor público por medio de la información <b>multidireccional</b> .	Producción de información <b>unidireccional</b> .

Fuente: Elaboración propia a partir de bibliografía citada (OSBORNE & GAEBLER, 1994) (PETERS, 1998) (POLLIT & BOUCKAERT, 2000) (VERHOEST, PETERS, BOUCKAERT, & VERSCHUERE, 2004) (Red Académica de Gobierno Abierto Internacional, 2024) (TESORO, ARAMBARRI, & GONZÁLEZ CAO,

Gobierno electrónico : factores asociados a su desempeño : hallazgos emergentes de un análisis exploratorio de experiencias nacionales, 2002) (Secretaría de Innovación Pública, 2022).

Dichos principios de gobierno abierto son:

- **Participación:** involucramiento de las partes interesadas en las políticas públicas, su ejecución y su control.
- **Transparencia:** que garantice el libre acceso a la información en forma oportuna y en formato abierto para facilitar la participación de las partes interesadas.
- **Rendición de cuentas:** predisposición de los servidores públicos para informar acerca de las decisiones que se toman y su justificación. También comprende mecanismos oportunos de control y sanción de los incumplimientos de los deberes de quienes ejercen la función pública.
- **Innovación:** impulso de respuestas novedosas a la complejidad creciente de los problemas de la agenda pública por medio de la participación de partes interesadas.

### *Integridad y Gobernanza Ética*

En concordancia con los principios de gobierno abierto hemos oportunamente definido a la **Administración Ética** como aquella que gestiona su gobernanza guiada por la **transparencia**, la responsabilidad y la rendición de cuentas (GONZÁLEZ CAO, Una Administración Tributaria Ética e Inteligente, 2024) (GONZÁLEZ CAO, Gobernanza Ética y Prosperidad Compartida, 2024).

En tal sentido, se pone el acento en la **integridad** como la coherencia que debe existir entre todas las acciones y decisiones de una organización y su personal con las normas y con los principios éticos con el propósito de mitigar las conductas erosionantes que debilitan la percepción de la sociedad sobre el desempeño de los servidores públicos y respecto de la confianza en la administración pública (GONZÁLEZ CAO, Una Administración Tributaria Ética e Inteligente, 2024).

No es casual la mención a la **ética pública** como el compromiso tanto de cada organización y sus integrantes como de las personas que interactúan con ella, de cumplir con las reglas de conducta y los principios generalmente aceptados y expresados en los Códigos públicos de Ética (GONZÁLEZ CAO, Una Administración Tributaria Ética e Inteligente, 2024).

En la reciente encuesta ISORA administrada a las agencias tributarias de 166 países surgen las siguientes prácticas de gobernanza asociadas a la **integridad** y auditoría (CIAT, IOTA, FMI, OCDE, 2024):

- Auditoría:
  - El 90% posee mecanismos formales de auditoría interna.
  - En el 77% existe un auditor externo.
- Código de Ética:
  - En 92% existe un código de conducta para todo el servicio público que también se aplica al personal de la agencia recaudadora.
  - Y en el 81% existe un código de conducta propio de la administración tributaria.
- A su vez, en el 51% existe una estrategia formal de **integridad**, la cual incluye:
  - En el 92% Campañas de concienciación,
  - En el 84% se realizan encuestas periódicas para evaluar las percepciones del compromiso de la administración con la **integridad** y,

- En el 72% acuerdos con las partes interesadas pertinentes.

### *Innovación y Gobernanza Inteligente*

Conceptualizamos a una **Administración Inteligente** como aquella que aplica las reglas y prácticas de la **innovación** y la transformación basada en datos (GONZÁLEZ CAO, Una Administración Tributaria Ética e Inteligente, 2024) (GONZÁLEZ CAO, Transformación organizacional, 2022).

En la encuesta ISORA administrada a las administraciones fiscales de 166 países surgen las siguientes prácticas de **innovación** y transformación organizacional (CIAT, IOTA, FMI, OCDE, 2024):

- 77% han implementado o están implementando importantes transformaciones estructurales,
- El 48% ha creado nuevas oficinas,
- El 45% efectuó cambios en las estructuras de gestión y control,
- El 42% está racionalizando o reconfigurando su red de oficinas,
- El 39% ha impulsado su rediseño interno,
- El 15% ha profundizado la integración con otros organismos y,
- Un 10% ha escindido funciones que oportunamente había integrado (v.gr.: aduanas, seguridad social).

En dicha encuesta se identifican como principales impulsores de la **innovación** y de la transformación organizacional a los siguientes factores (CIAT, IOTA, FMI, OCDE, 2024):

- En el 54% la digitalización,
- En el 53% la búsqueda de una mayor eficiencia,
- En el 31 % la asunción de nuevas responsabilidades por ampliación del mandato legal y,
- En el 28% cambios en las políticas gubernamentales.

### *Sistema Autopoiético Determinado Estructuralmente*

En el marco de las iniciativas de gobierno abierto presentadas, la gobernanza moderna se presenta como la capacidad de un ente de gobernarse tanto autónomamente como de manera cooperativa con las partes interesadas (Red Académica de Gobierno Abierto Internacional, 2024).

Así, en contestación a los reclamos sociales de legitimidad respecto de los sistemas de gobierno, aparecen tanto la cesión de responsabilidades hacia la sociedad civil como la participación de partes interesadas en los procesos de decisión pública (CARMONA, 2012) (GONZÁLEZ CAO, Gobernanza y participación en las Administraciones Tributarias, 2024).

Como los conceptos de participación ciudadana y de *gobernanza* son ampliamente utilizados en los más disímiles contextos, podemos distinguir tres ejes importantes: el mejoramiento de la gestión estatal, el repensar el carácter público del Estado y la democracia participativa (CARMONA, 2012).

En este nuevo modelo, debemos entender la autarquía de las organizaciones complejas como una combinación que conjuga “*sistemas determinados estructuralmente*” con un “*sistema autopoiético de decisiones*” (MATURANA ROMESIN & PÖRKSEN, 2004).

En las agencias descentralizadas, dicha mixtura de la estructuración de los macroprocesos con la organización de mecanismos de planificación estratégica y una cultura organizacional de mejora continua que tiene la capacidad de auto reproducirse y operar autárquicamente da lugar a un *sistema autopoiético determinado estructuralmente* (MATURANA ROMESIN & PÖRKSEN, 2004).

En dichos entes complejos, las redes de toma de decisiones impulsadas por sus integrantes le dan *vida* y flexibilidad a la organización ante los cambios exponenciales del contexto y la necesidad de adoptar respuestas rápidas (GONZÁLEZ CAO, Transformación organizacional, 2022) (GONZÁLEZ CAO, Gestión estratégica, 2023) (GONZÁLEZ CAO, Organizar la función, 2023).

La Gobernanza Moderna no impone un modelo único de descentralización y autarquía, sino que impulsa una transformación de las *capas geológicas* de paradigmas superpuestos que funcionan en las organizaciones públicas (OSZLAK, Estado y Sociedad: las nuevas fronteras, 1994).

En este marco, las agencias autónomas estructuradas como un *sistema autopoiético determinado estructuralmente* se caracterizan por:

- auto gestionarse y moldear la gestión organizacional por medio de una red de toma de decisiones tramitada por sus propios miembros,
- adecuar su organización interna con flexibilidad y distribuir el poder y el trabajo tanto horizontal como verticalmente a lo largo de toda la organización,
- responsabilizar a los miembros de la organización de las acciones que ejecutan,
- ejercer la autoridad con base en la legitimidad de las acciones y la delegación de facultades y,

- interactuar con las partes interesadas<sup>8</sup> para considerar sus demandas (GONZÁLEZ CAO, Gobernanza y participación en las Administraciones Tributarias, 2024).

### *Elementos de la Buena Gobernanza*

La conjugación de la **integridad** y la **innovación** define a un **Modelo Organizativo Ético e Inteligente** como el paradigma de la “**buena gobernanza**” que, en el marco del gobierno abierto, incorpora una dimensión de evaluación, **transparencia**, rendición de cuentas, participación e innovación para mejorar el modelo organizativo (GONZÁLEZ CAO, Una Administración Tributaria Ética e Inteligente, 2024) (GONZÁLEZ CAO, Transformación organizacional, 2022).

Todos estos esfuerzos por sintetizar un modelo de gestión renovado conjugan diversos elementos que buscan mejorar el desempeño de las organizaciones públicas. Entre ellos podemos mencionar:

- **Innovación:** va más allá de la tecnología y se apoya en la búsqueda de soluciones novedosas a problemas complejos por medio de metodologías de trabajo ágiles y flexibles que aumenten el valor público como talleres participativos, concursos, hackathones y foros (Secretaría de Innovación Pública, 2022).
- **Eficiencia y Eficacia:** se revisan los procesos para garantizar una gestión presupuestaria austera que satisfaga las necesidades de la ciudadanía al menor coste posible (SOTELO MACIEL, 2012).
- **Ciudadano como Cliente:** se pone el foco en la medición de resultados y en el control de gestión (OSSORIO, 2007) (MAKON, 2000).

---

<sup>8</sup> Traducción al español del término “*stakeholder*” que comprende a todo grupo de personas que tiene interés en las decisiones y actividades de la organización y que puede afectar o verse afectado por las actividades del ente.

- **Participación de Partes Interesadas:** Se promueven mecanismos de participación de terceros interesados, propiciando espacios de diálogo, redacción participativa de normas y mecanismos de planificación abierta que involucren a la ciudadanía en el diseño, implementación y evaluación de las políticas, normas y programas (GONZÁLEZ CAO, Gobernanza y participación en las Administraciones Tributarias, 2024) (Secretaría de Innovación Pública, 2022).
- **Transparencia:** se impulsan la divulgación de información abierta de contrataciones y compras, la difusión de la agenda de los funcionarios y el registro de audiencias, de obsequios y de viajes financiados por terceros, la publicidad del presupuesto y de la ejecución del gasto público (Secretaría de Innovación Pública, 2022).
- **Rendición de Cuentas:** se refuerzan los sistemas de control que garantizan la **transparencia** de los procesos, el seguimiento de planes y el cotejo de resultados, promoviendo la rendición de cuentas mediante informes de gestión y audiencias públicas, entre otros reportes (MENDEZ GONZALEZ, 2022).
- **Metodologías del Sector Privado:** la descentralización y la creación de agencias independientes con objetivos específicos buscan replicar en el ámbito público ciertas experiencias que han sido exitosas en el sector privado (CORNAGLIA, 2021) (RUBIO, 2017) (SUBIRATS, 2019).

### **Cohesión Social**

Las medidas de gobierno abierto estimulan la **cohesión social** por medio del refuerzo de las relaciones entre el Estado y la ciudadanía con eje en la **transparencia**, la rendición de cuentas y la participación de las partes interesadas en la coproducción de valor público y la innovación (Red Académica de Gobierno Abierto Internacional, 2024) (OSZLAK, Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública, 2013) (Secretaría de Innovación Pública, 2022).

Para ello fomentan un conjunto de actitudes y normas que incluyen la cooperación para el bien común. Dichas acciones se basan en la confianza y en una identidad inclusiva. Por consiguiente, la **cohesión social** se puede entender como un trípode basado en tres apoyos (BURCHI, VON SCHILLER, & STRUPAT, 2020):

- El sentido de pertenencia de las personas respecto de la comunidad en la que viven, los valores que ésta tiene y de las reglas bajo las cuales opera.
- El esfuerzo de cada Estado por garantizar que todas las personas se perciban como agentes activos que participan de la sociedad, tanto por medio de las contribuciones que realizan y las obligaciones que cumplen, como de los beneficios y derechos que obtienen.
- La existencia de relaciones sociales que respetan la diversidad y se fundan en la solidaridad entre los actores sociales.

Dicha convivencia es un pilar sobre el cual se construye un sistema político democrático con capacidad de generar condiciones adecuadas para el desarrollo de las personas por medio de la prosperidad compartida (GONZÁLEZ CAO, Recursos de la Seguridad Social y Administración Tributaria, su contribución conjunta a la cohesión social, 2021).

### Descentralización Administrativa

Para avanzar en nuestra investigación debemos ahora analizar la lógica de la centralización administrativa y los procesos de desconcentración y descentralización como grados crecientes de autarquía basados en la especialización técnica y la autogestión a medida que aumenta la complejidad y la extensión territorial de los entes públicos.

Siguiendo el criterio del artículo 8° de la Ley N.° 24156<sup>9</sup> podemos definir que la Administración Pública Nacional está conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados (RUBIO, 2017) (Congreso de la Nación Argentina, 1992).

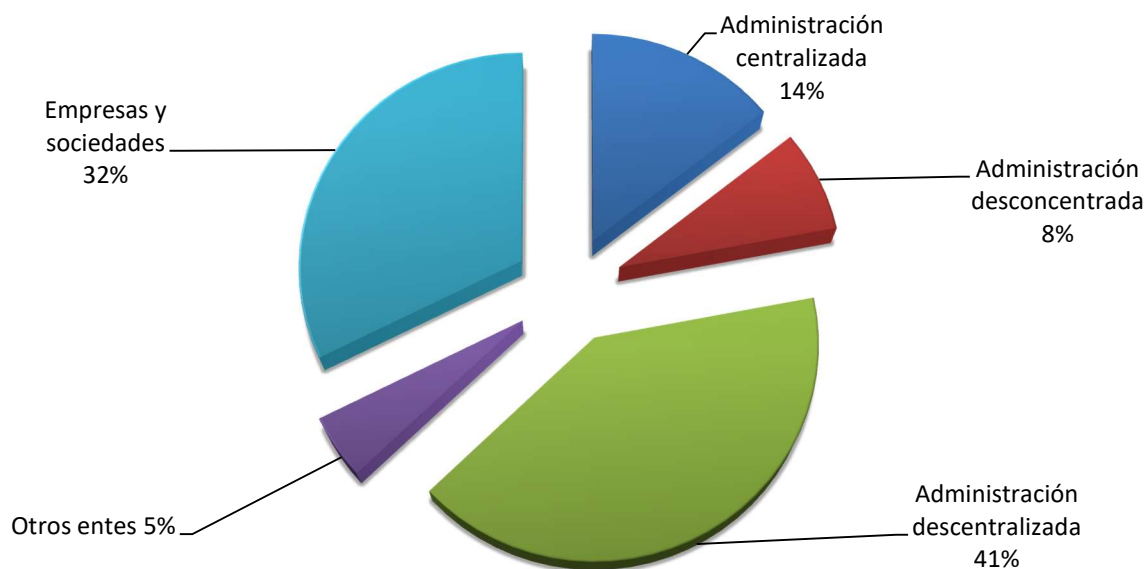
Cuando uno plantea esta división, se suele pensar que la Administración Centralizada sería la mayor proporción de la Administración Pública Nacional y que los organismos descentralizados serían la excepción. Sin embargo, a lo largo del tiempo, la descentralización ha adquirido un gran peso relativo en la conformación de la Administración Pública Nacional.

Un indicador que nos permite tomar dimensión de dicha distribución es el prorrateo de la dotación del personal de la Administración Pública Nacional, empresas y sociedades que publica el INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC, 2024).

---

<sup>9</sup> Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

Gráfico N.º 2. Personal de la Administración Pública



Fuente: Elaboración propia a partir de "Dotación de personal de la administración pública nacional, empresas y sociedades. Agosto de 2024" (Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC, 2024).

El referido informe diferencia entre:

- Administración Centralizada.
- Administración Desconcentrada.
- Administración Descentralizada.

- Otros Entes<sup>10</sup>
- Empresas y Sociedades del Estado.

Como muestra el gráfico, la Administración Centralizada reúne apenas al 14% del personal, en tanto que la Administración Desconcentrada ocupa a un magro 8%.

Por contraposición, encontramos la mayor parte del empleo público en la Administración Descentralizada, la cual reúne casi el 41%.

*Cuadro N.º 4. Distribución del Personal en la Administración Pública*

Estructura organizativa	Agosto 2024	%
<b>Administración pública nacional</b>	<b>209.586</b>	<b>67,64%</b>
<i>Administración centralizada</i>	44.568	14,38%
<i>Administración descentralizada</i>	126.497	40,83%
<i>Administración desconcentrada</i>	23.734	7,66%
<b>Otros entes</b>	14.787	4,77%
<b>Empresas y sociedades</b>	<b>100.263</b>	<b>32,36%</b>
<b>Total</b>	<b>309.849</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de “Dotación de personal de la administración pública nacional, empresas y sociedades. Agosto de 2024” (Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC, 2024) .

<sup>10</sup> Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP / PAMI), Comisión Nacional Antidopaje (CNAD) e Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA).

### Centralización de la Administración

La Administración Centralizada está compuesta por la Presidencia de la Nación, la Jefatura de Gabinete de ministros, los Ministerios y sus órganos desconcentrados (BONIFACIO, 2022).

La centralización se define como la reunión de las facultades de decisión en los Ministerios u órganos superiores de la administración pública conforme lo establece el artículo 100 de la Constitución Nacional (Congreso General Constituyente, 1994).

Bullrich define dos fuerzas en puja, el poder y la especialización técnica. El ejercicio del gobierno, por su naturaleza, busca la centralización de la gestión del poder. En cambio, la función administrativa a medida que se especializa y complejiza adquiere un carácter predominantemente técnico que tiende hacia la descentralización (BULLRICH, 1932).

### Desconcentración

La desconcentración es la atribución de una porción de la competencia de un Ministerio a un órgano inferior dependiente. Dicha dependencia ministerial puede ser una Dirección General.

El órgano desconcentrado integra la misma organización y, aunque no posee entidad propia, cuenta con cierta autarquía técnica o funcional para ejercer la actividad que le fue delegada (GORDILLO, 2013).

En la lógica burocrática centralizada heredera del paradigma de Max Weber la desconcentración es una opción ampliamente explorada porque no vulnera los límites a la discrecionalidad. La desconcentración asegura unidad procedimental y solamente desplaza una porción específica de la competencia hacia un subordinado (SUBIRATS, 2019).

A principios de setiembre de 2024 el Mapa del Estado de la Jefatura de Gabinete de ministros informa 43 organismos desconcentrados (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2024).

Estos abarcan las temáticas más diversas, como, por ejemplo:

- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)
- Procuración del Tesoro de la Nación (PTN)
- Comisión Nacional de Comercio Exterior
- Comisión Nacional de Defensa de la Competencia
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales
- Archivo Nacional de la Memoria
- Comisión Nacional de Monumentos, de lugares y de bienes históricos
- Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas
- Estado Mayor General de la Armada Argentina
- Estado Mayor General de la Fuerza Aérea
- Estado Mayor General del Ejército Argentino

- Gendarmería Nacional Argentina
- Policía de Seguridad Aeroportuaria
- Prefectura Naval Argentina
- Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal
- Agencia de Seguridad Nacional

### Descentralización, Presupuesto y Personería

La Administración Descentralizada está compuesta por entidades que tienen presupuesto propio y personería jurídica (Congreso de la Nación Argentina, 1992).

La preocupación de los gobiernos por los organismos descentralizados es una constante de todas las gestiones de los últimos 45 años (OSZLAK, MALVICINO, & OUVIÑA, Estudio de los Organismos Descentralizados del Poder Ejecutivo Nacional, 2001).

Encontramos como antecedente el Decreto N.º 1063 del 28 de agosto de 1981 que crea una comisión de estudio de dichos organismos descentralizados a efectos de proponer su supresión, privatización, transferencia a provincias o municipios, centralización o mantenimiento de su estado actual (Poder Ejecutivo Nacional, 1981).

A nivel internacional, el proyecto COBRA<sup>11</sup> intenta caracterizar y medir los niveles de autarquía de las agencias descentralizadas del sector público por medio de la aplicación de un cuestionario a informantes calificados (Instituto de Gestión Pública, 2011).

Y, en lo específico de las administraciones tributarias, tanto la OCDE como la Encuesta ISORA<sup>12</sup> han explorado la descentralización de los entes recaudadores a nivel internacional (DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, 2019) (Organisation for Economic Co-Operation and Development, OCDE, 2011) (Organisation for Economic Co-Operation and Development, OCDE, 2024) (CIAT, IOTA, FMI, OCDE, 2024).

### *Especialización Técnica y Coordinación*

La descentralización puede responder a criterios de especialización que permitan una mayor autarquía para gestionar recursos, financiarse, contratar personal con perfiles escasos en el mercado laboral y definir acciones de alta complejidad técnica (BERTRANOU, 2013).

La descentralización altera la lógica weberiana, aumentando las posibilidades de que se produzcan disparidades al aplicar una misma normativa (SUBIRATS, 2019).

Por tal motivo, aun cuando se considere conveniente la descentralización de ciertas actividades gubernamentales, siempre deben establecerse mecanismos de coordinación que aseguren tanto la

---

<sup>11</sup> COBRA es un acrónimo de Comparative Public Organization Data Base for Research and Analysis – network.

<sup>12</sup> Iniciativa conjunta de los Centros de Administraciones Tributarias de Europa y América junto con el Fondo Monetario Internacional y la OCDE (CIAT, IOTA, FMI, OCDE, 2024).

coherencia del diseño y ejecución de políticas públicas como las capacidades de control y alineamiento del accionar de los distintos organismos (CORNAGLIA, 2021).

Lo que comúnmente se denominan agencias u organismos autónomos son entes descentralizados que se encuentran desagregados estructuralmente de la administración central y poseen margen variable de decisión para gestionar sus programas y actividades (RUBIO, 2017).

A principios de setiembre de 2024 el Mapa del Estado de la Jefatura de Gabinete de ministros informa 71 organismos descentralizados que abarcan las materias más disímiles (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2024).

*Cuadro N.º 5. Distribución del Personal en los Organismos Descentralizados*

<b>Estructura organizativa</b>	<b>%</b>
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)	21,09%
Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA), Ex AFIP	16,93%
Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)	9,97%
Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)	5,42%
Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)	4,47%
Dirección Nacional de Vialidad (DNV)	4,23%

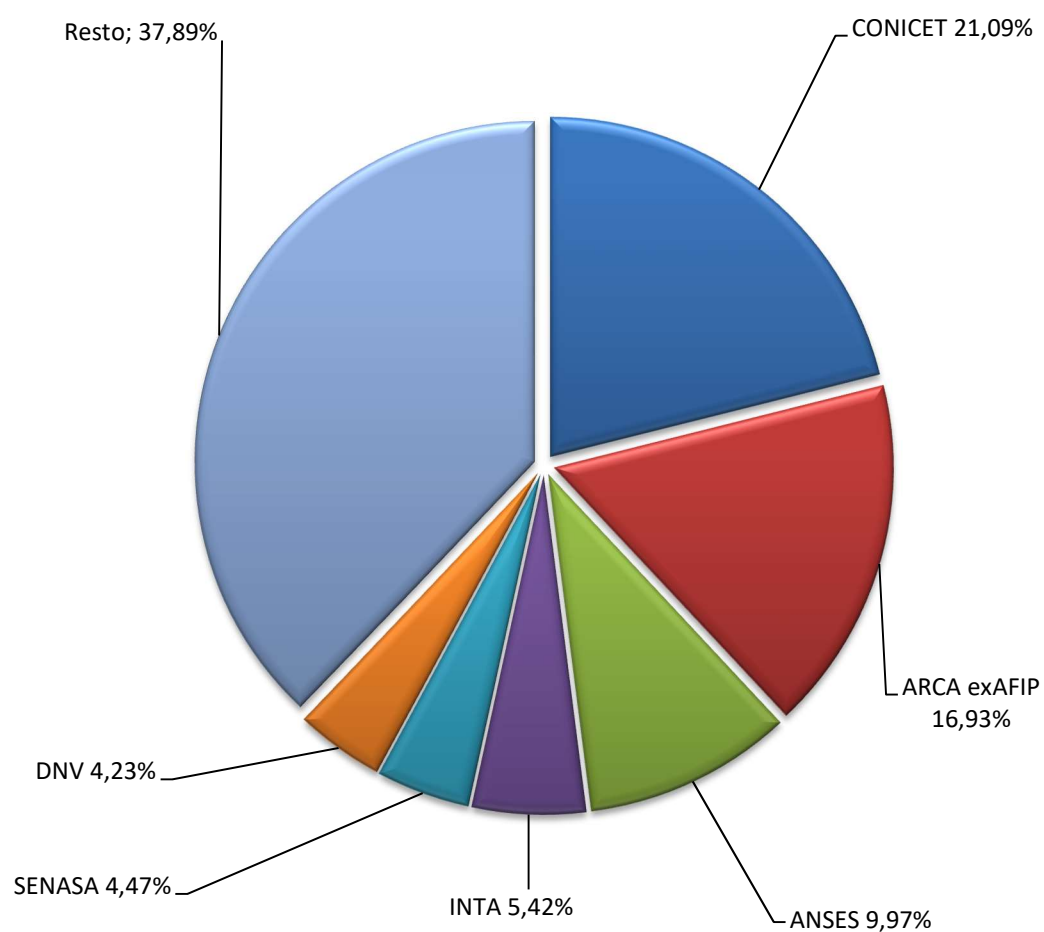
Fuente: Elaboración propia a partir de “*Dotación de personal de la administración pública nacional, empresas y sociedades. Agosto de 2024*” (Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC, 2024) .

Como podemos apreciar los primeros tres entes reúnen el 48% del empleo público descentralizado. Si ampliamos dicha muestra a los seis organismos descentralizados que se detallan en el cuadro, encontramos que éstos emplean al 62% del personal de la administración descentralizada (Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC, 2024).

Los principales en función de la cantidad de personal que emplean son (Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC, 2024):

- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
- Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA), Ex AFIP
- Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)
- Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)
- Dirección Nacional de Vialidad (DNV)
- Hospital Nacional “Prof. Alejandro A. Posadas”.
- Dirección Nacional de Migraciones (DNM)
- Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA)
- Registro Nacional de las Personas (RENAPER)
- Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI)

Gráfico N.º 3. Personal de los Organismos Descentralizados



Fuente: Elaboración propia a partir de "Dotación de personal de la administración pública nacional, empresas y sociedades. Agosto de 2024" (Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC, 2024).

Al analizar el detalle previo ordenado conforme la composición de dotaciones numerosas de personal podemos apreciar que dicha clasificación coincide con los criterios de complejidad técnica y extensión territorial que justifican la descentralización y autarquía (Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC, 2024).

### *Autoadministración, Autarquía y Autonomía*

Muchas veces se confunden los conceptos de autoadministración, autarquía, autonomía e independencia. La academia ha desarrollado estos conceptos abundantemente y los devenires históricos han obturado algunos usos y privilegiado otras significaciones de los mismos (CASAGRANDE, 2014).

Si bien en diferentes textos legales encontramos referencia al otorgamiento de autonomía y autarquía funcional, administrativa, económica y financiera a determinados entes de la administración pública, no contamos con un marco normativo concreto que defina con precisión dichos alcances.

Bullrich plantea una diferencia entre autonomía y autarquía. Así, mientras define a la autonomía como un concepto de orden político (reservado a provincias y municipios), a la autarquía la circunscribe al orden administrativo (BULLRICH, 1932).

Gordillo define a la autarquía como la autoadministración del ente por sí mismo (GORDILLO, 2013).

Y, por su parte, Bielsa define a la autarquía como un grado mayor en el cual el ente se dicta sus propias normas dentro del marco legal general de la administración pública (BIELSA & LUQUI, Derecho Administrativo, 2017).

En consecuencia, podemos definir a la autarquía como la facultad de las instituciones de gobernarse a sí mismas y de darse sus propias normas. Y, en contraposición, restringir la autarquía a un establecimiento descentralizado que se administra por sí mismo pero que no tiene la facultad de dictarse sus propias leyes porque le vienen de otra autoridad o de otro poder (BULLRICH, 1932).

Ya tempranamente Bielsa sostiene que la descentralización no debe buscar la elusión del contralor del Poder central, sino mitigar la intrusión de intereses electorales contaminados por la *miopía política* en la gestión de ciertos entes estratégicos que generan valor público a la ciudadanía (BIELSA, El problema de la descentralización administrativa, 1935).

Reforzando dicha postura, Bielsa sostiene que la organización del Estado debe responder a la protección integral de los derechos esenciales e intereses sociales (bienestar general), limitando la autarquía a los límites compatibles con la autoridad del Estado (BIELSA, El problema de la descentralización administrativa, 1935).

Esta idea restrictiva pone el acento en la mirada puramente administrativa (autarquía). En virtud de ello, la designación de los administradores de cada ente descentralizado debe emanar del poder central, aun cuando éstos desarrollen una gestión especial del servicio público o institucional (autarquía institucional), siendo siempre responsables ante el Poder central por las transgresiones que este poder o autoridad advierta en su contralor constante (BIELSA, El problema de la descentralización administrativa, 1935).

### *Una Autarquía Multifacética*

Como acercamiento al marco conceptual planteamos una aproximación a dos ejes: el grado de discrecionalidad en la toma de decisiones y la autarquía presupuestaria.

Esta simplificación inicial la realizamos sin desconocer que otros autores agregan como eje adicional el análisis de la forma jurídica y la dependencia jerárquica del ente bajo análisis.

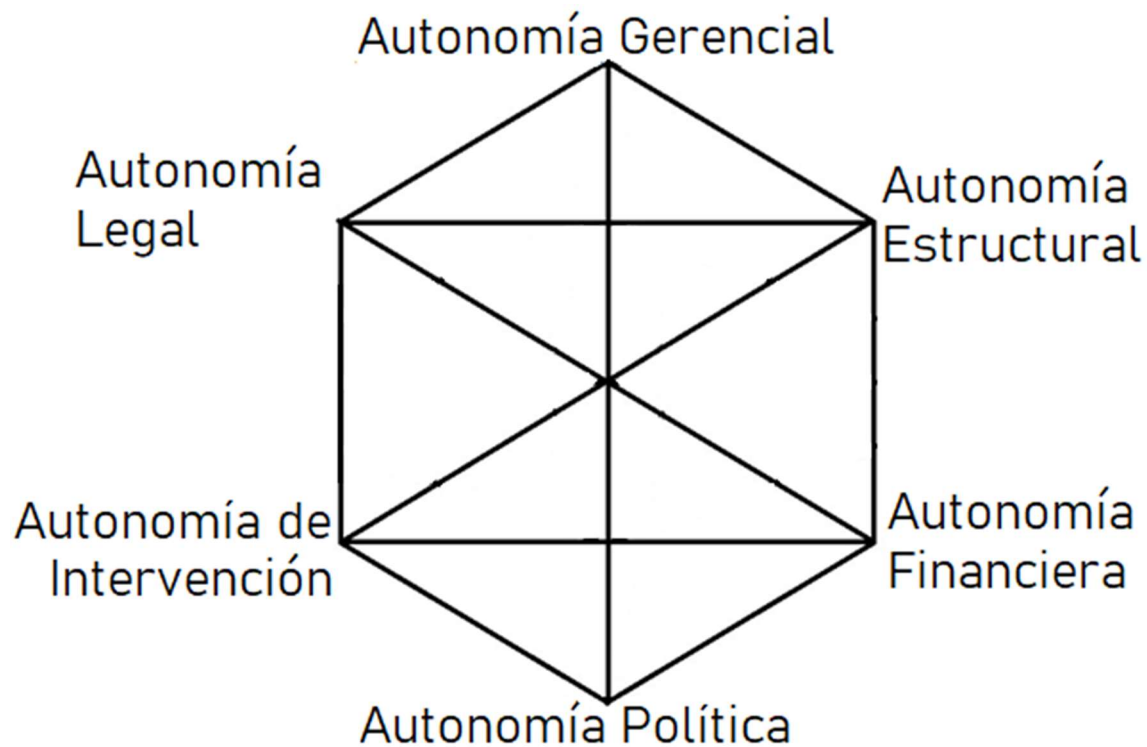
Asimismo, previamente mencionamos que los criterios de complejidad técnica, especialización y extensión territorial también apoyan las decisiones de descentralización y autarquía.

Para poder avanzar en nuestro examen, nos parece oportuno plantear que el análisis organizacional de los entes públicos excede por lejos al mero análisis de dichas dimensiones.

Por lo tanto, al analizar la autarquía de un ente, encontramos útil como conceptualización superadora la definición de las siguientes seis dimensiones (VERHOEST, PETERS, BOUCKAERT, & VERSCHUERE, 2004):

- **Autarquía política:** grado en el que una organización puede determinar de forma independiente sus políticas y estrategias.
- **Autarquía estructural:** nivel de independencia que tiene una organización para definir su propia estructura y sus procesos internos.
- **Autarquía legal:** grado en el que una organización puede operar dentro de un marco legal propio, con personería jurídica propia y separada de la administración central.
- **Autarquía gerencial:** grado en el que una organización puede tomar decisiones sobre su gestión interna, incluida la gestión del capital humano y sus recursos materiales e inmateriales.
- **Autarquía financiera:** capacidad de una organización para gestionar su propio presupuesto y la utilización de los recursos financieros.
- **Autarquía de intervención:** grado en el que una organización es condicionada por intervenciones externas de otras organizaciones u organismos políticos.

*Gráfico N.º 4. Facetas de Autarquía*



Fuente: Elaboración propia a partir de *“The Study of Organizational Autonomy: a Conceptual Review”* (VERHOEST, PETERS, BOUCKAERT, & VERSCHUERE, 2004).

La diferenciación de dichas seis facetas es un ejercicio académico al cual recurrimos en la presente investigación. Con ello buscamos comprender los diversos aspectos de la autarquía y cómo pueden afectar el desempeño y el funcionamiento de las organizaciones públicas.

Estas diferenciaciones académicas no están establecidas específicamente en un cuerpo normativo legal. Por el contrario, cada norma que crea un ente descentralizado se refiere de diferente manera a las potestades que se le asignan a cada organismo.

En la práctica, sin embargo, estas dimensiones se intersecan y conforman un poliedro de seis caras.

### *Caracteres de la Descentralización*

Un organismo descentralizado, por lo tanto, es aquel que no depende jerárquicamente del gobierno central y que tiene ciertas competencias y facultades autónomas. Es importante tener presente que, aunque posea autarquía, funciona bajo la órbita estatal (BONIFACIO, 2022).

En cuanto a la normativa de creación, al analizar los orígenes de los entes descentralizados encontramos que pueden haber sido creado por un decreto del Poder Ejecutivo o por una ley del Congreso (BONIFACIO, 2022).

La descentralización consiste en atribuir un conjunto de competencias a un nuevo ente dotado de personalidad jurídica propia que funciona separado de la administración central y posee sus propios órganos de decisión (GORDILLO, 2013).

A partir de la enunciación que realiza Gordillo podemos reconocer ciertos caracteres propios de los entes descentralizados (GORDILLO, 2013):

- Tienen personalidad jurídica propia,
- Cuentan con asignación legal de recursos,
- Poseen patrimonio propio,
- Son de propiedad del Estado,
- Tienen capacidad de administrarse a sí mismos,
- Son creados por el Estado, generalmente por una Ley del Congreso, aunque otras veces por un Decreto de Necesidad y Urgencia o un Decreto simple,
- Están sometidos al control interno de la Sindicatura General de la Nación y al control externo de la Auditoría General de la Nación.
- Un Ministerio u organismo superior de la administración central ejerce la superintendencia y supervisión.

## Gobernanza, Integración y Cultura Organizacional

### Forma jurídica y Modelos de Gobernanza

El modelo de gobernanza describe cómo se estructura la organización para ejercer sus responsabilidades. Un modelo de gobernanza es el marco estructural y las normas de gestión que describen el nivel de responsabilidad, los circuitos de toma de decisiones, la participación de partes interesadas y la rendición de cuentas de un ente (GONZÁLEZ CAO, Gobernanza y participación en las Administraciones Tributarias, 2024) (GONZÁLEZ CAO, Procesos críticos y buena gobernanza, 2022).

### Forma Jurídica y Dependencia Jerárquica

La forma jurídica describe la condición de cada entidad y afecta su estatus legal y cómo se realiza la rendición de cuentas. La forma jurídica refleja los enfoques habituales de cada jurisdicción con respecto a la maquinaria gubernamental y, por lo tanto, la diferencia entre unas y otras dependerá de las leyes de cada gobierno. Cambiar la forma jurídica es una decisión del Poder Ejecutivo, a veces incluso del Poder Legislativo, y no es competencia del organismo propiamente.

Como veremos a continuación, la forma jurídica tiene implicaciones para los modelos de gobernanza y para los grados de autarquía, lo cual limita la delegación y alcance de la toma de decisiones que el ente fiscal tiene disponible.

Una primera decisión es si el ente forma parte de un ministerio como una dependencia departamental o si es una persona pública separada (Organisation for Economic Co-Operation and Development, OCDE, 2009) (Organisation for Economic Co-Operation and Development, OCDE, 2011).

Desde el punto de vista de la descentralización administrativa, los entes públicos adoptan diferentes dependencias jerárquicas (Congreso de la Nación Argentina, 1992):

- Unidades administrativas dentro de los ministerios,
- Órganos desconcentrados,
- Organismos descentralizados.

### *Factores a Considerar*

Hasta aquí hemos realizado una presentación general de los modelos organizativos y de autarquía de los entes públicos complejos en general. Sin embargo, los conceptos desplegados también pueden aplicarse a las **agencias tributarias** (GONZÁLEZ CAO, Una Administración Tributaria Ética e Inteligente, 2024) (GONZÁLEZ CAO, Transformación organizacional, 2022).

Como hemos visto, si bien no existe un estándar único para describir cuánta autarquía es deseable, existen estándares internacionales claros que recomiendan que una administración tributaria deba operar con independencia de las interferencias políticas.

Pero en el caso de la conformación legal, ¿hay una forma jurídica más apropiada que otras?

La respuesta a esta pregunta es compleja y no existe una regla generalmente aceptada. En principio hay que tener en cuenta varios factores como:

- **Tamaño de la administración tributaria:** cuando el ente es pequeño se establece más comúnmente como unidad administrativa dentro de un ministerio.
- **Delegaciones:** ¿Existe un marco de descentralización y delegación de la toma de decisiones administrativas? De no ser así, donde no se practica la delegación, es menos factible descentralizar y, por lo general, el organismo será un departamento gubernamental.
- **Confianza pública:** ¿Hay medición formal de las actitudes de la ciudadanía hacia el sistema tributario? Por otra parte, si el descontento social es generalizado y la autoridad gubernamental está deslegitimada, ¿se refuerza la aceptación pública de las decisiones de la administración tributaria al separarla del control político directo?
- **Sensibilidad política:** Debido a que las actividades relacionadas con la administración tributaria a menudo son sensibles y delicadas, es apropiado mantener cierta responsabilidad ministerial por el sistema general de administración tributaria siendo, a la vez, muy cautelosos de evitar cualquier influencia política en los asuntos tributarios de ninguna persona física o jurídica en particular.

### *Marco Institucional*

Al analizar las 166 administraciones tributarias de todo el mundo que han participado de la Encuesta ISORA, encontramos una amplia variedad de marcos institucionales (DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, 2019) (Organisation for Economic Co-Operation and Development, OCDE, 2024):

- Unidades Administrativas dentro del Ministerio de Economía:

- Una dependencia única que integra el ministerio (DUM<sup>13</sup>).
- Varias dependencias que forman parte del ministerio (VDM<sup>14</sup>).
- Entes semiautónomos integradores (ESI<sup>15</sup>):
  - Órgano desconcentrado.
  - Organismo descentralizado.
- Entes semiautónomos integradores con consejo (ESIC<sup>16</sup>):
  - Con Consejo Asesor o Consultivo.
  - Con Consejo Directivo que participa en la toma de decisiones.

*Cuadro N.º 6 Marco Institucional de 166 Administraciones Tributarias.*

Muestra	DUM	VDM	ESI	ESIC	Otros
<b>166 países</b>	38%	13%	19%	22%	8%
<b>OCDE</b>	28%	7%	43%	19%	3%

Fuente: Elaboración propia, en base a información de 166 países participantes en base de datos RA-FIT<sup>17</sup> (<https://data.rafit.org/regular.aspx?key=74180913>) y OCDE (Organisation for Economic Co-Operation and Development, OCDE, 2024).

<sup>13</sup> DUM: Dirección única enmarcadas en el Ministerio de Economía

<sup>14</sup> VDM: Varias Direcciones enmarcadas en el Ministerio de Economía

<sup>15</sup> ESI: Ente semiautónomo integrador.

<sup>16</sup> ESIC: Ente semiautónomo integrador dotado de un consejo rector formal o una junta asesora formada por agentes externos que no pertenecen a la agencia tributaria.

<sup>17</sup> RA-FIT es el acrónimo de “herramienta de información fiscal de la administración tributaria”. El FMI desarrolló RA-FIT para poder recopilar datos cuantitativos y cualitativos de las administraciones aduaneras y tributarias.

### *Unidades Administrativas Dentro de los Ministerios*

Las unidades administrativas, tanto las DUM como las VDM, funcionan como oficinas departamentales bajo la dependencia jerárquica de un ministerio, son parte de la Administración Central y no tienen ninguna separación del ministerio que integran.

Cuando nos referimos a una dependencia única que integra el Ministerio de Economía (DUM), ésta puede adoptar la forma jurídica de una dirección nacional, una dirección general o, incluso, un ente desconcentrado sin presupuesto propio que funciona como una dependencia ministerial, tanto dependiendo directamente del ministro como de alguna de sus secretarías o subsecretarías.

Por su parte, el formato de múltiples dependencias que forman parte del ministerio (VDM) generalmente responde al concepto de una dependencia especializada en **impuestos** directos y otra dedicada a los **impuestos** indirectos. Sin embargo, también puede ser una unidad para cada actividad recaudadora, es decir, una dirección Impositiva, otra aduanera y una que perciba los recursos de la Seguridad Social (Organisation for Economic Co-Operation and Development, OCDE, 2009).

En la Encuesta ISORA la estructura basada en una **dependencia única dentro del ministerio** correspondiente (DUM) alcanza al 38%. En cambio, las estructuras que distribuyen competencias en **múltiples direcciones** (VDM) son apenas un 13% (CIAT, IOTA, FMI, OCDE, 2024).

Si acotamos la muestra a los países que integran la OCDE, la estructura basada en una **dependencia única dentro del ministerio** correspondiente (DUM) se reduce al 28%. y las estructuras que

distribuyen competencias en **múltiples direcciones** (VDM) son apenas un 7% (Organisation for Economic Co-Operation and Development, OCDE, 2024).

Entre las administraciones tributarias que actúan como una dependencia de un ministerio o jurisdicción del gobierno central se destacan: Austria, Brasil, Francia, Países Bajos, Noruega, Portugal y Suiza, entre otros<sup>18</sup> (DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, 2019) (Organisation for Economic Co-Operation and Development, OCDE, 2011) (CIAT, IOTA, FMI, OCDE, 2024).

En los modelos de gobernanza de una Dirección Única de un Ministerio (DUM) los poderes para la administración tributaria están conferidos generalmente al ministro de Economía o al secretario de Hacienda, siendo en algunas ocasiones luego delegados a un “director”, el cual puede subdelegar. En estos casos el director de la administración tributaria suele reportar directamente al ministro. Con ciertos matices encontramos ejemplos de este modelo de gobernanza en Francia<sup>19</sup>.

En el modelo de las Múltiples Direcciones de un Ministerio (VDM) los poderes para la administración tributaria están conferidos al Ministerio, quien suele delegarlos fraccionados en

---

<sup>18</sup> Las DUM son: Anguila, Antigua y Barbuda, Aruba, Austria, Azerbaiyán, Bermuda, Benín, Bután, Brasil, Cabo Verde, Camboya, Camerún, Chad, Hong Kong, Congo, Costa Rica, Costa de Marfil, Croacia, Chipre, Dominica, Finlandia, Francia, Gabón, Granada, Guinea, Guinea Bissau, India, Indonesia, Kiribati, Kosovo, Laos, Mali, Islas Marshall, Micronesia, Mongolia, Montserrat, Marruecos, Nauru, Nepal, Países Bajos, Níger, Niue, Noruega, Palau, Panamá, Portugal, República Srpska, Senegal, Serbia, Islas Salomón, Sri Lanka, San. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suiza, Taiwán, Tailandia, Timor-Leste, Turks and Caicos, Tuvalu, Uzbekistán, Vanuatu, Vietnam.

<sup>19</sup> Puedes encontrar más información sobre DGFIP de Francia en: <https://www.economie.gouv.fr/dgfip>

diferentes Direcciones. Se destacan en este modelo: Bélgica, Polonia, El Salvador y Uruguay, entre otros<sup>20</sup> (CIAT, IOTA, FMI, OCDE, 2024).

### *Entes Semi Autónomos Integradores*

Los entes semiautónomos integradores (ESI) responden al concepto de agencia integradora de los esfuerzos recaudatorios (Agencia Estatal de Administración Tributaria de España, 1997) (Dirección General de Tributos y Aduanas de los Países Bajos, 1997) (PAVESI, 1997).

Por lo general, suelen organizarse como un ente descentralizado que posee cierta autarquía y reúne las actividades impositiva y aduanera y, en algunos casos, también la cobranza de los recursos de la Seguridad Social.

En los países de OCDE el formato de **entes semiautónomos integradores** (ESI) es la tendencia mayoritaria, representando el 62% de las administraciones tributarias. De ellas 19% poseen un consejo consultivo o directivo (ESIC) y un 43% son **entes semiautónomos integradores** (ESI) puros.

A nivel general, las configuraciones como **entes semiautónomos integradores** (ESI) se distribuyen casi en partes iguales entre las que no poseen un consejo supervisor (el 19%) y los que cuentan con él (22%) (CIAT, IOTA, FMI, OCDE, 2024).

---

<sup>20</sup> Las VDM son: Angola, Bielorrusia, Bélgica, Belice, Brunei Darussalam, Burkina Faso, República Centroafricana, China, Congo, Islas Cook, El Salvador, Guinea Ecuatorial, Kazajistán, Luxemburgo, Madagascar, Mauritania, Polonia, Santo Tomé y Príncipe, Surinam, Tonga, Trinidad y Tobago, Uruguay.

Los entes descentralizados son unidades organizativas con mayor autarquía que una unidad administrativa. Sin embargo, un ministerio sigue ejerciendo una superintendencia y control sobre ella.

Los organismos semiautónomos integradores (ESI) pueden adoptar diferentes modalidades:

- **Órganos Desconcentrados:** Es un ente dependiente de un ministerio en el cual los poderes para la administración tributaria están delegados al jefe de la agencia fiscal. El ministro nombra al jefe del organismo y puede haber un acuerdo de desempeño o nivel de servicio entre el jefe de la agencia y el ministro. El jefe de la administración tributaria a menudo reportará directamente al ministro. Se ven ejemplos de este modelo de gobernanza en Australia<sup>21</sup>.
- **Organismos Descentralizados:** Es un ente semiautónomo que reporta a un ministerio. Este modelo representó la mitad de las administraciones tributarias de los países de la OCDE y el 40% de los encuestados de administración tributaria en los países de Asia/Pacífico (DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, 2019) (Organisation for Economic Co-Operation and Development, OCDE, 2007).
- **Agencia semiautónoma con consejo asesor:** Si bien un ministerio o la Presidencia designa al jefe de la agencia, se establece una junta consultiva, que no es un órgano decisorio final y que no se involucra en asuntos operativos ni tiene acceso a la información individual de los **contribuyentes**. Ejemplos de este modelo de gobernanza se ven en Suecia<sup>22</sup>.

Son organismos semiautónomos integradores: Australia, Chile, Colombia, Dinamarca, Estados Unidos, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea y Nueva Zelanda, entre otros<sup>23</sup> (DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ,

---

<sup>21</sup> Puedes encontrar más detalles sobre la gobernanza de la Oficina Tributaria Australiana en:

<https://www.ato.gov.au/about-ato/who-we-are/executive-and-governance>

<sup>22</sup> Puedes informarte sobre la Oficina Nacional de Impuestos de Suecia, llamada Skatteverket, en:

<https://www.skatteverket.se/serviceankar/otherlanguages/enespanolspanska/massobrelalaoficinacionaldeimpuesto.s.4.7856a2b411550b99fb7800086451.html>

<sup>23</sup> Los ESI son: Albania, Armenia, Australia, Chile, Colombia, República Checa, Dinamarca, Estonia, Georgia, Honduras, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea, Kyrgyz, Latvia, Lituania, Malta, Montenegro,

2019) (Organisation for Economic Co-Operation and Development, OCDE, 2011) (CIAT, IOTA, FMI, OCDE, 2024).

Con sus particularidades, encontramos variantes de este modelo de gobernanza en Malta<sup>24</sup>.

A su vez, son organismos semiautónomos integradores con un consejo: Argentina, Canadá, México, Perú, Arabia Saudita, Singapur, Suecia y Reino Unido, entre otros<sup>25</sup>.

Entre los organismos semiautónomos integradores con un consejo, el 24% tiene funciones consultivas y el 76% restante tiene participación en el proceso de toma de decisiones, actuando como consejo directivo (CIAT, IOTA, FMI, OCDE, 2024).

Los ESIC con consejo consultivo son: Argentina, Gambia, Ghana, Namibia, Perú, Samoa, Seychelles, Reino Unido y Zambia.

Mientras que los organismos semiautónomos integradores con un consejo directivo que tiene participación en el proceso de toma de decisiones de la administración tributaria son: Barbados, Bosnia y Herzegovina, Botsuana, Bulgaria, Burundi, Canadá, República Dominicana, Reino de Esuatini, República

---

Nueva Zelanda, Papúa Nueva Guinea, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, Sudáfrica, España, Turquía, Estados Unidos.

<sup>24</sup> La Comisión de Impuestos y Aduanas de Malta está compuesta por 5 Departamentos encabezados por un director general. Puedes encontrar más información en: <https://cfr.gov.mt/en/cfr/pages/general-information.aspx>

<sup>25</sup> Son ESIC: Argentina, Barbados, Bosnia y Herzegovina, Botsuana, Bulgaria, Burundi, Canadá, República Dominicana, Esuatini, Fiyi, Gambia, Ghana, Guyana, Jamaica, Kenia, Lesoto, Liberia, Malawi, Malasia, Maldivas, Mauricio, México, Namibia, Nigeria, Perú, Ruanda, Samoa, Arabia Saudí, Seychelles, Sierra Leona, Singapur, Suecia, Togo, Uganda, Reino Unido, Zambia, Zimbabue.

de Fiyi, Guyana, Jamaica, Kenia, Lesoto, Liberia, Malawi, Malasia, Maldivas, Mauricio, México, Nigeria, Ruanda, Arabia Saudita, Sierra Leona, Singapur, Suecia, Togo, Uganda y Zimbabue.

Volveremos sobre el alcance de estos consejos directivos al analizar la garantía de independencia y la autarquía de intervención.

### Grados de Autarquía

No existe un modelo de gobernanza único que se aplique en todas partes y a todas las situaciones. Por lo tanto, adaptando al ámbito de una administración tributaria las facetas de la autarquía organizacional (VERHOEST, PETERS, BOUCKAERT, & VERSCHUERE, 2004) previamente presentadas podemos definir un modelo de gobernanza autónoma basado en las siguientes capacidades (Organisation for Economic Co-Operation and Development, OCDE, 2009) (Organisation for Economic Co-Operation and Development, OCDE, 2024):

- **Diseñar su estructura interna:** Esto describe las decisiones sobre la forma interna de la organización y se extiende desde las divisiones y departamentos hasta los diseños de trabajo internos y las declaraciones de funciones.
- **Diseñar su propia estrategia, planes y estándares de desempeño:** Describe el desarrollo de los contenidos de los planes estratégicos y planes anuales de negocios y otras estrategias institucionales de la administración tributaria.

- **Administrar su presupuesto:** Esto se refiere a la flexibilidad de la administración tributaria para administrar su capital y presupuestos operativos y para tomar otras decisiones relacionadas con las finanzas, como la adquisición de bienes y servicios.
- **Decidir asuntos de gestión de recursos humanos:** Esto se relaciona con las decisiones sobre la combinación adecuada de personal para cumplir con los requisitos de carga de trabajo, habilidades y conocimientos para los puestos, clasificación de los perfiles del personal, determinación de los niveles de remuneración y toma de decisiones sobre desarrollo y capacitación, contratación, promoción y asuntos disciplinarios.
- **Tomar decisiones operativas para administrar las leyes tributarias:** Esto cubre las decisiones cotidianas de la administración tributaria con respecto a los asuntos de los **contribuyentes**. Cubre todas las tareas para la gestión de las obligaciones de cumplimiento de los **contribuyentes** con respecto al registro, declaración, pago y declaración correcta de los **impuestos**. Cubre la aplicación de las leyes tributarias y la autoridad para interpretarlas, sujeto a revisión por parte de los órganos judiciales.

Si bien encontramos una tendencia global a dotar de autarquía a las administraciones tributarias, no hay un modelo único y existen diferentes grados de independencia y de potestades compartidas con otras partes del gobierno (TALIERCIO, 2004).

Por ejemplo, una administración tributaria puede tener poder de decisión sobre los nuevos nombramientos de personal solo hasta cierto grado, rango o jerarquía.

De manera similar, la administración tributaria puede tener un tope en la cantidad de decisiones de gasto.

Estos poderes compartidos se regirán por reglas establecidas por otros organismos gubernamentales, como una Comisión de Servicio Civil, o por requisitos de todo el gobierno, como las reglas de gestión financiera pública de la Tesorería General de gobierno.

El ejercicio de algunas potestades es sensible y es importante colocar controles sobre su uso. Los ejemplos incluyen la autoridad para determinar aumentos salariales para el personal, lo cual puede tener impacto en los costos generales del gobierno.

De manera similar, los poderes de contratación y el compromiso de la administración tributaria con importantes obligaciones contractuales plurianuales tienen consecuencias a largo plazo en la posición financiera del gobierno.

También puede haber efectos indirectos en otras partes del servicio civil como por ejemplo el garantizar la compatibilidad de la infraestructura tecnológica y la interoperabilidad con otros departamentos gubernamentales que interactúan con la administración tributaria.

En dichas circunstancias la autoridad para tomar estas decisiones se suele ubicar en una autoridad central específica (como la Oficina Nacional de Tecnologías de Información, ONTI) o en múltiples puntos de decisión en todo el gobierno y no exclusivamente en la administración tributaria.

En lo que respecta a las potestades comprendidas en la autarquía de las administraciones tributarias, la Encuesta ISORA muestra que es variable para cada una de las diferentes potestades

medidas (DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, 2019) (Organisation for Economic Co-Operation and Development, OCDE, 2024).

Las variables consultadas son:

- Potestad de establecer su propia estructura interna,
- Facultad de administrar su propio presupuesto de operaciones,
- Facultad de administrar su propio presupuesto de capital y,
- Establecimiento de estándares de desempeño.

*Cuadro N.º 7 Grado de Autarquía de 166 Administraciones Tributarias.*

Jurisdicción	Diseño de la Estructura interna	Ejercicio Discrecional del Presupuesto de Operaciones	Ejercicio Discrecional del Presupuesto de Capital	Establecer estándares de desempeño
<b>Argentina</b>	SI	SI	SI	SI
<b>ISORA 2022</b>	67%	69%	54%	88%

Fuente: Elaboración propia, en base a información de 166 países participantes en base de Datos

RA-FIT (<https://data.rafit.org/regular.aspx?key=74180913> )

Se destaca que el 88% de los encuestados indicaron que tenían la autoridad para organizar el trabajo (GONZÁLEZ CAO, La organización del trabajo, 2023) (GONZÁLEZ CAO, Organizar la función, 2023) (Organisation for Economic Co-Operation and Development, OCDE, 2024):

- establecer estándares de desempeño,
- determinar los requisitos de trabajo,
- decidir una combinación entre personal permanente y contratado.

### Garantía de Independencia y Autarquía de Intervención

Hemos definido a la autarquía de intervención como el grado en el que una organización es condicionada por intervenciones externas. Dicha intervención puede ser de otras organizaciones u organismos políticos, pero también del consejo directivo en el caso de los ESIC.

En las administraciones tributarias dicha autarquía se refiere a que las decisiones operativas que afectan los asuntos impositivos de un sujeto obligado (generalmente denominado “*contribuyente*”) recaen exclusivamente en los órganos técnicos de la misma *autoridad fiscal*.

En algunos países encontramos que existe un Consejo asesor, un consejo directivo o una junta supervisora. Este órgano colegiado suele estar integrado por personas ajenas a la *administración tributaria*. Sus principales funciones son la evaluación del desempeño general de la agencia tributaria en

términos estratégicos y, en ciertos casos, decidir sobre lineamientos organizacionales trascendentales (Organisation for Economic Co-Operation and Development, OCDE, 2009).

La autarquía de intervención busca prevenir interferencias guiadas por fines políticos considerando que la gobernanza institucional es vulnerable a influencias externas indebidas cuando la potestad tributaria de la **autoridad fiscal** está influida por la interferencia de terceros. Un ejemplo es la intervención de líderes gubernamentales que no responden a estrictos criterios técnico-tributarios sino a otra lógica contaminada por intereses sectoriales o por la **miopía política**.

*Cuadro N.º 8. Autarquía de Intervención y Ejercicio de Potestades Excepcionales*

Ministerio de Economía	Consejo de la Administración Tributaria	Autoridad Superior de la Administración Tributaria
No tiene acceso a la información de los contribuyentes individuales ni puede interferir en los asuntos de ningún contribuyente	No tiene acceso a la información del contribuyente individual	Mantiene estricta confidencialidad de la información de los contribuyentes
Puede dar directrices estratégicas para implementar la política gubernamental	Puede aprobar documentos y planes de estrategia	Es responsable de los asuntos tributarios operativos
Puede ejercer aprobaciones específicas	No tiene ningún papel en los asuntos fiscales de un individuo	Tiene poder sobre el manejo de casos individuales y la interpretación de la legislación

Fuente: Elaboración propia, en base a información de VITARA (FMI; CIAT; IOTA, 2023).

Por otra parte, en los marcos legales de algunos países, se suele reservar una potestad específica y reglada para que una autoridad determinada la ejerza.

Por ejemplo, el establecer un plan de facilidades de pago discrecional o la posibilidad de postergar vencimientos de obligaciones tributarias ante ciertas circunstancias como una declaración de emergencia climática (sequía, inundación).

Así, el artículo 32 de la Ley N.º 11683 de Procedimiento Tributario faculta a la agencia recaudadora argentina a conceder facilidades para el pago de los tributos, intereses y multas, incluso en casos particulares a favor de aquellos contribuyentes y responsables que acrediten encontrarse en condiciones económico-financieras que les impidan el cumplimiento oportuno de dichas obligaciones.

### **Mandato Legal**

#### *Ingresos Públicos Recaudados*

El mandato legal describe el alcance de las actividades cubiertas por el ente. Los mandatos describen lo que hará la administración tributaria y su ámbito de responsabilidad.

Por lo tanto, el mandato define el negocio principal de la administración tributaria, describiendo tanto su ámbito de trabajo como específicamente qué **impuestos**, qué funciones y qué información gestionará la organización.

Para hacer frente a los cambiantes desafíos del actual **capitalismo digital** las administraciones tributarias han evolucionado hasta convertirse en organizaciones complejas que recaudan integralmente la mayor parte de los ingresos públicos de un gobierno.

*Cuadro N.º 9. Categoría de Ingresos Públicos Recaudados*

País	Ingresos Personales	Renta Sociedades	IVA	Internos Selectivos	Seguridad Social
<b>Argentina</b>	<i>Si</i>	<i>Si</i>	<i>Si</i>	<i>Si</i>	<i>Si</i>
<b>Brasil</b>	<i>Si</i>	<i>Si</i>	<i>Si</i>	<i>Si</i>	<i>Si</i>
<b>Colombia</b>	<i>Si</i>	<i>Si</i>	<i>Si</i>	<i>Si</i>	-
<b>Costa Rica</b>	<i>Si</i>	<i>Si</i>	<i>Si</i>	<i>Si</i>	-
España	<i>Si</i>	<i>Si</i>	<i>Si</i>	<i>Si</i>	-
EE.UU.	<i>Si</i>	<i>Si</i>	-	<i>Si</i>	Si
Francia	<i>Si</i>	<i>Si</i>	<i>Si</i>	-	-
India	<i>Si</i>	<i>Si</i>	<i>Si</i>	<i>Si</i>	-
Países Bajos	<i>Si</i>	<i>Si</i>	<i>Si</i>	-	Si
Perú	<i>Si</i>	<i>Si</i>	<i>Si</i>	<i>Si</i>	Si
Portugal	<i>Si</i>	<i>Si</i>	<i>Si</i>	<i>Si</i>	-

Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Encuesta ISORA (GARCIMARTIN & DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, 2023).

En el caso argentino, si bien la Constitución Nacional prevé diferentes fuentes<sup>26</sup>, actualmente, en tiempos de restricción del crédito externo, los tributos suelen ser el principal mecanismo de financiación del gasto público:

- Ingresos tributarios: 65,90%
- Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social: 28,21%
- Demás recursos: 5,89%

*Cuadro N.º 10. Recursos recaudados por tipo. Año 2022. República Argentina.*

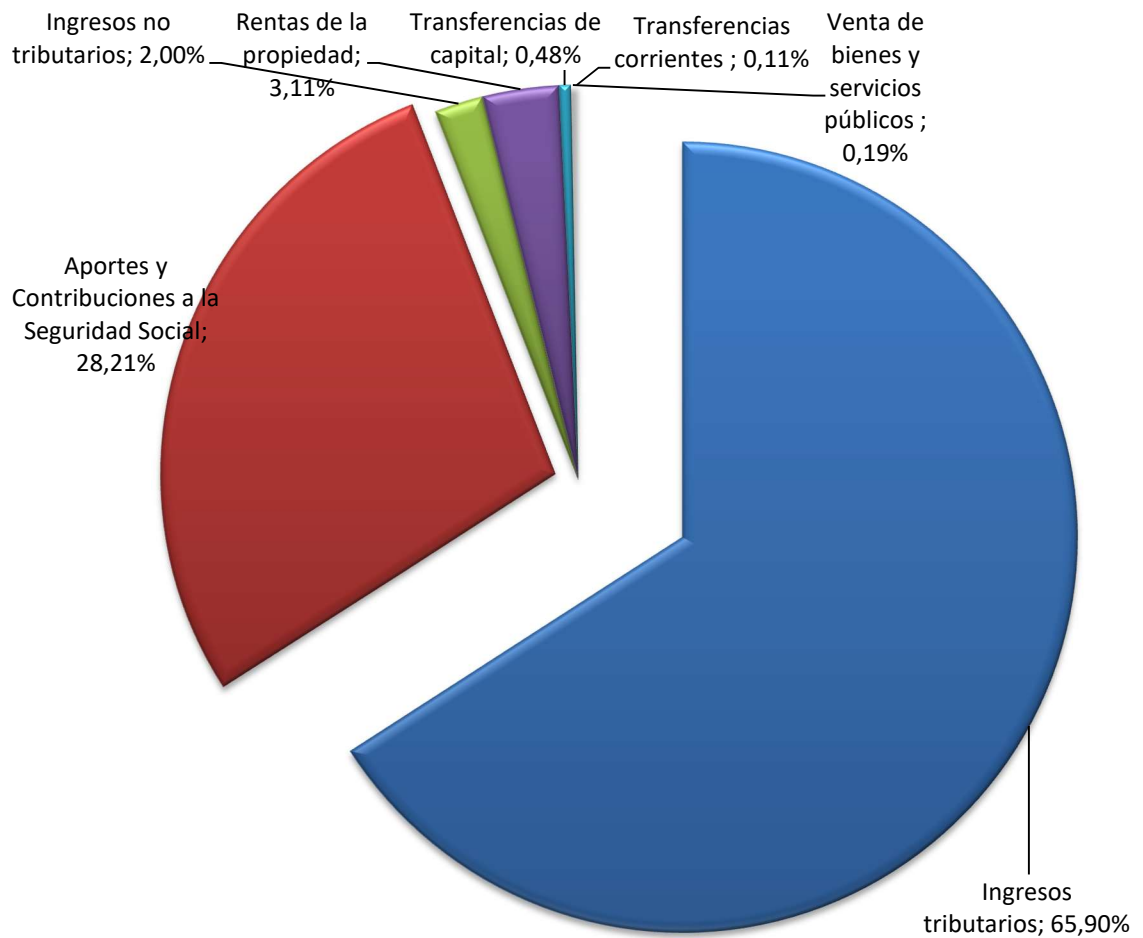
Concepto	%
<i>Ingresos tributarios</i>	65,90%
<i>Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social</i>	28,21%
Ingresos no tributarios	2,00%
Rentas de la propiedad	3,11%
Transferencias de capital	0,48%
Venta de bienes y servicios públicos	0,19%
Transferencias corrientes	0,11%
Recuperación de préstamos	0,00%
Recursos propios de capital	0,00%
Venta de acciones y participaciones de capital	0,00%
<b>Total de recursos recaudados</b>	<b>100%</b>

<sup>26</sup> El artículo 4º de la Constitución Nacional establece que el Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional formado del producto de derechos de importación y exportación, del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional (Congreso General Constituyente, 1994).

Fuente: Elaboración propia con base a datos del informe “¿De dónde vienen los recursos?”

(Oficina Nacional de Presupuesto, 2022).

Gráfico N.º 5. Proporción de los Ingresos Públicos. República Argentina.



Fuente: Elaboración propia con base a datos del informe “¿De dónde vienen los recursos?”

(Oficina Nacional de Presupuesto, 2022).

Del cuadro surge que los ingresos tributarios y los Recursos de la Seguridad Social representan 94 centavos por cada peso que recauda el Estado Nacional (Oficina Nacional de Presupuesto, 2022).

Con sus matices podemos apreciar que dicha tendencia se generaliza a nivel mundial.

*Cuadro N.º 11. Ingreso Total Neto (ITN) como porcentaje del PBI, per cápita y como ingresos de la Administración Tributaria*

País	Como % del PBI	Per Cápita	Como % del Ingreso total del Gobierno
<b>Argentina</b>	22,6	2406	67,5
<b>Brasil</b>	19,5	1503	63,5
<b>Colombia</b>	13	817	48
<b>Costa Rica</b>	12	1509	76,3
España	18,5	5572	42,4
EE.UU.	12,9	9050	41,5
Francia	26,9	11757	51,2
India	8	181	39,6
Países Bajos	33,9	19554	76,9
Perú	18,5	1224	87
Portugal	23,8	5848	53,3

Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Encuesta ISORA (GARCIMARTIN & DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, 2023).

De estos tres valores, a los efectos de las comparaciones, el relacionado con el ingreso per cápita es el más discordante por evolucionar en relación directa con la clasificación del país como de altos ingresos (superiores a USD\$ 5000 por habitante) o ingresos medios.

Con las salvedades mencionadas, vemos que al consolidarse la tendencia de que los impuestos se configuran como la principal fuente de los ingresos públicos, también se fortalece el modelo de “*agencia única*” integradora de la recaudación y el mayor peso que adquieren los ESI y ESIC en los países de OCDE (GONZÁLEZ CAO, Nociones básicas de desempeño fiscal, 2023) (BARRAND, ROSS, & HARRISON, 2004) (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT, 2011).

*Cuadro N.º 12. Estructura Relativa de Ingresos Públicos Recaudados en % del ITN*

País	Ingresos Personales	Renta Sociedades	IVA	Seguridad Social
<b>Argentina</b>	8,7	14	31	22,7
<b>Brasil</b>	10,8	19	19,2	28,5
<b>Colombia</b>	10	37	44	-
<b>Costa Rica</b>	13,2	26	42,2	-
España	42,3	12	32,5	-
EE.UU.	43,1	12	-	42
Francia	11,7	7	27,7	-
India	24,9	24	29,1	-
Países Bajos	24,1	10	21,6	31,7
Perú	10,6	23	38,5	10,3
Portugal	29,3	10	36,2	-

Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Encuesta ISORA (GARCIMARTIN & DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, 2023).

### *Ampliación del Mandato Legal Tradicional*

Una administración tributaria moderna es una “*rara avis*” nacida de la conjunción de dos tipos de organizaciones especializadas en manejos de grandes volúmenes de datos.

Por un lado, tienen un poco del ADN de las “*oficinas de censos*” en la medida que administran padrones, relevan gran cantidad de datos dispersos y los gestionan inteligentemente para producir información de alto valor agregado (BARREIX, DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, ZAMBRANO, & BÈS, 2024).

Por otra parte, tienen otro tanto del ADN de los grandes bancos ya que procesan diariamente ingentes volúmenes de débitos y créditos que se registran en millones de cuentas corrientes nominadas para cada uno de los **contribuyentes** (BARREIX, DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, ZAMBRANO, & BÈS, 2024).

Esta hibridación las configura con un mandato legal amplio que excede por mucho a la mera recaudación de **impuestos** y que las convierte hoy en uno de los pilares de los Estados modernos, cumpliendo un rol de agencia de datos (BARREIX, DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, ZAMBRANO, & BÈS, 2024).

En el actual mundo de cambios exponenciales ninguna "administración tributaria" es solamente una "agencia de recaudación" como señala un reciente estudio (Organisation for Economic Co-Operation and Development, OCDE, 2024):

- Administra la mayor base de datos del país.
- Gestiona grandes padrones de personas humanas, entes y sociedades.
- Administra millones de cuentas corrientes tributarias, sus saldos y la cobranza de las deudas.
- Es el mayor prestamista de planes de facilidades de pago, en monto y en cantidad de deudores.
- Es el principal denunciante penal de delitos económicos.
- Controla el comercio internacional y el contrabando de bienes y servicios.
- Gestiona el tráfico de bienes culturales, artículos dañosos para la salud, materiales peligrosos y sensibles.
- Opera resguardos y oficinas de aduanas en puertos, aeropuertos y pasos de frontera.
- Controla el empleo irregular y las relaciones laborales no registradas.
- Denuncia delitos de trata con fines de explotación laboral y reducción a la servidumbre.
- Auxilia a las fuerzas de seguridad y a la magistratura judicial.
- Es el ente con mayor capilaridad territorial y extensión geográfica.
- Opera oficinas de atención presencial de cercanía en toda la geografía del país.
- Posee alta especialización técnica con profesionales universitarios.
- Opera un ecosistema digital disponible 7 x 24.
- Genera información estratégica de alto valor agregado indispensable para la formulación e implementación de políticas públicas.

En la reciente encuesta ISORA administrada a 166 países surgen también otras funciones no impositivas que son asignadas a las administraciones tributarias (CIAT, IOTA, FMI, OCDE, 2024):

- 58 asumen el control de las Loterías, juegos de azar y casinos,
- 32 realizan la valuación de propiedades,
- 18 desarrollan el Registro de vehículos automotores,
- 15 administran las Prestaciones sociales,
- 12 perciben los Ahorros para la jubilación,
- 10 gestionan el registro de propiedades del gobierno.

Los elementos mencionados conforman el actual contexto internacional de integración de funciones en cada vez más países (Organisation for Economic Co-Operation and Development, OCDE, 2024).

### **Agencia Única Integradora**

#### *La Integración en los Nuevos Paradigmas de Gestión*

Para comprender el modelo de agencia única integradora, debemos ampliar la mirada y repasar el contexto de reformas de la administración pública presentado previamente.

El paradigma de “*nueva gerencia pública*” es una etapa de reformas de la administración pública que impulsó la fusión de diversos entes que cumplían funciones recaudatorias, generalizándose el concepto de administraciones tributarias “*integradoras*” de los esfuerzos de colección de los diferentes ingresos públicos (GONZÁLEZ CAO, Procesos críticos y buena gobernanza, 2022).

El modelo denominado de “Agencia Única” consiste en concentrar en la **autoridad fiscal** toda la recaudación de los ingresos públicos: **impuestos**, cotizaciones sobre la nómina salarial y **tributos** aduaneros (GONZÁLEZ CAO, Procesos críticos y buena gobernanza, 2022).

La integración de las actividades bajo el modelo de agencia única tiene una estrecha correlación con la adopción del modelo de gobernanza como ente autónomo.

Es creciente la tendencia de que una sola administración tributaria tenga el mandato o la autorización para recaudar todos los **impuestos** a nivel nacional.

Sin embargo, hasta no hace mucho tiempo, era más común que un gobierno central tuviera múltiples agencias recaudadoras, cada una con un mandato limitado, como la responsabilidad de un solo **impuesto** o con diferentes administraciones para **impuestos** directos diferenciadas de las correspondientes a los **impuestos** indirectos o a la tributación sobre la nómina salarial.

A nivel internacional las primeras aplicaciones de entes semi autónomos integradores en agencias tributarias se realizan en el año 1989 en la Dirección General de Tributos y Aduanas de los Países Bajos (Dirección General de Tributos y Aduanas de los Países Bajos, 1997) (BETTE, 2011) y en la

Agencia Tributaria Danesa SKAT (Administración Tributaria, Ministerio de Hacienda de Dinamarca, 2024) y luego, en diciembre de 1991 se da la creación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de España, AEAT (DIAZ YUBERO, La Agencia Estatal de Administración Tributaria, 1992)<sup>27</sup>.

### *Integración y Dependencia Jerárquica*

Respecto de la integración de actividades, alrededor de dos tercios de los países indicaron el modelo de unidades administrativas dentro de los ministerios (DUM y VDM) cuando la administración impositiva y la administración aduanera se manejan por separado en el país (DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, 2019).

En cambio, el modelo de unidades administrativas dentro de los ministerios cae a un tercio cuando las administraciones tributaria y aduanera son cogestionadas en un modelo de agencia única integrada (DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, 2019).

---

<sup>27</sup> Si bien la Receita Federal de Brasil fue creada como una agencia integrada de Aduanas e Impuestos por el Decreto N.º 63659 del 20 de noviembre de 1968 que reemplaza a la Dirección General del Tesoro Nacional por el Servicio de Ingresos Federales, dicho antecedente no es resultado del paradigma de la “nueva gerencia pública”. De hecho, la experiencia de Brasil como “agencia única” reconoce aún un antecedente más remoto en el año 1850 en la Dirección General de Rentas Públicas que centralizaba las Aduanas, las oficinas de Rentas y la recaudación (Gobierno de Brasil, 2024) (LEMGRUBER VIOL, 1998) (Gobierno de Brasil, Ministerio de Hacienda, 2024).

### *Integración Impositiva y Aduanera en América Latina*

En América Latina, una vez realizadas las reformas destinadas a reducir el tamaño del Estado y sus funciones, comienza una etapa que Oscar Oszlak denomina la reforma estatal "*hacia adentro*" y que, impulsada por el Banco Mundial, promueve el fortalecimiento de las capacidades institucionales y de gestión por medio de la reestructuración organizativa, la profesionalización de la función pública, la desburocratización de normas o procedimientos y la introducción de nuevas tecnologías de gestión (OSZLAK, Quemar las naves, 1999).

Actualmente, gran parte de los países han integrado la recaudación de impuestos directos e indirectos dentro de un único organismo de administración tributaria. Y alrededor de la mitad han integrado el servicio de Aduanas (Organisation for Economic Co-Operation and Development, OCDE, 2024).

### *Cuadro N.º 13. Mandato Legal e Integración de las Administraciones Tributarias*

Responsabilidad	% de Administraciones integradas
<b>Impuesto sobre las rentas de personas jurídicas</b>	100%
<b>Impuesto sobre los ingresos de personas humanas</b>	98%
<b>IVA</b>	95%
<b>Impuestos Internos</b>	62%
<b>Aduanas</b>	50%
<b>Contribuciones a la seguridad social</b>	40%

Fuente: Elaboración propia en base a “*Tax Administration 2024*” (Organisation for Economic Co-Operation and Development, OCDE, 2024).

Como consecuencia de ello podemos apreciar en el cuadro a continuación la creación en varios países de América Latina de entes integradores en materia tributaria que reúnen bajo el modelo de “*agencia única*” la gestión de los **impuestos** y las aduanas (HIRSH, 2011).

*Cuadro N.º 14. Administraciones Tributarias Integradas*

Año	País	Organismo
1988	Perú	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, SUNAT (HIRSH, 2011)
1993	Colombia	Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales, DNIAT (GALLO, 2011)
1994	Venezuela	Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria, SeNIAT (Presidencia de la República, Venezuela, 1994) (CAMPOS DE MARTINEZ, 1997)
1997	Argentina	Administración Federal de Ingresos Públicos, AFIP (Poder Ejecutivo Nacional, 1996) (Poder Ejecutivo Nacional, 2001) (PAVESI, 1997) (SANCHEZ, 2011)
1998	Guatemala	Superintendencia de Administración Tributaria (VILLEDA VANEGAS, 2011)

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Conferencia Técnica del CIAT realizada en octubre de 2010 en París (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT, 2011).

Dicha tendencia a la integración de la materia impositiva con las aduanas bajo el modelo de “*agencia única*” también se verifica en otros países a nivel internacional.

*Cuadro N.º 15. Integración de Agencia de Recaudación Impositiva con Aduanas*

País
Argentina
Brasil
Colombia
Costa Rica
España
EE.UU.
Francia
India
Perú
Países Bajos
Portugal

Fuente: Elaboración propia en base a resultados ISORA 2022 (GARCIMARTIN & DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, 2023).

### *Integración de los Recursos de la Seguridad Social*

En el caso argentino, también se suma la gestión de los obligados con los subsistemas de Seguridad Social (PAVESI, 1997) (FARÍAS, 2007).

Pero Argentina no es un caso aislado. El 40% de las administraciones tributarias integran la cobranza de los Recursos de la Seguridad Social en sus agencias fiscales (Organisation for Economic Co-Operation and Development, OCDE, 2024).

La integración suma la recaudación de los Recursos de la Seguridad Social en Brasil, Australia, Nueva Zelanda, Bulgaria, Croacia, Finlandia, Hungría, Noruega, Rusia, Serbia y Reino Unido (ABRITTA, y otros, 2010) (SANCHEZ, 2011) (DE MELO SOUZA, 2011) (ECHEGARAY, 2014).

### *Ventajas de la Integración*

Cuando la responsabilidad del sistema tributario se distribuye entre múltiples y potencialmente desalineadas organizaciones gubernamentales, esta atomización es incompatible con la buena gobernanza del sistema tributario.

Por lo tanto, es mejor otorgar un mandato integrador a la autoridad fiscal para garantizar una administración unificada en todas las funciones básicas.

La explotación unificada de la información permite mejorar la atención a la ciudadanía y optimizar la administración del riesgo subjetivo.

La creación de agencias recaudadoras integradas busca proveer mejores servicios y bienes públicos a la ciudadanía.

Caracterizan a este paradigma las iniciativas de agilización de trámites y procedimientos, pero también la profesionalización de la carrera administrativa y de la capacitación, la incorporación de tecnología, la orientación a la ciudadanía, la responsabilidad por resultados, los contratos por objetivos y la definición de estándares e incentivos al desempeño (OSZLAK, Burocracia estatal: política y políticas públicas, 2006).

La integración de actividades de los entes recaudadores de ingresos públicos permite aprovechar la sinergia para implementar mecanismos de ventanilla única que reducen los costos administrativos de cumplimiento de las obligaciones tributarias (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, 2021).

El concepto de “*one stop shop*”, traducido al español como ventanilla única es el agrupamiento, en una sola instancia, de diversos trámites que la ciudadanía previamente debía cumplir ante diferentes entes (European Commission, 2019).

Su finalidad es evitar que los contribuyentes deban peregrinar por distintas oficinas gubernamentales aportando la misma información en diferentes trámites (GONZÁLEZ CAO, Procesos críticos y buena gobernanza, 2022).

La ventanilla única se puede aplicar a nivel vertical (integrando nacional y subnacional) u horizontal (integrando diferentes entes).

Una ventanilla única horizontal puede aplicarse para unificar los pagos (como en el caso de los múltiples organismos del Sistema Único de la Seguridad Social), evitando concurrir a diferentes lugares, cuentas o entidades bancarias (Administración Federal de Ingresos Públicos, AFIP, 2024).

Una ventanilla única vertical puede aplicarse para simplificar los procedimientos de inscripción y empadronamiento de las diferencias agencias tributarias subnacionales, como en la adhesión al Sistema Único Tributario suscripto entre la autoridad fiscal nacional y varias de las provincias, comúnmente conocido como “Monotributo Federal” (Administración Federal de Ingresos Públicos, AFIP, 2018).

Un paso importante para lograr dicho objetivo es el desarrollo de una cultura organizacional orientada a resultados (PETERS, 1998) (GONZÁLEZ CAO, Procesos críticos y buena gobernanza, 2022) (FELCMAN, 2015).

La integración, a su vez, economiza recursos a partir de la transversalización de los procesos administrativos compartidos. El modelo de “Agencia Única” es llevado a su máxima potencialidad cuando se le otorga al ente la autarquía administrativa y financiera.

En estas circunstancias, a diferencia de la mayoría de las otras organizaciones públicas, algunos entes fiscales son dotados de facultades para gestionar su propio presupuesto y cuentan con la potestad

de administrar una porción de los recursos que el Estado capta mediante el sistema tributario (PAVESI, 1997) (ROSELLÓ, 2002) (RODRÍGUEZ, 2007).

El modelo de “*Agencia Única*” al aprovechar la sinergia entre las diferentes funciones y obligaciones tributarias, le permite al Estado elaborar planes integrales de recaudación que potencien sus capacidades de control e identifiquen mejor a los administrados riesgosos, separando las estrategias destinadas a los buenos cumplidores de las acciones dirigidas a los omisos, tanto sea en su carácter de **contribuyentes** de **impuestos** nacionales como de **tributos** aduaneros (Agencia Estatal de Administración Tributaria de España, 1997)

Es importante destacar que, bajo una sola administración, es más fácil tener una visión integrada del cumplimiento del **contribuyente** y de sus diferentes obligaciones tributarias. Esta elección nace de la convicción de que el modelo integrador cuenta con mayores posibilidades de explotación holística de la información que en un modelo de múltiples entes recaudadores (ROSELLÓ, 2002).

Las administraciones integradas tienen una visión completa de los riesgos de incumplimiento de las obligaciones tributarias, tanto de la precisión de la declaración como de la satisfacción del pago correcto de los importes adeudados (DÍAZ YUBERO & COLLOSA, La gestión de riesgos de cumplimiento, 2020) (GONZÁLEZ CAO, Fortalecimiento de las capacidades de gestión de riesgo de los Recursos de la Seguridad Social, 2018).

Las funciones centrales de la administración tributaria incluyen el registro de **contribuyentes**, la presentación y el pago de impuestos, los servicios a los **contribuyentes** y la auditoría fiscal. Una fortaleza

del modelo integrador es la concentración en un mismo ente de la fuerza fiscalizadora, la recaudación y la cobranza. Este modelo apunta a evitar el dispendio administrativo y judicial al unificar en una sola dependencia la recaudación, **fiscalización** y promoción de ejecuciones fiscales de los **impuestos** y cotizaciones a la seguridad social (CASTAGNOLA, 2020).

### El Modelo Argentino. Análisis Comparativo Internacional

#### Autarquía Administrativa y Jurídico - Orgánica

La autarquía de los entes fiscales no es una novedad, sino que cuenta con antecedentes de hace más de 45 años. La Ley N.º 22091 del 17 de octubre de 1979 estableció que la Administración Nacional de Aduanas, ANA, funcionara como entidad autárquica y que el control de legalidad de sus actos correspondía al Ministerio de Economía por medio de la Secretaría de Hacienda (Poder Ejecutivo Nacional, 1979).

Posteriormente la Administración Federal de Ingresos Públicos, AFIP, fue creada por el Decreto N.º 1156/1996 mediante la fusión de la referida ANA y la Dirección General Impositiva, DGI. (Poder Ejecutivo Nacional, 1996)

El Decreto N.º 1156/1996 fue dictado a mérito de las facultades delegadas por el PODER LEGISLATIVO al PODER EJECUTIVO NACIONAL por la Ley N.º 24629 y, dicha creación fue aprobada por

unanimidad por la COMISION MIXTA DE REFORMA DEL ESTADO Y SEGUIMIENTO DE LAS PRIVATIZACIONES mediante dictamen del 12 de diciembre de 1996 (Comisión Mixta de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones, 1996).

El Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 618/1997 del 10 de julio de 1997 ratifica que la AFIP como sucesora de los entes fusionados, continuará actuando como entidad autárquica en el orden administrativo, en lo que se refiere a su organización y funcionamiento, bajo la superintendencia general y control de legalidad que ejercerá sobre ella el MINISTERIO DE ECONOMIA (Poder Ejecutivo Nacional, 1997).

El otro ente que es fusionado en la agencia tributaria es la Dirección General Impositiva, DGI. La Ley N.º 12927 del 10 de enero de 1947 creó la DGI, la cual agrupó a la Dirección General del Impuesto a los Réditos y a la Administración General de Impuestos Internos. La misma ley facultó al Poder Ejecutivo para incorporar a la DGI a otras reparticiones existentes o que se creen, que estuvieran encargadas de la aplicación, fiscalización y/o percepción de gravámenes (Congreso de la Nación Argentina, 1947).

El Decreto N.º 618/1997 otorga al titular del organismo fiscal las siguientes atribuciones y responsabilidades:

- Representar legalmente a la agencia, personalmente o por delegación o mandato, en todos los actos y contratos que se requieran para el funcionamiento del servicio, pudiendo también actuar como querellante, de acuerdo a las disposiciones en vigor y suscribir los documentos públicos o privados que sean necesarios.

- Organizar y reglamentar el funcionamiento interno en sus aspectos estructurales, funcionales y de administración de personal, incluyendo el dictado y la modificación de la estructura orgánico-funcional en los niveles inferiores a los que apruebe el PODER EJECUTIVO NACIONAL.
- Entender en el proceso de negociaciones colectivas de trabajo con las entidades gremiales que representen al personal, con la autorización previa del MINISTERIO DE ECONOMIA, en el marco de lo dispuesto por las Leyes N.º 14250 y N.º 18753 y por el Decreto N.º 183 de fecha 10 de febrero de 1988, sus modificatorios y concordantes.
- Dictar los reglamentos de personal que no encuadren en negociaciones colectivas de trabajo o que correspondan a niveles jerárquicos no comprendidos en las mismas.
- Designar personal con destino a la planta permanente o transitoria, así como también promover, sancionar y disponer bajas, con arreglo al régimen legal vigente.
- Efectuar contrataciones de personal para la realización de labores estacionales, extraordinarias o especiales, que no puedan realizarse con sus recursos de planta permanente, fijando las condiciones de trabajo y su retribución.
- Promover la capacitación del personal.
- Participar en representación del ente, en el orden nacional e internacional, en congresos, reuniones y/o actos propiciados por organismos oficiales o privados que traten asuntos de su competencia.
- Autorizar los viajes al exterior de personal competente del organismo, en cumplimiento de misiones, por un lapso no mayor de 365 días, de conformidad con las normas legales en vigencia.
- Autorizar la prestación de servicios a terceros con carácter oneroso, siempre que no se afectare el adecuado desenvolvimiento del servicio.
- Elevar anualmente al MINISTERIO DE ECONOMIA el plan de acción y el anteproyecto de presupuesto de gastos e inversiones para el ejercicio siguiente y la memoria anual.
- Administrar el presupuesto, resolviendo y aprobando los gastos e inversiones del organismo.
- Licitarse, adjudicar y contratar obras públicas y suministros, adquirir, vender, permutar, transferir, alquilar, construir y disponer de toda forma respecto de bienes muebles e inmuebles para el uso de

sus oficinas o del personal, conforme las necesidades del servicio, aceptar donaciones con o sin cargo, todo ello de conformidad con las normas legales en vigencia.

- Determinar los responsables jurisdiccionales de los Fondos Rotatorios Internos y de Cajas Chicas, estableciendo el monto y su régimen de reposición, con arreglo a lo dispuesto en la Ley N.º 24156 y normas complementarias.
- Propender a la más amplia y adecuada difusión de las actividades y normatividad del organismo.
- Toda otra atribución necesaria para el cumplimiento de las funciones del organismo, compatible con el cargo o con las establecidas en las normas legales vigentes, a cuyo fin se entenderá que la norma consagrada en los apartados precedentes no reviste carácter taxativo.

La Procuración del Tesoro de la Nación señaló que, en lo administrativo, la agencia tributaria pertenece a la Administración Pública Descentralizada primando este criterio orgánico funcional de los entes autárquicos descentralizados del inciso a) del artículo 8º de la Ley N.º 24156 por sobre el Clasificador Institucional del Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional (Procuración del Tesoro de la Nación, 2018).

### **Autarquía Financiera y Administración Extrapresupuestaria**

#### *Autarquía Financiera*

En noviembre de 2001, mediante el Decreto Delegado N.º 1399/2001, se estableció la autarquía financiera de la agencia tributaria, se fijaron las normas para organizar su funcionamiento y se

redeterminaron los recursos de los cuales se valdría el organismo para su funcionamiento, incorporando a ellos un porcentaje de la recaudación neta total de los gravámenes y de los recursos aduaneros cuya aplicación, recaudación, fiscalización o ejecución fiscal estuviera a su cargo (Poder Ejecutivo Nacional, 2001).

El artículo 1° del Decreto delegado N.° 1399/01 determina los recursos con los que cuenta la agencia tributaria para su funcionamiento (RODRÍGUEZ, 2007).

Por su parte, el artículo 2° del anteriormente citado Decreto establece que la agencia tributaria “tendrá amplias facultades para asignar y redistribuir los fondos que le corresponden de acuerdo al artículo anterior, a proyectos, programas, tareas y actividades, así como para determinar la planta de personal, su distribución y la asignación de dotaciones a las distintas unidades del organismo y efectuar las inversiones que resulten necesarias para la mejor consecución de sus objetivos” (Poder Ejecutivo Nacional, 2001).

El artículo 4° establece que la agencia tributaria retendrá dichas sumas de la cuenta recaudadora del impuesto y se la considerará titular de esos recursos como contraprestación de los servicios que presta, recursos que no podrán ser afectados por ningún Poder del Estado (Poder Ejecutivo Nacional, 2001).

El patrimonio de la agencia tributaria está constituido por todos los bienes que le asigne el Estado Nacional y por aquellos que le sean transmitidos o adquiera por cualquier causa jurídica, quedándole afectados íntegramente los bienes propios o los cedidos en uso, créditos, derechos y

obligaciones de la ADMINISTRACION NACIONAL DE ADUANAS y de la DIRECCION GENERAL IMPOSITIVA (Poder Ejecutivo Nacional, 1997).

Esta autarquía financiera, que se suma a la autarquía administrativa que ya poseía la administración tributaria nacional desde su creación en 1997, significa que la agencia tributaria define sus políticas presupuestarias y la administración de sus propios recursos y establece su propio régimen de contrataciones, compras y gestión del capital humano.

Desde la óptica de Héctor Constantino RODRÍGUEZ, Administrador Federal de AFIP en los años 2000 y 2001, la autarquía otorgadas por el Decreto N.º 1399/2001 constituyen un contrato de gestión que establece los medios para prestar un servicio eficaz a la ciudadanía, consolida un modelo institucional de ejercicio de la función pública de referencia, resuelve los problemas de infraestructura, remuneraciones y material técnico y la da a la organización tanto flexibilidad como estabilidad (RODRÍGUEZ, 2007).

### *Administración Extrapresupuestaria*

La estructura de la Administración Pública en la República Argentina se organiza por medio de organismos que operan por dentro del presupuesto nacional y que podemos identificar como centralizados, desconcentrados y descentralizados (Oficina Nacional de Presupuesto, Subsecretaría de Presupuesto, 2016).

Sin embargo, también existen otras entidades que completan el organigrama del Sector Público Nacional, pero que por su naturaleza comercial o por su figura jurídica operan por fuera del presupuesto de la Administración Nacional. Estos otros entes que comprenden la llamada “*Administración Extrapresupuestaria*” se rigen por normativa del sector privado o por la normativa específica asignada por una ley especial (Congreso de la Nación Argentina, 1992).

La aprobación definitiva de sus presupuestos se realiza en forma separada de la sanción del proyecto de ley anual de presupuesto de recursos y gastos de la Administración Nacional, estando normado por el Título II del Capítulo III de la Ley N.º 24156 “Del régimen presupuestario de Empresas Públicas, Fondos Fiduciarios y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional” (Congreso de la Nación Argentina, 1992).

Según el inciso c) del artículo 8º de la Ley N.º 24156 de Administración Financiera este subsector se encuentra conformado por determinados organismos excluidos del presupuesto nacional y abarca cualquier organización estatal “*no empresarial*”, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones (Congreso de la Nación Argentina, 1992).

El Clasificador Institucional del Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional enumera los organismos que integran este subsector extra presupuestario (Oficina Nacional de

Presupuesto, Subsecretaría de Presupuesto, 2016). Actualmente, entre los “*Entes Públicos de administración extrapresupuestaria*” encontramos a la agencia tributaria.

Sin perjuicio de ello, la Procuración del Tesoro de la Nación señaló que, en lo administrativo, la agencia tributaria pertenece a la Administración Pública Descentralizada primando este criterio orgánico funcional de los entes autárquicos descentralizados del inciso a) del artículo 8° de la Ley N.° 24156 por sobre la clasificación presupuestaria previamente referida (Procuración del Tesoro de la Nación, 2018).

### Control de Legalidad y Superintendencia

El Decreto de Necesidad y Urgencia N.° 618/1997 del 10 de julio de 1997 establece que la administración tributaria como entidad autárquica en el orden administrativo, en lo que se refiere a su organización y funcionamiento, actúa bajo la superintendencia general y control de legalidad que ejercerá sobre ella el MINISTERIO DE ECONOMIA (Poder Ejecutivo Nacional, 1997).

En concordancia, el Decreto N.° 953/2024 del 24 de octubre de 2024 crea la AGENCIA DE RECAUDACIÓN Y CONTROL ADUANERO como ente autárquico, actuante en el ámbito del MINISTERIO DE ECONOMÍA (Poder Ejecutivo Nacional, 2024).

En consecuencia, en lo que se refiere al análisis del tema tratado en este artículo, tanto la ejecución presupuestaria como la planificación de la fuerza laboral puede encontrar ocasionalmente condicionamientos en dichos mecanismos de control.

### **La Reforma Hacia Adentro y los Entes Integradores**

La agencia integradora de la recaudación tributaria y el control aduanero nace en el período que Oscar OSZLAK denomina la reforma estatal "hacia adentro" y que, impulsada por el Banco Mundial a partir del año 1997, promueve el fortalecimiento de las capacidades institucionales y de gestión por medio de la reestructuración organizativa, la profesionalización de la función pública, la desburocratización de normas o procedimientos y la introducción de nuevas tecnologías de gestión (OSZLAK, Quemar las naves, 1999).

En lo que se refiere a la función de gestión de personas y del capital humano, caracterizan a este paradigma ciertas iniciativas de profesionalización de la carrera administrativa y de la capacitación, incorporación de tecnología, responsabilidad por resultados, contratos por objetivos, definición de estándares e incentivos al desempeño (OSZLAK, Burocracia estatal: política y políticas públicas, 2006).

Como resultado de esta etapa se fusionan diversos entes que cumplían funciones recaudatorias y se generaliza el concepto de administraciones tributarias "integradoras" de los esfuerzos de colección

de los diferentes ingresos públicos implementándose el modelo de “agencia única” impositiva, aduanera y de los Recursos de la Seguridad Social (PAVESI, 1997).

El Decreto N.º 1156/1996 constituye la AFIP y establece que funcionará como ente autárquico en el ámbito del MINISTERIO DE ECONOMIA. Como mencionamos, la AFIP surge de la fusión de dos organismos, la DGI y la ANA (Poder Ejecutivo Nacional, 1996).

La fusión buscó:

- **Mejoras de la eficiencia:** Las fusiones apuntaban a optimizar las operaciones y reducir las redundancias, lo que condujo a una prestación de servicios más eficiente.
- **Reducción de costos:** Al consolidar recursos y eliminar funciones superpuestas, las fusiones ayudaron a reducir los costos operativos.
- **Impacto en los servicios:** Las fusiones tuvieron un impacto mixto en la calidad de los servicios prestados al público, con algunas mejoras observadas en ciertas áreas y problemas persistentes en otras (TESORO, Las fusiones en la Administración Pública Nacional, 1999).

Las fusiones de organismos enfrentan desafíos como la resistencia al cambio, la integración de diferentes culturas organizacionales, e incluso dificultades técnicas y de compatibilización de procedimientos (TESORO, Las fusiones en la Administración Pública Nacional, 1999).

Para que dicha transformación sea exitosa es muy importante una planificación cuidadosa, la participación de las partes interesadas y el monitoreo y la evaluación continuos.

### Misión de la Agencia Tributaria

La administración tributaria, también llamada **agencia tributaria**, es el órgano con carácter de **autoridad fiscal**, que tiene por objeto la realización de una actividad estratégica del Estado consistente en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, aportes y contribuciones a la seguridad social y de sus accesorios para el financiamiento del gasto público.

Dicha “**autoridad fiscal**” es el representante del poder público que está facultado para recaudar **tributos**, controlar a los sujetos obligados y **contribuyentes**, imponer sanciones previstas por los regímenes punitivos y de procedimiento tributario, e interpretar disposiciones de la ley, entre otros (PAVESI, 1997).

En algunos países también asume el control del comercio exterior y la percepción de la renta aduanera.

En la República Argentina el órgano estatal con carácter de “**autoridad fiscal**” a nivel nacional es la Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA).

La ARCA tiene como función principal, la ejecución de la política impositiva, aduanera y de los Recursos de la Seguridad Social de la Nación. La ARCA está a cargo de una persona que es designada

como titular por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional con el título de director ejecutivo (Poder Ejecutivo Nacional, 2024).

### **Evolución de la Estructura Organizacional**

A nivel internacional, como señalamos previamente, el mandato legal de las administraciones tributarias ha evolucionado a lo largo de los años, aumentando las actividades que realizan, integrando sus funciones y creciendo su complejidad técnica y su capilaridad territorial.

El caso argentino no escapa a dicha tendencia ni tampoco a los vaivenes de reestructuraciones y reformas que ha recorrido el Estado y sus organismos. En la década del '90 se impulsaron procesos de transformación que intentaron reemplazar el modelo clásico weberiano por iniciativas de "*nueva gerencia pública*" y de reinención del gobierno importadas acríticamente desde otras latitudes (POLLIT & BOUCKAERT, 2000) (OSBORNE & GAEBLER, 1994).

Estos nuevos paradigmas intentaron reemplazar la rígida planificación ritual y las rutinas operativas de baja calidad por procesos orientados a resultados (GONZÁLEZ CAO, Procesos críticos y buena gobernanza, 2022) (OSZLAK, Burocracia estatal: política y políticas públicas, 2006).

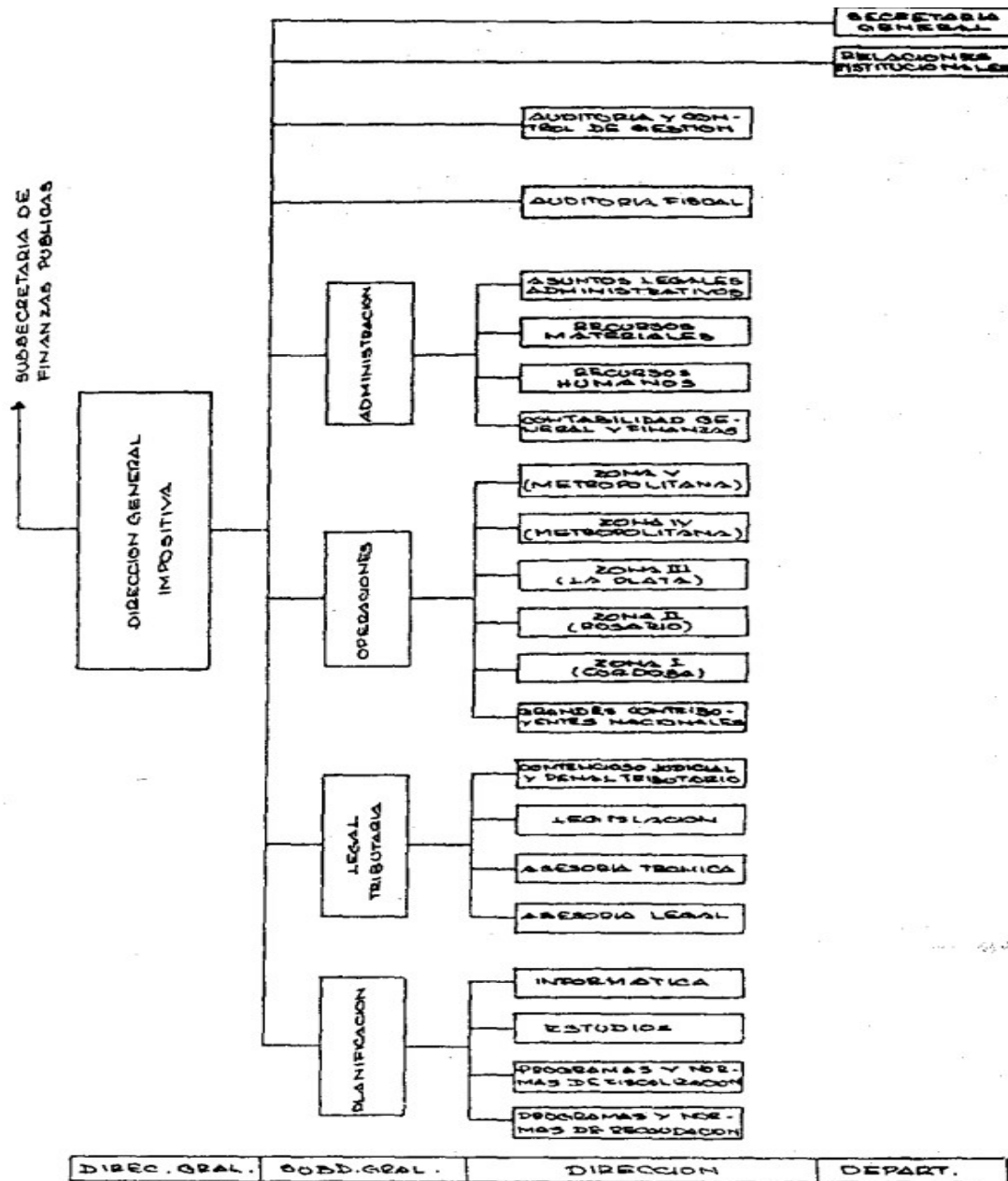
En dicho marco, el Decreto N.º 2476/1990 impulsó un Programa de Reforma Administrativa, el cual estableció la caducidad de las estructuras orgánicas de diversos entes públicos el 31 de enero de 1991.

### *Decreto N.º 1237/1991*

El 26 de junio de 1991 se aprueba una nueva estructura de la Dirección General Impositiva, DGI.

Dicha estructura contaba con cuatro subdirecciones generales (Planificación, Administración, Legal Tributaria y Operaciones) con 18 direcciones que les dependían. Además 2 direcciones y 2 departamentos adicionales dependían directamente de la Dirección General Impositiva.

Gráfico N.º 6. Estructura Decreto N.º 1237/1991



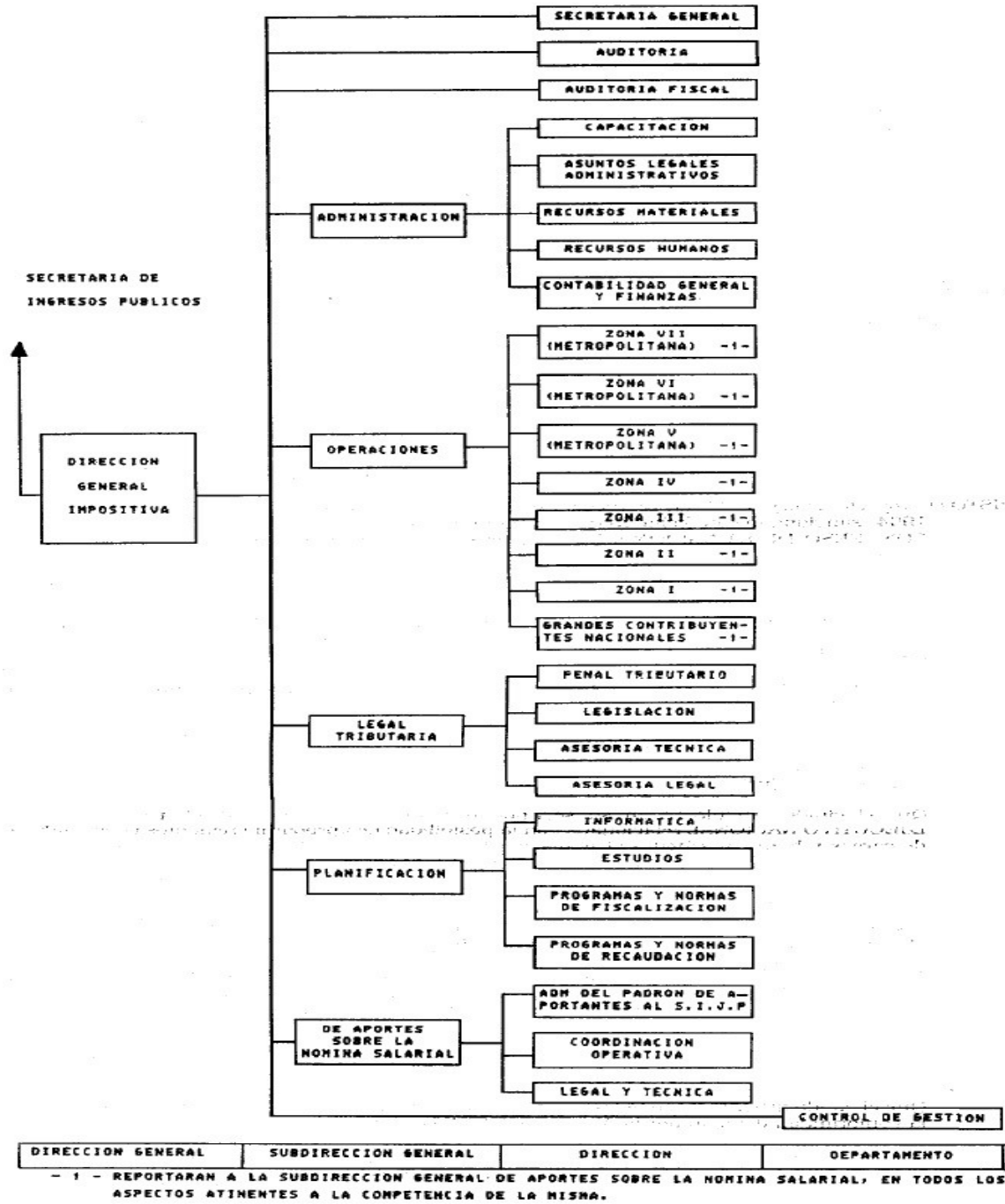
Fuente: Anexo I del Decreto N.º 1237/1991 (Poder Ejecutivo Nacional, 1991).

*Decreto N.º 2612/1993*

Por medio del dictado del Decreto N.º 507/1993 del 24 de marzo de 1993 se transfirió a la DGI la aplicación, recaudación, fiscalización y ejecución Judicial de los recursos de la Seguridad Social.

En consecuencia, el Decreto N.º 2612/1993 del 22 de diciembre de 1993 modificó la Estructura Organizativa de la DGI, creando la SUBDIRECCION GENERAL DE APORTES SOBRE LA NOMINA SALARIAL.

Gráfico N.º 7. Estructura Decreto N.º 2612/1993



Fuente: Anexo I del Decreto N.º 2612/1993 (Poder Ejecutivo Nacional, 1993).

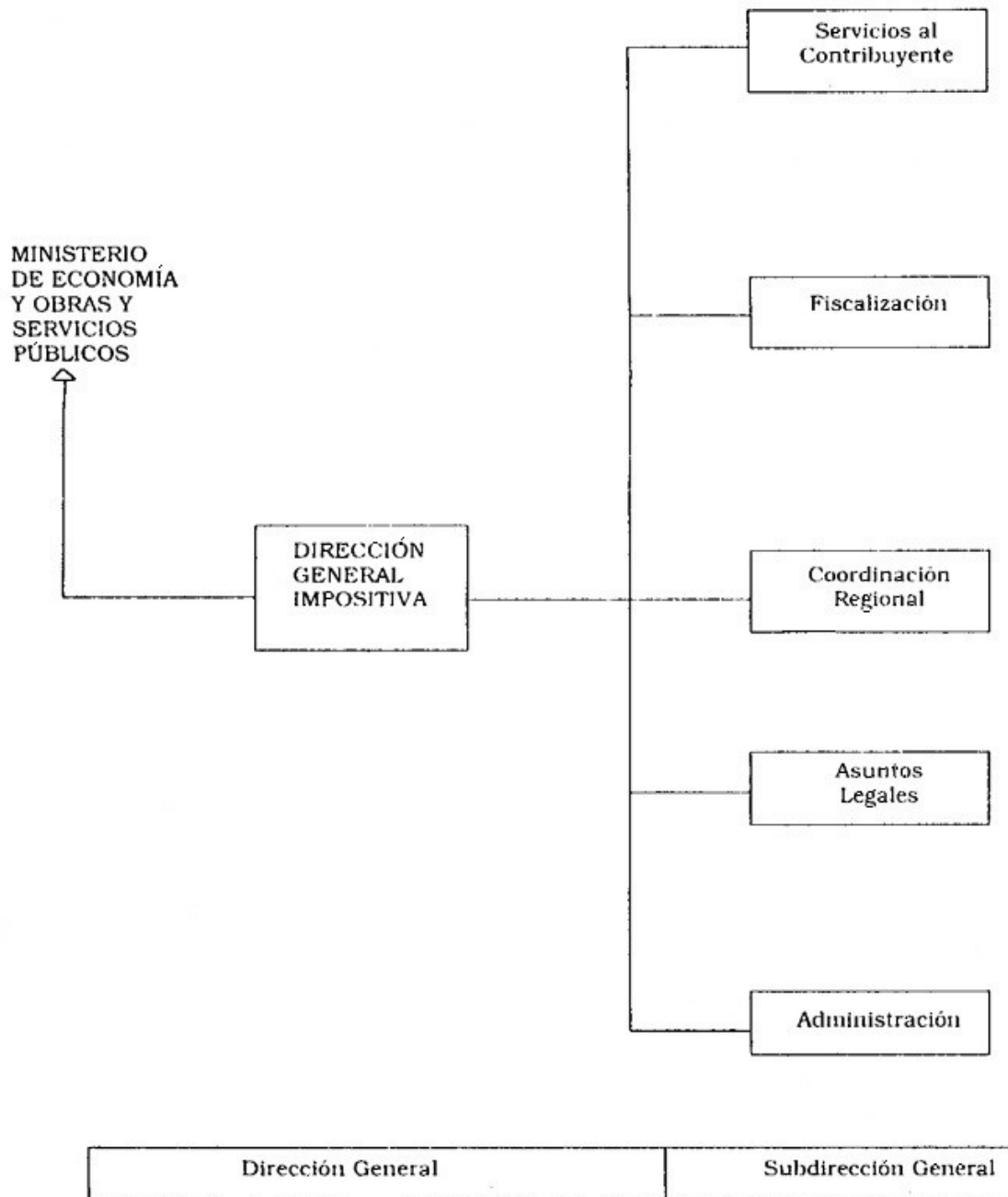
### *Decreto N.º 896/1996*

La Ley N.º 24629 impulsó una reorganización administrativa del sector público.

El Decreto N.º 896/1996 del 1º de agosto de 1996 modificó la dependencia jerárquica de la DGI, la cual pasó a responder directamente al Ministerio de Economía. También creó la figura del Inspector General, un rol de asistencia al director general que sería desempeñada por un funcionario perteneciente a la planta permanente del organismo.

El referido decreto otorgó un plazo de 30 días al director general para aprobar los niveles inferiores correspondientes a la nueva estructura de la DIRECCION GENERAL IMPOSITIVA, estableciendo que mientras tanto las Subdirecciones Generales establecidas por el Decreto N.º 2612/93 ejercerían las responsabilidades primarias y acciones correspondientes.

### *Gráfico N.º 8. Estructura Decreto N.º 896/1996*



Fuente: Anexo I del Decreto N.º 896/1996 (Poder Ejecutivo Nacional, 1996).

*Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 646/1997*

El Decreto N.º 1156/1996 del 14 de octubre de 1996 dispuso la fusión de la ANA<sup>28</sup> y la DGI constituyendo la Administración Federal de Ingresos Públicos, AFIP.

A su vez, el Decreto N.º 1589/1996 del 19 de diciembre de 1996 estableció un plazo de 120 días para que la DGI propusiera el primer nivel de la estructura organizativa del ente autárquico creado por el decreto previo.

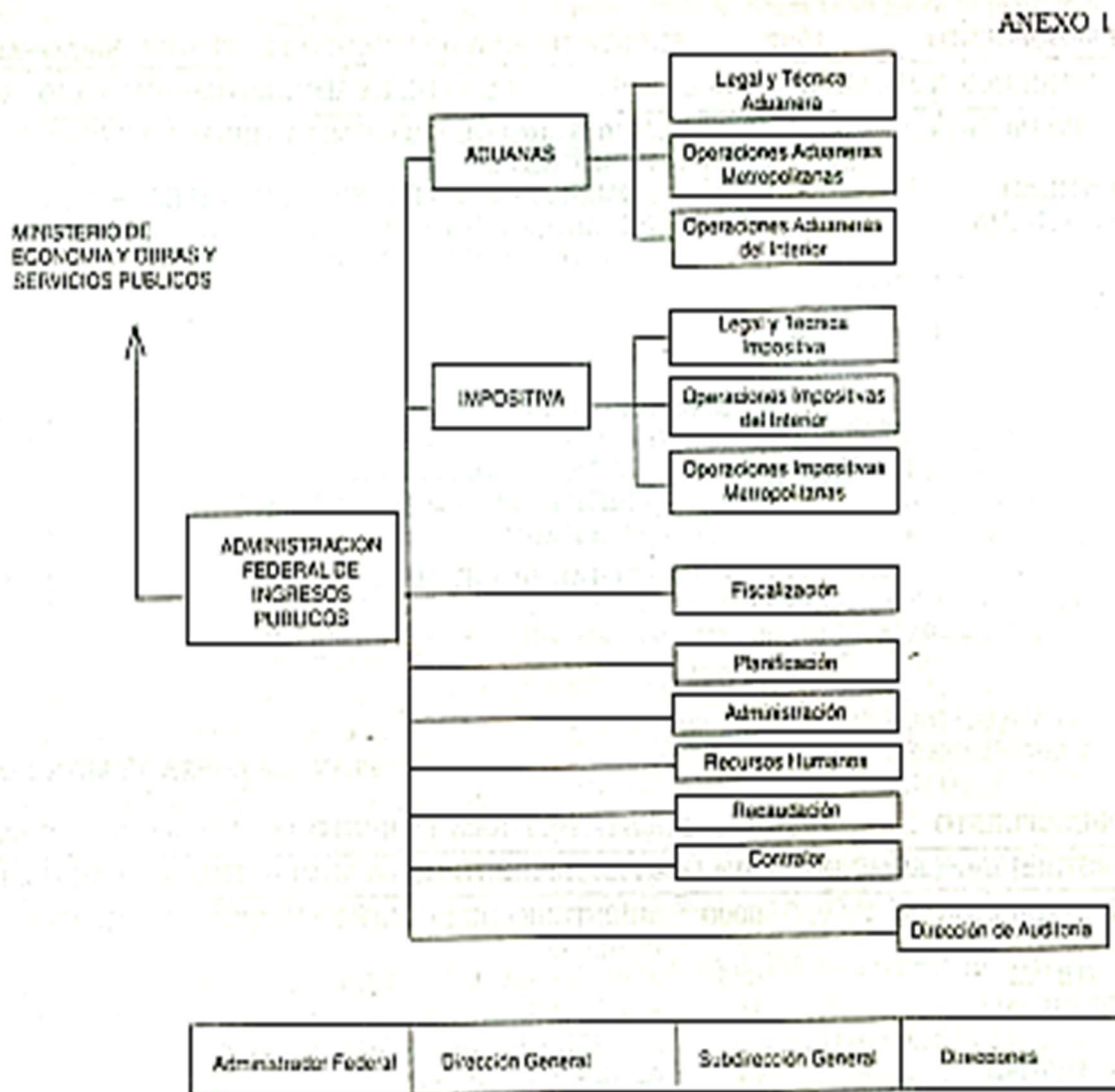
El Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 618 del 10 de julio de 1997 estableció las normas de funcionamiento, las facultades y la conformación de la agencia tributaria como entidad autárquica en el ámbito del MINISTERIO DE ECONOMIA, contemplándose que, además de los directores generales, secundarán al Administrador Federal, subdirectores Generales, cuyo número y competencia serán determinados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL.

El Decreto N.º 646 del 11 de julio de 1997, modificado por sus similares N.º 62 del 29 de enero de 1999, N.º 1231 del 2 de octubre de 2001 y N.º 1647 del 13 de diciembre de 2001, estableció la estructura organizativa de la AFIP, hasta el nivel de Subdirección General (primer nivel) y otorgó al Administrador Federal un plazo de seis meses para aprobar la estructura definitiva de los niveles inferiores.

---

<sup>28</sup> Acrónimo de ADMINISTRACION NACIONAL DE ADUANAS.

Gráfico N.º 9. Estructura Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 646/1997



Fuente: Anexo I del Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 646/1997 (Poder Ejecutivo Nacional, 1997).

Dicha estructura contaba con 6 subdirecciones generales del área central (Fiscalización, Recaudación, Planificación, Administración, Recursos Humanos y Contralor). Además, las Direcciones Generales Impositiva y de Aduanas contaban cada una con 3 subdirecciones generales adicionales.

### *Modificaciones Posteriores*

En lo presupuestario, la agencia tributaria se encuentra incluida en el régimen establecido para los entes enumerados en el inciso c) del Artículo 8° de la Ley N.° 24156, de acuerdo a la sustitución producida por el Artículo 70 de la Ley N.° 25565, con la consecuente autarquía financiera y de gestión, otorgándosele, entre otras facultades, la de determinar su planta de personal, y la distribución y asignación de dotaciones a las distintas unidades del organismo.

A nivel de las Subdirecciones Generales, esas modificaciones deben ser aprobadas por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, tanto a las que dependen en forma directa de la Administración Federal como a las dependientes de las Direcciones Generales Impositiva, de Aduanas y de los Recursos de la Seguridad Social.

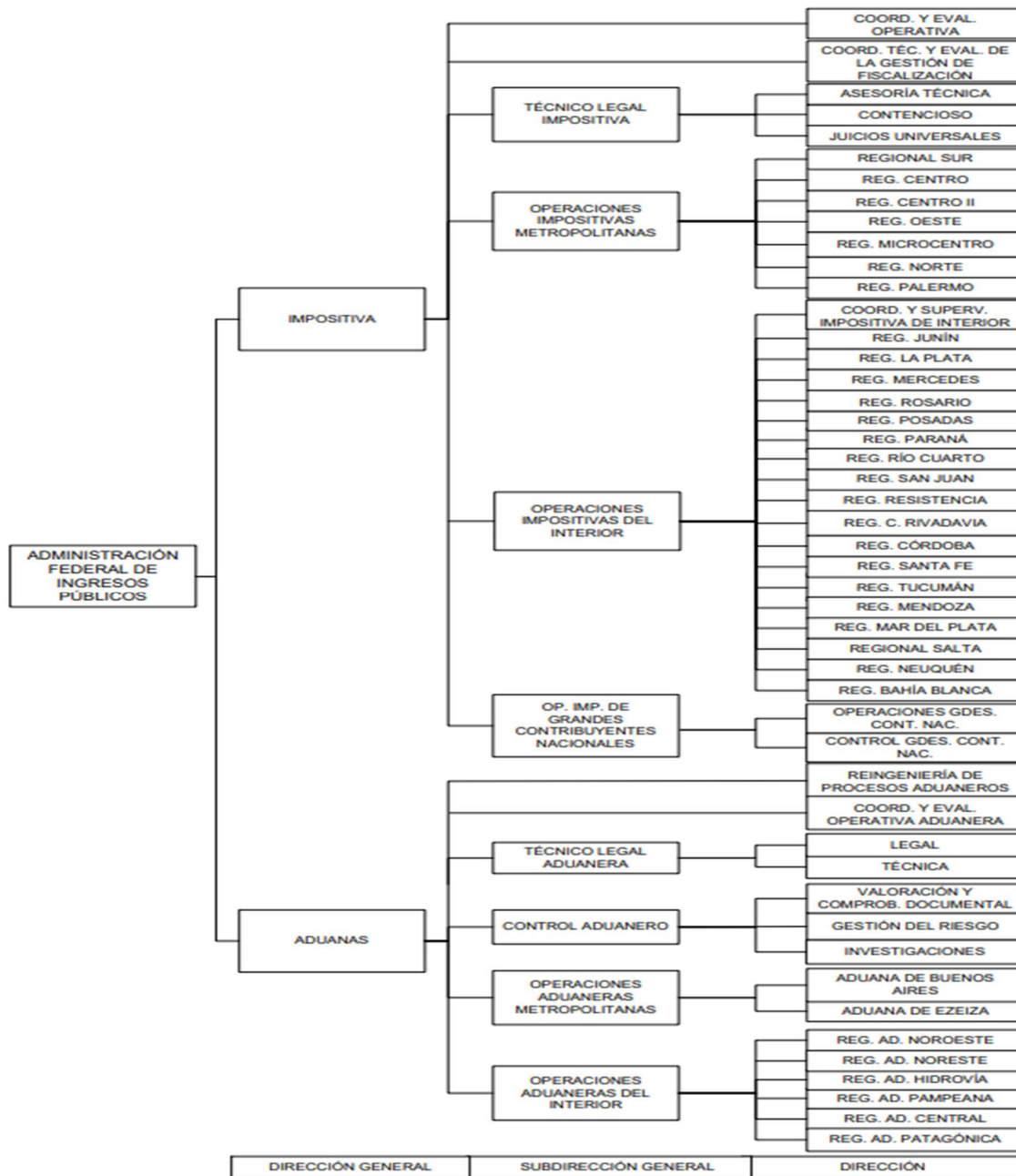
El Decreto N.° 898/2005 del 21 de julio de 2005 aprobó la estructura organizativa hasta nivel de Subdirección General y otorgó 30 días para aprobar los niveles inferiores.

En dicha reforma se estructuran tres unidades de negocio: la Dirección General Impositiva (DGI), la Dirección General de Aduanas (DGA) y la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social (DGSESO), cada una dirigida por un/a director/a General.

A su vez secundan al Administrador/a Federal un conjunto de subdirectores/as Generales que lideran los principales macroprocesos organizativos.

Una vez que la AFIP comenzó a funcionar se sucedieron una serie de modificaciones estructurales que aumentaron su complejidad a efectos de receptor las actividades que fue asumiendo.

*Gráfico N.º 10. Estructura Disposición N.º 189/2020*



Fuente: Anexo I de la Disposición N.º 189/2020 (Poder Ejecutivo Nacional, 2020).

A modo de ejemplo la Disposición N.º 189/2020 del 30 de noviembre de 2020 incluye en su Anexo I las unidades organizativas dependientes de la DGI y de la DGA que se exponen a continuación.

Como novedad con respecto a la estructura original de AFIP presentada previamente encontramos que el área de Grandes Contribuyentes Nacionales se ha convertido en una Subdirección General dependiente de la Dirección General Impositiva.

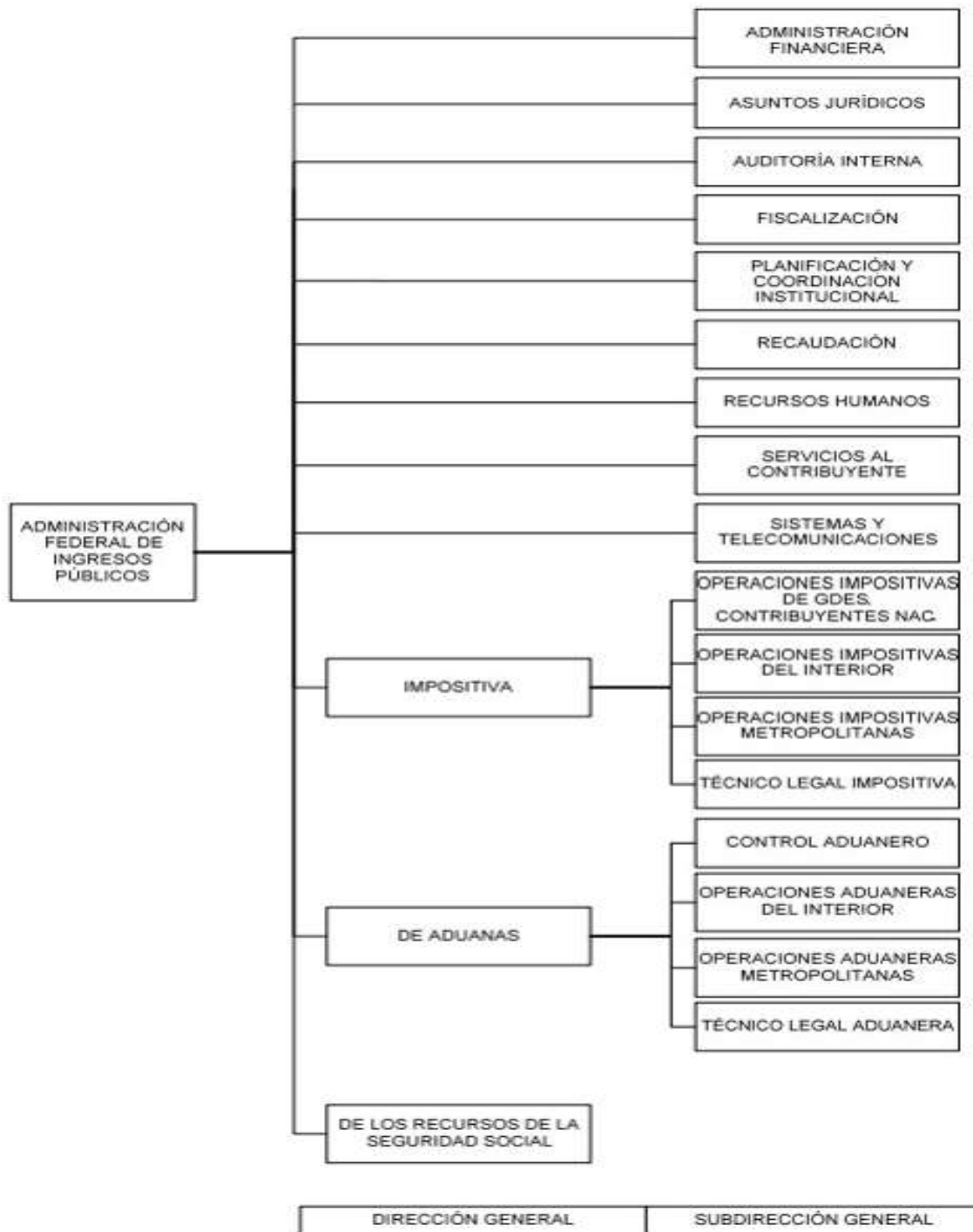
Por su parte se ha incorporado una Subdirección General de Control Aduanero dependiente de la DGA.

Por su parte, respecto de las áreas centrales, encontramos el Decreto N.º 559/2024 del 2 de julio de 2024.

En dicha norma encontramos 9 Subdirecciones Generales dependientes de la autoridad superior de la agencia tributaria (áreas centrales) y, por otra parte 3 Direcciones Generales: Impositiva, de Aduanas y de los Recursos de la Seguridad Social.

Esta última Dirección General sin subdirecciones generales que le dependan.

*Gráfico N.º 11. Estructura Decreto N.º 559/2024*



Fuente: Anexo I del Decreto N.º 559/2024 (Poder Ejecutivo Nacional, 2024).

### *La nueva Agencia de Recaudación y Control Aduanero*

El Decreto N.º 953/2024 disuelve la AFIP y crea la AGENCIA DE RECAUDACIÓN Y CONTROL ADUANERO (ARCA) como ente autárquico en el ámbito del Ministerio de Economía (Poder Ejecutivo Nacional, 2024).

La nueva ARCA está a cargo de un director ejecutivo, que es designado por el PEN, el que estará alcanzado por lo dispuesto en el artículo 8º del Decreto N.º 1399/2001.

El artículo 8º del Decreto N.º 1399/2001 establece que percibirá un sueldo equivalente al de un secretario de Estado. Además, participará de la Cuenta de Jerarquización a que se refiere el artículo 16 del Decreto N.º 1399/2001 según los criterios de aplicabilidad que la reglamentación establezca, medidos en función del nivel de cumplimiento del Plan de Gestión Anual (Poder Ejecutivo Nacional, 2001).

La duración del mandato de la Dirección Ejecutiva de ARCA será de 4 años, pudiendo ser designado por sucesivos períodos, siendo requisito ineludible el previo cumplimiento del Plan de Gestión del mandato anterior. Cuando por cualquier motivo se produjere la vacancia del cargo de director ejecutivo de la ARCA antes del vencimiento de su mandato, la designación de su reemplazante se hará por el término que reste hasta la finalización de dicho mandato (Poder Ejecutivo Nacional, 2024).

Secundan a la Dirección Ejecutiva de la ARCA: 1 director general a cargo de la DGI, 1 director general a cargo de la DGA y subdirectores Generales cuyo número y competencia serán determinados por el PEN. El PEN designará y removerá a los directores generales.

El titular de la ARCA designará y removerá a los subdirectores Generales y a los titulares de las Unidades de estructuras organizativas.

La norma establece que la ARCA es la continuadora jurídica y mantendrá las responsabilidades, competencias y funciones asignadas por el marco legal vigente a la AFIP hasta cumplir los 60 días hábiles administrativos para la publicación de las normas y la Estructura Orgánica y Funcional.

En concordancia, la ARCA ejercerá las funciones de AFIP establecidas por las Leyes N.º 11683, 22091, 22415, los Decretos N.º 507/93 –ratificado por la Ley N.º 24447–, 618/97, 1399/01, 898/05, así como otras leyes y reglamentos relacionados, que mantendrán su vigencia.

### **Gestión Estratégica del Personal y del Capital Humano**

A continuación, intentaremos correlacionar los conceptos desarrollados previamente con un caso real, la gestión de personas y del capital humano en la administración tributaria de Argentina a partir de los datos públicos disponibles en su página de Internet y los que surgen de la encuesta ISORA (GARCIMARTIN & DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, 2023) (CIAT, IOTA, FMI, OCDE, 2024).

En lo que se refiere a la función de gestión de personas y del capital humano, caracterizan a este paradigma ciertas iniciativas de profesionalización de la carrera administrativa y de la capacitación, incorporación de tecnología, responsabilidad por resultados, contratos por objetivos, definición de estándares e incentivos al desempeño (OSZLAK, Burocracia estatal: política y políticas públicas, 2006).

Como la administración tributaria argentina gestiona sus propios regímenes de empleo, no adopta el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) que rige para la Administración Pública central en virtud de la Ley Marco de Empleo Público N.º 25164. En correspondencia, encontramos dos Convenios Colectivos de Trabajo (CCT) diferentes que regulan el desempeño de su personal:

- Laudo N.º 15/1991 para el personal impositivo y de los recursos de la Seguridad Social representado por la entidad sindical denominada AEFIP (Asociación de Empleados Fiscales y de Ingresos Públicos).
- Laudo N.º 56/1992 para el personal aduanero representado por el Sindicato único del Personal Aduanero de la República Argentina (SUPARA).

Un aspecto que debe tenerse en cuenta es la estabilidad en el empleo público, garantía incorporada en la reforma constitucional del año 1957 en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

Oportunamente, en los años '90 del siglo pasado, se reformó el marco convencional mediante ambos laudos del Ministerio de Trabajo previamente referidos, por no llegar a acuerdo entre la representación sindical y la parte empleadora. En dicha reforma se incluyó la posibilidad de despido sin causa. Esta cláusula fue judicializada y, luego de varios años, fue removida debido a la

inconstitucionalidad dictada en diversos fallos de la Corte Suprema de Justicia como “Madorrán, Marta contra Administración Nacional de Aduanas” y “Ruiz, Emilio David c/DGI s/despido” del año 2007.

En el actual contexto de cambios tecnológicos disruptivos un aspecto a considerar para potenciar la implementación de una mirada estratégica de la gestión de personas es la coexistencia de diversos sistemas que proveen información sobre la administración del capital humano, muchos de ellos basados en tecnologías heredadas (“*legacy*”) que no aprovechan en todo su potencial la explotación integral de datos.

En lo que se refiere a la organización del trabajo, el sistema de clasificación de puestos es continuamente revisado por un área especializada, sin embargo, la generalidad con la cual originalmente fueron descriptos algunos puestos y la velocidad con la cual se asumen nuevas tareas que exceden el mandato legal original de la administración tributaria hace que la asignación de un perfil a un nuevo puesto de trabajo ante la creación de nuevas estructuras o la asunción de responsabilidades no previstas, muchas veces deba realizarse “ad hoc” o forzando la elección de “lo más parecido” dentro del catálogo disponible.

En lo que se refiere a la recepción y bienvenida de las nuevas incorporaciones, algunas tienen definido una trayectoria de actividades de capacitación y entrenamiento a fin de certificar la formación requerida para el ejercicio de funciones operativas, como es el caso del servicio aduanero (por ejemplo: guarda, guarda verificador/a, operador/a de escáner, medidor/a, guía de can, auxiliar de verificación o

verificador/a). Sin embargo, dicho aspecto no está definido con igual precisión para otras áreas de negocio.

Los procesos de gestión del rendimiento se han instrumentado por medio de evaluaciones de desempeño que también tienen cierto impacto en la remuneración. Por otra parte, en lo referido a la gestión de la compensación existen componentes relacionados con la antigüedad en el empleo, el grado en el escalafón, el título profesional y el desempeño de funciones ejecutivas de jefatura (“personal a cargo”).

Sin perjuicio de ello, en lo referido a reconocimientos intrínsecos y extrínsecos aún hay un potencial para retribuir la carrera horizontal, las destrezas demostradas en el desempeño diario, la complejidad de las tareas que se realizan y el conocimiento de la función. En lo que se refiere la utilización de mecanismos de reconocimiento no monetario su aplicación no es generalizada y depende de impulsos discontinuos de cada estilo de conducción.

Otra cuestión que tiene potencial para trabajar son los planes de sucesión formal del personal que alcanza la edad de jubilación y la transferencia de conocimientos y capital humano al resto de la plantilla.

Respecto de la gestión de las relaciones humanas y sociales los relevamientos de clima laboral no han tenido una continuidad periódica y los intervalos entre ellos son variables. Y, respecto de las comunicaciones internas se han explorado diferentes canales de contacto con el personal.

Por otra parte, en lo que respecta al tamaño de la dotación de personal recurriremos a los datos publicados por ISORA (GARCIMARTIN & DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, 2023) y los compararemos con diferentes variables. A los efectos comparativos utilizaremos los datos de Argentina, el promedio de América Latina y el Caribe (ALC) y el de los diversos miembros del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).

Para empezar, analizaremos la relación con la población total y con la población económicamente activa.

*Cuadro N.º 16. Población total y personal empleado. Países miembros del CIAT. Año 2021.*

Jurisdicción	Relación entre población total y personal empleado
<b>Argentina</b>	3138
<b>Brasil</b>	15908
<b>Colombia</b>	7534
<b>Costa Rica</b>	5695
<b>España</b>	2298
<b>EE.UU.</b>	4219
<b>Perú</b>	4572
<b>Promedio ALC</b>	3583
<b>Promedio Países de ingreso medio - bajo</b>	2821
<b>Promedio Países de ingreso medio - alto</b>	1529
<b>Promedio Miembros CIAT</b>	4920

Fuente: Elaboración propia, en base a información de ISORA (GARCIMARTIN & DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, 2023).

Como vemos en el cuadro previo, para el heterogéneo conjunto de países que integran el CIAT se obtiene un promedio 4920 habitantes (población total) por cada trabajador empleado en la Administración Tributaria (ETC), el cual resulta ampliamente superior al promedio de América Latina y el Caribe que es de 3583.

Los números propios de Argentina que resultan ser de 3138 (63% del valor promedio CIAT), se sitúan entre España que ronda los 2298 y EE.UU. con 4219.

*Cuadro N.º 17. Población económicamente activa y personal empleado. Países miembros del CIAT. Año 2021.*

Jurisdicción	Relación entre población económicamente activa y personal empleado
<b>Argentina</b>	1452
<b>Brasil</b>	7826
<b>Colombia</b>	3900
<b>Costa Rica</b>	2794
<b>España</b>	1133

<b>EE.UU.</b>	2112
<b>Perú</b>	2423
<b>Promedio ALC</b>	1945
<b>Promedio Países de ingreso medio - bajo</b>	2821
<b>Promedio Países de ingreso medio - alto</b>	1529
<b>Promedio Países Miembros CIAT</b>	2182

Fuente: Elaboración propia, en base a información de ISORA (GARCIMARTIN & DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, 2023)

Como vemos en el cuadro anterior, al considerar la proporción de la población activa por cada trabajador de las Administraciones Tributarias nos encontramos con un promedio global de 2182 habitantes para los integrantes del CIAT, una media decreciente para América Latina y el Caribe de 1945.

En esta métrica el valor de 1452 para Argentina (66,54% del valor promedio CIAT) vuelve a situarse entre los 1133 de España y los 2112 de EE.UU.

Asimismo, en lo que respecta al tamaño de la dotación de personal también podemos recurrir a la comparación con el universo de **contribuyentes** activos en los principales impuestos aplicados:

- Contribuyentes del Impuesto a los Ingresos Personales de las Personas Humanas (IRP),
- Contribuyentes del Impuesto a las Ganancias Personas Jurídicas (IRE) y,
- Contribuyentes del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Al recurrir a estas métricas debemos tener en cuenta que el diseño del sistema tributario de cada país puede darle mayor preponderancia en su composición a los impuestos indirectos por sobre los directos, o viceversa. Dicha diferencia influirá sobre los valores que presentaremos.

*Cuadro N.º 18. Contribuyentes del Impuesto a los Ingresos Personales de las Personas Humanas y personal empleado. Países miembros del CIAT. Año 2021.*

Jurisdicción	Relación entre contribuyentes del Impuesto a los Ingresos Personales y personal empleado
Argentina	243
Brasil	2644
Colombia	654
Costa Rica	451
España	1230
EE.UU.	N/D
Perú	1224
Promedio ALC	733
Promedio Países de ingreso medio - bajo	537
Promedio Países de ingreso medio - alto	691
Promedio Países Miembro CIAT	1003

Fuente: Elaboración propia, en base a información de ISORA (GARCIMARTIN & DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, 2023)

Como vemos en el cuadro antecedente, de la comparación del tamaño del personal empleado en función de la cantidad de contribuyentes del Impuesto a los Ingresos Personales de las Personas Humanas (Impuesto a la Renta de las Personas - IRP) surge un promedio global de 1003 cotizantes para los integrantes del CIAT y una media decreciente para América Latina y el Caribe de 733.

El valor menor de apenas 243 para Argentina (24% del valor promedio CIAT) podría explicarse por su preferencia por los impuestos indirectos y no por la imposición a las rentas de las personas humanas.

*Cuadro N.º 19. Contribuyentes del Impuesto a las Ganancias de las Personas Jurídicas y personal empleado. Países miembros del CIAT. Año 2021.*

Jurisdicción	Relación entre contribuyentes del Impuesto a las Ganancias de las Personas Jurídicas y personal empleado
<b>Argentina</b>	33
<b>Brasil</b>	N/D
<b>Colombia</b>	204
<b>Costa Rica</b>	421

<b>España</b>	104
<b>EE.UU.</b>	N/D
<b>Perú</b>	228
<b>Promedio ALC</b>	89
<b>Promedio Países de ingreso medio - bajo</b>	61
<b>Promedio Países de ingreso medio - alto</b>	97
<b>Promedio Países Miembro CIAT</b>	100

Fuente: Elaboración propia, en base a información de ISORA (GARCIMARTIN & DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, 2023)

Por su parte, la comparación del tamaño del personal empleado en función de la cantidad de contribuyentes del Impuesto a las Ganancias para Personas Jurídicas (Impuesto a la Renta de las Empresas - IRE) muestra un promedio global de 100 cotizantes para los integrantes del CIAT, una media cercana para América Latina y el Caribe de 89.

Al igual que en el caso anterior, el valor menor de apenas 33 para Argentina (33% del valor promedio CIAT) podría explicarse por su preferencia por los impuestos indirectos y no por la imposición a las rentas de las sociedades.

*Cuadro N.º 20. Contribuyentes del IVA y personal empleado. Países miembros del CIAT. Año 2021.*

Jurisdicción	Relación entre contribuyentes del IVA y personal empleado
<b>Argentina</b>	126
<b>Brasil</b>	N/D
<b>Colombia</b>	230
<b>Costa Rica</b>	582
<b>España</b>	356
<b>EE.UU.</b>	N/D
<b>Perú</b>	230
<b>Promedio ALC</b>	157
<b>Promedio Países de ingreso medio - bajo</b>	56
<b>Promedio Países de ingreso medio - alto</b>	108
<b>Promedio Países Miembro CIAT</b>	195

Fuente: Elaboración propia, en base a información de ISORA (GARCIMARTIN & DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, 2023)

Finalmente, respecto del Impuesto al Valor Agregado (Impuesto al Valor Añadido - IVA), las medias para los países del CIAT resultan ser de 195, para América Latina y el Caribe de 157 y para Argentina de tan solo 126 (64% del valor promedio CIAT).

Como señalara oportunamente Díaz de Sarralde en la edición previa de dicho Panorama publicada en el año 2019 esta gran heterogeneidad es multicausal y puede reconocer, entre tantos otros

factores, a circunstancias demográficas, mayor informalidad, debilidad de los impuestos directos e importancia de los pagos de los grandes contribuyentes con relación al total de la recaudación (MORÁN & DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, 2021).

A su vez, podemos considerar la distribución del personal respecto de los principales macroprocesos que componen una administración tributaria (GONZÁLEZ CAO, Gestión estratégica, 2023).

Comenzaremos analizando la distribución del personal empleado en los tres principales macroprocesos misionales que señala la encuesta ISORA (GARCIMARTIN & DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, 2023):

- Registro, asistencia y pagos (RAP)
- Ciclo completo de **fiscalización**: Auditoría, investigación y control (AIC)
- Gestión y regularización de deudas (MRD)

*Cuadro N.º 21. Dotación de Personal dedicada a Tareas de Inspección. Países miembros del CIAT. Año 2021.*

Jurisdicción	Porcentaje de la dotación de personal dedicada a Inspección
Argentina	36,7
Brasil	14,9
Colombia	26,0

Costa Rica	34,6
España	44,3
EE.UU.	25,8
Perú	35,4
Promedio ALC	23,4
Promedio Países de ingreso medio - bajo	20,3
Promedio Países de ingreso medio - alto	27,1
Promedio Países Miembro CIAT	23,5

Fuente: Elaboración propia, en base a información de ISORA (GARCIMARTIN & DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, 2023)

De la información de ISORA (GARCIMARTIN & DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, 2023) surge que la dotación de personal de *fiscalización* en Argentina (36,7%) es superior a los promedios de los miembros del CIAT (23,5%) y del conjunto regional de América Latina y el Caribe (23,4%).

Esta diferencia podría explicarse por el énfasis que la administración tributaria argentina pone en la descentralización del proceso de investigación, fiscalización y auditoría fiscal, en el cual tienen un alto peso relativo las unidades regionales dedicadas a dicha tarea.

*Cuadro N.° 22. Dotación de Personal dedicada a Tareas de Gestión y regularización de deudas. Países miembros del CIAT. Año 2021.*

Jurisdicción	Porcentaje de la dotación de personal dedicada a gestión y regularización de deudas
<b>Argentina</b>	14,6
<b>Brasil</b>	24,5
<b>Colombia</b>	17,5
<b>Costa Rica</b>	18,2
<b>España</b>	20,3
<b>EE.UU.</b>	11,2
<b>Perú</b>	15,6
<b>Promedio ALC</b>	13,8
<b>Promedio Países de ingreso medio - bajo</b>	12,9
<b>Promedio Países de ingreso medio - alto</b>	13,1
<b>Promedio Países Miembro CIAT</b>	12,6

Fuente: Elaboración propia, en base a información de ISORA (GARCIMARTIN & DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, 2023)

Por su parte, la función de gestión y regularización de deudas (MRD) en Argentina (14,6%) es similar a los promedios de CIAT (12,6%) y de la región (13,8%).

*Cuadro N.º 23. Dotación de Personal asignada a Áreas Centrales. Países miembros del CIAT. Año 2021.*

Jurisdicción	Porcentaje de la dotación de personal asignada a Áreas Centrales
Argentina	18,0
Brasil	6,2
Colombia	24,6
Costa Rica	27,8
España	12,9
EE.UU.	6,9
Perú	14,1
<b>Promedio ALC</b>	<b>20,3</b>
<b>Promedio Países de ingreso medio - bajo</b>	<b>25,6</b>
<b>Promedio Países de ingreso medio - alto</b>	<b>20,0</b>
<b>Promedio Países Miembro CIAT</b>	<b>24,5</b>

Fuente: Elaboración propia, en base a información de ISORA (GARCIMARTIN & DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, 2023)

Por otra parte, nos interesa destacar el menor valor de personal asignado a la sede central en el caso de Argentina (18%) frente a los promedios de CIAT (24,5%) y de la región (20,3%). Esto podemos explicarlo, como lo hemos señalado previamente, en el grado de descentralización operativo en las

Direcciones Regionales y las correspondientes Agencias, Distritos y Receptorías locales que la administración tributaria argentina ha establecido para atender la vasta extensión geográfica de un país de dimensiones continentales, el cuarto país en toda América y el octavo en extensión a nivel mundial.

*Cuadro N.º 24. Composición del personal empleado por rangos de edad. Países miembros del CIAT. Año 2021.*

Jurisdicción	Menor de 25	Entre 25 y 34	Entre 35 y 44	Entre 45 y 54	Entre 55 y 64	Mayor a 64
<b>Argentina</b>	1,3	10,5	20,9	34,6	29,0	3,6
<b>Brasil</b>	0	3,3	22,8	32,9	32,3	8,6
<b>Colombia</b>	1,2	17,4	27	22,2	28,1	4
<b>Costa Rica</b>	0,6	20,8	28,3	24,8	24,6	1
<b>España</b>	0,1	9,2	14,7	25,4	47	3,7
<b>EE.UU.</b>	2,9	12,7	22,4	25,7	28,9	7,4
<b>Perú</b>	0,7	25,1	29,8	22,7	17,5	4,2
<b>Promedio</b>	4,2	25,7	32,6	22,4	13,4	1,7
<b>ALC</b>						
<b>Promedio</b>	4,5	30,4	33	23,1	8,7	0,2
<b>Países de ingreso medio – bajo</b>						
<b>Promedio</b>	3	25,5	30,7	25	14,8	1,1
<b>Países de ingreso</b>						

medio – alto						
<b>Promedio</b>	2,6	23,2	27,8	24,0	19,9	2,7
<b>Países</b>						
<b>Miembro</b>						
<b>CIAT</b>						

Fuente: Elaboración propia, en base a información de ISORA (GARCIMARTIN & DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, 2023)

Como vemos en el cuadro previo, la dotación de personal empleado de la Administración Tributaria se encuentra más envejecida en ciertos países, alcanzando los mayores de 45 años el siguiente porcentaje:

- España: 76,1%
- Brasil: 73,8%
- Argentina: 67,2%
- EE.UU.: 62%

Sin embargo, es importante destacar que es esperable que esta relación se modifique en las próximas ediciones de la encuesta ISORA en vistas a los procesos en marcha de desvinculación de los agentes de mayor edad por acceso a programas de jubilación.

*Cuadro N.º 25. Composición del personal empleado por rangos de antigüedad. Países miembros del CIAT. Año 2021.*

Jurisdicción	Menor a 5 años	Entre 5 y 9 años	Entre 10 y 19 años	Mayor a 19 años
<b>Argentina</b>	10,0	9,5	32,3	48,2
<b>Brasil</b>	0,2	11,2	32,3	56,2
<b>Colombia</b>	43,8	19,1	6,0	31,1
<b>Costa Rica</b>	22,7	10,7	29,0	37,7
<b>España</b>	15,6	5,3	16,6	62,6
<b>EE.UU.</b>	29,9	9,3	31,0	29,8
<b>Perú</b>	30,7	20,0	15,9	33,3
<b>Promedio ALC</b>	28,0	19,9	28,3	23,8
<b>Promedio</b>	28,8	20,1	30,2	20,8
<b>Países de ingreso medio – bajo</b>				
<b>Promedio</b>	22,4	18,5	32,5	26,6
<b>Países de ingreso medio – alto</b>				
<b>Promedio</b>	29,5	16,5	24,3	29,7
<b>Países Miembro CIAT</b>				

Fuente: Elaboración propia, en base a información de ISORA (GARCIMARTIN & DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, 2023)

En concordancia, en el cuadro antecedente podemos analizar la antigüedad del personal de la Administración Tributaria. De su lectura surge que en ciertas organizaciones las personas que llevan más de 19 años trabajando ocupan un porcentaje importante de la dotación:

- España: 62,6%
- Brasil: 56,2%
- Argentina: 48,2%

Estos valores más que duplican los valores promedio de América Latina y el Caribe (23,8%) y también superan al ponderado de los países miembros del CIAT (29,7%).

Este valor es una referencia respecto de la experiencia acumulada de quienes se desempeñan en la administración tributaria y guarda una relación directa con la edad promedio del personal.

Es de esperar que, en la medida en que accedan a la edad jubilatoria una gran cantidad de agentes, dichas métricas se modifiquen en futuras Encuestas ISORA que se realicen (Fuente: Informe N.º 141 de Jefatura de Gabinete de Ministros al Senado de la Nación,

[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_141\\_-\\_hsn.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_141_-_hsn.pdf) ).

*Cuadro N.º 26. Indicadores de la dinámica del personal empleado. Países miembros del CIAT. Año 2021.*

Jurisdicción	Tasa de Ingreso	Tasa de Egreso	Saldo Anual
<b>Argentina</b>	-	2,5	-522
<b>Brasil</b>	-	3,7	-651
<b>Colombia</b>	-	1,0	-113
<b>Costa Rica</b>	-	0,9	-8
<b>España</b>	-	0,2	-48
<b>EE.UU.</b>	0,6	-	455
<b>Perú</b>	2,2	-	242
<b>Promedio ALC</b>	3,7	2,8	-1277
<b>Promedio Países de ingreso medio - bajo</b>	5,8	2,0	2380
<b>Promedio Países de ingreso medio – alto</b>	8,4	3,3	-10508
<b>Promedio Países Miembro CIAT</b>	4,0	2,7	-3110

Fuente: Elaboración propia, en base a información de ISORA (GARCIMARTIN & DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, 2023).

En el cuadro anterior presentamos la dinámica reciente del personal:

- Tasa de Ingreso: se refiere a relación entre las contrataciones realizadas durante el año 2021 y la dotación promedio de personal durante dicho año.
- Tasa de Egreso: se refiere a relación entre las desvinculaciones realizadas durante el año 2021 y la dotación promedio de personal durante dicho año.

Como podemos apreciar en algunos casos el saldo es negativo, lo que significa que se reduce la dotación de personal de la administración tributaria. Por el contrario, en aquellos que apreciamos un saldo positivo, dicha métrica podría responder a programas de refuerzo de dotación que se hayan impulsado en el período bajo análisis.

En el cuadro anterior presentamos la dinámica reciente del personal, concluyendo que el saldo anual para el año fiscal 2021 fue negativo tanto para Argentina (-522) como para América Latina y el Caribe (-1277) y para los países miembros del CIAT (-3110).

Este dato muestra una tendencia de reducciones netas de personal en algunos casos por decrecimiento vegetativo de la plantilla de personal originado en jubilación de sus integrantes y decesos (este origen está más presente en las organizaciones que poseen mayor cantidad de personal que supera los 65 años).

Esta tendencia, de mantenerse puede complicar gravemente la reposición del personal que alcance la edad jubilatoria e influirá en futuras mediciones de antigüedad y, posiblemente, de edad del personal.

*Cuadro N.º 27. Indicadores de la dinámica del personal empleado. Países miembros del CIAT. Año 2021.*

Jurisdicción	Cantidad Administraciones Tributarias con saldo positivo	% Administraciones Tributarias con saldo positivo
<b>Total ISORA</b>	64	36,8
<b>Promedio ALC</b>	9	27,3
<b>Promedio Países de ingreso medio - bajo</b>	17	38,6
<b>Promedio Países de ingreso medio – alto</b>	18	35,3
<b>Promedio Países Miembro CIAT</b>	12	31,6

Fuente: Elaboración propia, en base a información de ISORA (GARCIMARTIN & DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, 2023).

Otro valor que surge del cuadro precedente son las tasas de ingreso o reclutamiento de trabajadores, así como las de salida o baja, considerando las contrataciones/bajas en el año fiscal 2021 respecto de la dotación promedio de personal durante el mismo período. Dicho promedio se calcula dividiendo por dos la suma de dotación total al inicio y al final del año analizado.

Al comparar los valores vemos que la tasa de ingreso de personal promedio para los miembros del CIAT (4%) resulta similar al agrupamiento de los países de América Latina y el Caribe (3,7%), mientras que Argentina ha congelado los ingresos.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con la tasa de egreso o salida de personal, donde el promedio es similar tanto en los países del CIAT (2,7%) y América Latina y el Caribe (2,8%) como en Argentina (2,5%).

### Conclusiones

Para cerrar el presente análisis, es importante tener en cuenta que no se pueden aventurar conclusiones apresuradas respecto de estos indicadores sin antes considerar detalladamente los potenciales factores que inciden.

Dichos factores son multicausales y pueden estar relacionados con las etapas evolutivas que atraviesa cada administración tributaria, el contexto macroeconómico propio y otras características particulares de cada jurisdicción (GONZÁLEZ CAO, El Capital Humano de las Administraciones Tributarias en la era exponencial, 2024).

Al realizar la comparación entre las administraciones tributarias de diferentes países deben tenerse en cuenta las diferencias en la organización política (países federales que descentralizan las

potestades tributarias o países unitarios que las centralizan), cómo delinear su sistema impositivo (mayor relevancia de los impuestos directos o de los indirectos), demografía y geografía (extensión territorial, concentración en pocas ciudades) y preponderancia de ciertos sectores económicos (preeminencia de la industria o de la explotación de materias primas).

La incidencia de estas variables sobre algunos de los indicadores seleccionados para la comparación requiere un gran esfuerzo para identificar los motivos de las divergencias entre países que podrían considerarse análogos a primera vista.

Como hemos podido repasar, los entes públicos en general, y las administraciones tributarias en particular, han adoptado diferentes modelos organizativos que reconocen como punta de partida el paradigma weberiano.

Sin embargo, a lo largo del tiempo han presentado una evolución en la cual se fueron apilando novedades unas sobre otras como si fueran capas geológicas.

Las reformas recientes han sido influenciadas tanto por la nueva gerencia pública como por las iniciativas de reinención del gobierno.

Los actuales intentos de modernización de la gobernanza agregan un elemento adicional.

En esta lógica la descentralización administrativa se ha impuesto como respuesta a la necesidad de independencia y especialización técnica, pero también a la creciente complejidad de actividades asumidas y a la extensión territorial.

En paralelo aparece la tendencia a la integración de mandatos legales bajo un modelo de agencia única con una estructura simplificada y más eficiente.

No podemos identificar un modelo único y universal para todos los casos al estar en juego tantas variables diferentes.

Por tales motivos, hemos podido apreciar que los modelos de gobernanza varían significativamente y que la elección adecuada para cada situación deberá surgir de un análisis a conciencia que sopesa cada una de las variables que hemos presentado en la presente investigación.

## Referencias

- ABRITTA, S., DARSAUT, A. H., DEVOTO, E., GIORDANO, H. A., POZZO, O., RAMIREZ, G. A., & TADDEI, P. (2010). *El modelo de Agencia única y su relación con los Recursos de la Seguridad Social* (Cuaderno 13 ed., Vol. 13). (A. Administración Federal de Ingresos Públicos, Ed.) Buenos Aires: Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros y de los Recursos de la Seguridad Social, AFIP.
- Administración Federal de Ingresos Públicos, AFIP. (15 de Junio de 2018). Resolución General N.º 4263. *Sistema Único Tributario. Convenio Marco de Colaboración*. Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial de la República Argentina.
- Administración Federal de Ingresos Públicos, AFIP. (7 de Mayo de 2024). Resolución General N.º 5508. *Seguridad Social. "Simplificación registral"*. Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial de la República Argentina.
- Administración Tributaria, Ministerio de Hacienda de Dinamarca. (17 de Setiembre de 2024). *Skatteforvaltningen*. Obtenido de Administración Tributaria, Historia: <https://skatteforvaltningen.dk/om-skatteforvaltningen/skatteforvaltningens-historie>
- Agencia Estatal de Administración Tributaria de España. (1997). La importancia de la autonomía de la administración integrada. *Autonomía y control en la administración integrada* (págs. 1-18). Madrid: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT.
- BARRAND, P., ROSS, S., & HARRISON, G. (2004). *Integrating a Unified Revenue Administration of Tax and Social Contribution Collections: Experiences of Central and Eastern European Countries*. International Monetary Fund, FMI, Fiscal Affairs Department. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- BARREIX, A., DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, S., ZAMBRANO, R., & BÈS, M. (15 de Julio de 2024). *Recaudando Bienestar, Banco Interamericano de Desarrollo, BID*. Obtenido de El futuro de las administraciones tributarias está en la inteligencia generada por datos masivos: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/futuro-administraciones-tributarias-agencia-de-datos/>
- BARZELAY, M. (2001). *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Los Angeles: University of California Press. Obtenido de <https://archive.org/details/newpublicmanagem00barz/page/n5/mode/2up?view=theater>
- BERTRANOU, J. (Enero-Junio de 2013). Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional. Análisis del caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial de Argentina. *Perspectivas de Políticas Públicas*, 2(4), 11-39.
- BETTE, M. (2011). La fusión de la administración de tributos internos con otras funciones de la Hacienda Pública: justificación y viabilidad. Tema 1.3. Países Bajos. En C. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, *El mejoramiento de la eficacia de las Administraciones Tributarias a través de nuevos modelos de organización* (págs. 81-92). Ciudad de Panamá: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT.
- BIELSA, R. (1935). *El problema de la descentralización administrativa*. Buenos Aires: J. Lajouane & Cía.
- BIELSA, R., & LUQUI, R. E. (2017). *Derecho Administrativo* (Séptima edición actualizada ed., Vol. I). Buenos Aires, Argentina: La Ley.

- BONIFACIO, A. (2022). Programa de inducción. *Estado y Administración Pública*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Nacional de la Administración Pública, INAP.
- BULLRICH, R. (1932). *Curso de derecho Administrativo* (Vol. Tomo II). Buenos Aires: Biblioteca Jurídica Argentina.
- BURCHI, F., VON SCHILLER, A., & STRUPAT, C. (2020). Social protection and revenue collection: How they can jointly contribute to strengthening social cohesion. (Wiley-Blackwell, Ed.) *International Social Security Review*, 73(3), 13-32.
- CAMPOS DE MARTINEZ, M. (1997). La gestión del cambio en la Administración Tributaria, Tema 2.2. Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria, SENIAT Venezuela. En C. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, & A. G. 31 (Ed.), *Atributos necesarios para una sana y eficaz administración tributaria* (págs. 95-103). Buenos Aires: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT.
- CARMONA, R. R. (2012). Políticas públicas y participación ciudadana en la esfera local. Análisis y reflexiones a la luz de la experiencia argentina reciente. *Estado, Gobierno, Gestión. Revista Chilena de Administración Pública*, 169-185.
- CASAGRANDE, A. E. (2014). Autonomía y descentralización en la construcción del Estado argentino (1860-1940). Por una historia política de los conceptos jurídico-administrativos. *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 43, 251-290.
- CASTAGNOLA, H. (2020). *La Auditoría Fiscal y el control del cumplimiento*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT. (2011). *El mejoramiento de la eficacia de las Administraciones Tributarias a través de nuevos modelos de organización*. (P. Conferencia Técnica CIAT 2010, Ed.) Ciudad de Panamá, República de Panamá: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT.
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT. (2015). *Modelo de Código Tributario*. Ciudad de Panamá: CIAT.
- CIAT, IOTA, FMI, OCDE. (13 de 11 de 2024). *International Survey on Revenue Administration*. Obtenido de ISORA: <https://data.rafit.org>
- Comisión Mixta de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones. (12 de Diciembre de 1996). Dictamen Creación Administración Federal de Ingresos Públicos. Buenos Aires, Argentina: Poder Legislativo de la Nación.
- CONEJEROS SAAVEDRA, F. R. (10 de Febrero de 2021). *Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT*. Obtenido de La indispensable autonomía de las Administraciones Tributarias: <https://www.ciat.org/ciatblog-la-indispensable-autonomia-en-las-administraciones-tributarias/>
- Congreso de la Nación Argentina. (10 de Enero de 1947). Ley N.º 12927. *Creación de la Dirección General Impositiva*. Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial de la República Argentina.
- Congreso de la Nación Argentina. (30 de Setiembre de 1992). Ley N.º 24156. *Ley de Administración Financiera y de Control del Sector Público Nacional*. Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial de la República Argentina.

- Congreso General Constituyente. (15 de Diciembre de 1994). Constitución de la Nación Argentina. Argentina: Boletín Oficial de la República Argentina.
- CORNAGLIA, S. A. (Octubre de 2021). Regulación y Alcances de la Descentralización Administrativa. *Revista de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado*, 5(6), 375-403.
- DE MELO SOUZA, M. (2011). Aspectos emergentes a considerar en la fusión de competencias. Tema 3. Brasil. En C. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, *El mejoramiento de la eficacia de las Administraciones Tributarias a través de nuevos modelos de organización* (págs. 195-217). Ciudad de Panamá: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT.
- DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, S. (2019). *Panorama de las Administraciones Tributarias: estructura; ingresos, recursos y personal; funcionamiento y digitalización*. ISORA. Ciudad de Panamá: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT.
- DIAZ YUBERO, F. (Marzo de 1992). La Agencia Estatal de Administración Tributaria. *Revista de Administración Tributaria*(10), 33-45.
- DIAZ YUBERO, F., & COLLOSA, A. (2020). *La gestión de riesgos de cumplimiento (GRC), una herramienta necesaria para las administraciones tributarias*. Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- Dirección General de Tributos y Aduanas de los Países Bajos. (1997). La Estructura Organizacional Integrada. *Conferencia Técnica CIAT, Tema 2.1* (págs. 1-16). Madrid: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.
- ECHEGARAY, R. (Julio de 2014). Los Recursos de la Seguridad Social como misión de la Administración Tributaria en Argentina. *Revista de Administración Tributaria CIAT*(37).
- European Commission. (2019). *Single Market Scoreboard: Performance per Governance Tool - Puntos de contacto único*. Bruselas: Unión Europea.
- FARÍAS, G. J. (2007). La AFIP como agencia única. Relaciones con organismos e instituciones del trabajo y de la seguridad social. (A. y. Instituto de Estudios Tributarios, Ed.) *La Revista del Instituto AFIP, IR*, 1(1), 72-81.
- FELCMAN, I. L. (2015). *Nuevos modelos de gestión pública: tecnologías de gestión, cultura organizacional y liderazgo después del "big bang" paradigmático*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- FMI; CIAT; IOTA. (2023). Virtual Training to Advance Revenue Administration, VITARA. *Organization*. (R. A. Division, Ed.) Washington, D.C., Distrito de Columbia, Estados Unidos de América: International Monetary Fund, IMF.
- FREIGEDO, M., FUENTES, G., MILANESI, A., RAMOS, C., & RUIZ DIAZ, M. (Julio de 2022). Las agencias de gobierno en Uruguay: características y autonomía de la administración centralizada. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(83), 167-206.
- GALLO, H. (2011). La fusión de los tributos internos y aduanas: lecciones aprendidas y por aprender. Tema 1.2. En C. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, & P. Conferencia Técnica CIAT 2010 (Ed.), *El mejoramiento de la eficacia de las Administraciones Tributarias a través de nuevos modelos de organización* (págs. 45-72). Panamá, República de Panamá: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT.

- GARCIMARTIN, C., & DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, S. (2023). *Panorama de las Administraciones Tributarias en los países del CIAT. Resultados de la Encuesta ISORA 2022*. Ciudad de Panamá: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT.
- Gobierno de Brasil. (17 de Setiembre de 2024). *Gobierno de Brasil*. Obtenido de Receita Federal, Nuestra historia: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/historia-receita/nossa-historia>
- Gobierno de Brasil, Ministerio de Hacienda. (17 de Setiembre de 2024). *Servicio de Impuestos Internos*. (M. d. Hacienda, Editor, & g. Gobierno de Brasil, Productor) Recuperado el 17 de Setiembre de 2024, de Información Institucional Memoria de la Receita Federal: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/memoria/criacao-da-receita-federal>
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2018). *Fortalecimiento de las capacidades de gestión de riesgo de los Recursos de la Seguridad Social*. Buenos Aires: Instituto de Estudios de las Finanzas Públicas Americanas.
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2021). *Recursos de la Seguridad Social y Administración Tributaria, su contribución conjunta a la cohesión social*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2022). *Procesos críticos y buena gobernanza. Juntos, pero no revueltos*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2022). *Transformación organizacional: gestión del talento humano e innovación basada en datos*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2023). *Gestión estratégica de personas y del capital humano*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2023). *La organización del trabajo en una administración tributaria*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2023). *Nociones básicas de desempeño fiscal*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2023). *Organizar la función de gestión de personas y capital humano en las Administraciones Tributarias*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2023). *Previsión de impuestos en tiempos imprevisibles*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (Junio de 2024). El Capital Humano de las Administraciones Tributarias en la era exponencial. (C. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, Ed.) *Revista de Administración Tributaria CIAT/AEAT/IEF*(51), 55-72.

- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2024). *Gobernanza Ética y Prosperidad Compartida*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2024). *Gobernanza y participación en las Administraciones Tributarias*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2024). *Una Administración Tributaria Ética e Inteligente*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- GORDILLO, A. (2013). *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas: teoría general del derecho administrativo* (Segunda edición ed.). Buenos Aires, Argentina: Fundación de Derecho Administrativo.
- GORE, A. (1999). *Reiventing government*. Obtenido de The White House. Vice President's Reinvention Initiatives:  
[https://clintonwhitehouse4.archives.gov/WH/EOP/OVP/initiatives/reinventing\\_government.html](https://clintonwhitehouse4.archives.gov/WH/EOP/OVP/initiatives/reinventing_government.html)
- HINTZE, J. (2006). *¿Es posible medir el valor público?* Buenos Aires: Tecnología para la Organización, TOP.
- HINTZE, J. (2020). *La utopía realizable del valor público*. Buenos Aires: Tecnología para la Organización Pública, TOP.
- HINTZE, J. (2022). *El aparato institucional público en Latinoamérica*. Buenos Aires: Tecnología para la Organización, TOP.
- HIRSH, N. (2011). Los modelos de fusión, su compatibilidad y viabilidad con la función tributaria. Perú. En C. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, & S. E. CIAT (Ed.), *El mejoramiento de la eficacia de las Administraciones Tributarias a través de Nuevos Modelos de Organización* (Conferencia Técnica CIAT 2010, París ed.). Panamá, República de Panamá: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT.
- Instituto de Gestión Pública. (2011). *COBRA - Base de datos comparada de organismos públicos para investigación y análisis*. Obtenido de Universidad Católica de Lovaina:  
<https://soc.kuleuven.be/io/cost/about/cobra.htm>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC. (2024). *Dotación de personal de la administración pública nacional, empresas y sociedades. Agosto de 2024. Año 3, N.º 9*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (6 de Setiembre de 2024). *Mapa del Estado*. Obtenido de Jefatura de Gabinete de Ministros: <https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/>
- KRIEGER, M. (2009). *Estado, políticas y gestión pública: en tiempos del bicentenario*. (U. d. Nación, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Fundación Unión.
- LEMGRUBER VIOL, A. (1998). Estructura Organizacional de la Secretaría de Ingresos Federales de Brasil. En C. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, *Conferencia Técnica CIAT 1998* (págs. 95-113). Amsterdam: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT.
- MAKON, M. P. (2000). El modelo de gestión por resultados en los organismos de la Administración Pública Nacional. En C. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Ed.), *V Congreso Internacional del CLAD* (págs. 1-13). República Dominicana: CLAD.

- MATURANA ROMESIN, H., & PÖRKSEN, B. (2004). *Del ser al hacer. Los orígenes de la biología del conocer*. Santiago de Chile: J C Sáez Editor.
- MENDEZ GONZALEZ, A. (25 de Febrero de 2022). *Mexico Social*. Obtenido de Rendición de cuentas: <https://www.mexicosocial.org/rendicion-de-cuentas/>
- MORÁN, D., & DIAZ DE SARRALDE MIGUEZ, S. (2021). *Panorama de las administraciones tributarias en los países miembros del CIAT: Ingresos, recursos, funcionamiento y estado de la transformación digital en la antesala previa a la pandemia de COVID-19*. Panamá: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT.
- Oficina Nacional de Presupuesto. (Octubre de 2022). *El Presupuesto en Cifras*. Recuperado el 6 de Julio de 2023, de sitio de Presupuesto Ciudadano: [https://www.economia.gob.ar/onp/presupuesto\\_ciudadano/seccion3.php](https://www.economia.gob.ar/onp/presupuesto_ciudadano/seccion3.php)
- Oficina Nacional de Presupuesto, Subsecretaría de Presupuesto. (2016). *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional* (Sexta edición ed.). (S. d. Hacienda, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.
- OLSEN, J. (Febrero de 2005). Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia. (C. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Ed.) *Reforma y Democracia*(31).
- Organisation for Economic Co-Operation and Development, OCDE. (2007). *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2006)*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, IEF España.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development, OCDE. (2009). *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2008)*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, IEF España.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development, OCDE. (2011). *Forum on Tax Administration. Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2010)*. Organisation for Economic Co-Operation and Development. París: OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development, OCDE. (2024). *Tax Administration 2024: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*. Paris: OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE. (2021). *Ventanillas únicas para ciudadanos y negocios*. Paris: OECD Publishing.
- OSBORNE, D., & GAEBLER, T. (1994). *La reinención del gobierno*. Buenos Aires: Paidós.
- OSSORIO, A. A. (2007). *La gestión pública por objetivos y resultados: una visión sistémica* (INAP-AR:A.3/744 ed.). (O. N. Subsecretaría de la Gestión Pública, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- OSZLAK, O. (1994). Estado y Sociedad: las nuevas fronteras. En B. KLIKSBURG, *El Rediseño del Perfil del Estado*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- OSZLAK, O. (1999). Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles). *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 6(14), 1-28.
- OSZLAK, O. (2003). *Culturas orientadas a resultados: la creación de eslabonamientos claros entre el desempeño individual y el éxito organizacional*. (O. Oszlak, Trad.) Buenos Aires, Argentina: Tecnología para la Organización Pública - TOP.

- OSZLAK, O. (Marzo de 2003). El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina. *Desarrollo Económico*, 42(168).
- OSZLAK, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Post Data, Revista de reflexión y análisis político*, XI.
- OSZLAK, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Washington, D.C.: Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe, Red GEALC.
- OSZLAK, O. (2020). *El Estado en la era exponencial* (1° ed.). Buenos Aires, Argentina: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP.
- OSZLAK, O., & KAUFMAN, E. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*. Washington, D.C.: Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe, Red GEALC.
- OSZLAK, O., MALVICINO, G., & OUVIÑA, H. (2001). *Estudio de los Organismos Descentralizados del Poder Ejecutivo Nacional*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Secretaría de Modernización del Estado.
- PAVESI, P. (1997). Alcances y Estrategia para la implantación de una Administración Integrada de los Ingresos Públicos. En CIAT (Ed.), *Proceso de creación de la AFIP* (págs. 1-22). Madrid: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.
- PETERS, B. G. (1998). Administration in the year 2000: serving the client. *International Journal of Public Administration*, 21(12), 1759-1776.
- Poder Ejecutivo Nacional. (17 de Octubre de 1979). Ley N.° 22091. *Administración Nacional de Aduanas. Confiérese su autarquía*. Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial de la República Argentina.
- Poder Ejecutivo Nacional. (28 de Agosto de 1981). Decreto N.° 1063/1981. *Comisión de Estudio de organismos del área descentralizada*. Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial de la República Argentina.
- Poder Ejecutivo Nacional. (28 de Junio de 1991). Decreto N.° 1237/1991. *Dirección General Impositiva. Estructura organizativa*. Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial de la República Argentina.
- Poder Ejecutivo Nacional. (22 de Diciembre de 1993). Decreto N.° 2612/1993. *Dirección General Impositiva. Modificación de la Estructura Organizativa*. Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial de la República Argentina.
- Poder Ejecutivo Nacional. (14 de Octubre de 1996). Decreto N.° 1156/1996. *Constitución de la AFIP como ente autárquico por la fusión de la ANA y la DGI*. Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial de la República Argentina.
- Poder Ejecutivo Nacional. (1° de Agosto de 1996). Decreto N.° 896/1996. *Ministerio de Economía. Delegación de funciones, atribuciones y deberes de la Ley N.° 11683. Nueva estructura organizativa de la DGI*. Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial de la República Argentina.
- Poder Ejecutivo Nacional. (10 de Julio de 1997). Decreto N.° 618/1997. *Organización y competencia. Recursos y Presupuesto*. Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial de la República Argentina.
- Poder Ejecutivo Nacional. (11 de Julio de 1997). Decreto N.° 646/1997. *Administración Federal de Ingresos Públicos. Apruébase la Estructura Organizativa*. Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial de la República Argentina.

- Poder Ejecutivo Nacional. (4 de Noviembre de 2001). Decreto N.° 1399/2001. *Normas para la organización del funcionamiento de AFIP. Conformación de Recursos. Facultades. Plan de Gestión Anual. Consejo Asesor. Integración*. Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial de la República Argentina.
- Poder Ejecutivo Nacional. (30 de Noviembre de 2020). Disposición N.° 189/2020. *Administración Federal de Ingresos Públicos. Estructura Organizativa*. Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial de la República Argentina.
- Poder Ejecutivo Nacional. (2 de Julio de 2024). Decreto N.° 559/2024. *Decreto N.° 898/2005. Modificación*. Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial de la República Argentina.
- Poder Ejecutivo Nacional. (24 de Octubre de 2024). Decreto N.° 953/2024. *Disolución de AFIP. Creación de Agencia de Recaudación y Control Aduanero, ARCA*. Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial de la República Argentina.
- POLLIT, C., & BOUCKAERT, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Presidencia de la República, Venezuela. (10 de Agosto de 1994). Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria - SENIAT. *Gaceta Oficial N° 35525, Decreto N.° 310/1994*. Caracas, Venezuela: Gaceta Oficial.
- Procuración del Tesoro de la Nación. (5 de Julio de 2018). IF-2018-32133419-APN-PTN. *Dictamen Tomo 306, Página 23, EX-2016-00007710-APN-DMEYD#AABE*. Buenos Aires, Argentina: Procuración del Tesoro de la Nación.
- Red Académica de Gobierno Abierto Internacional. (20 de Mayo de 2024). *Red Académica de Gobierno Abierto Internacional*. Obtenido de RAGA: <https://redacademicagobabierto.org/>
- RIZO LEÓN, J. C. (2011). La fusión de los tributos internos y aduanas: lecciones aprendidas y por aprender. Tema 1.2. México. En C. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, & P. Conferencia Técnica CIAT 2010 (Ed.), *El mejoramiento de la eficacia de las Administraciones Tributarias a través de nuevos modelos de organización* (págs. 73-80). Ciudad de Panamá, República de Panamá: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT.
- RODRÍGUEZ, H. (2007). El Caso AFIP: su contrato programa. (A. y. Instituto de Estudios Tributarios, Ed.) *La Revista del Instituto, IR, 1(2)*, 70-87.
- ROSELLÓ, M. (2002). La gerencia de la administración tributaria, la evaluación del desempeño y las nuevas tecnologías. En CIAT (Ed.), *Oportunidades y riesgos del "outsourcing" en la Administración Tributaria* (págs. 1-23). París: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT.
- RUBIO, J. (2017). *Organismos descentralizados en el Estado nacional: ¿administración centralizada por otros medios?* CIPPEC, Área de Estado y Gobierno, Programa de Gestión Pública. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.
- SANCHEZ, C. A. (2011). La fusión de la administración de los tributos internos con otras funciones de la Hacienda Pública: justificación y viabilidad. En C. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, *El mejoramiento de la eficacia de las Administraciones Tributarias a través de nuevos modelos de organización* (págs. 93-111). Ciudad de Panamá: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT.

- SCHLEMENSON, A. (1992). Organizational Structure and Human Resources in Tax Administration. En R. BIRD, & M. CASANEGRA DE JANTSCHER, *Improving Tax Administration in Developing Countries* (págs. 343-364). Washington, D.C.: International Monetary Fund, FMI.
- Secretaría de Innovación Pública. (2022). *Guía inicial de gobierno abierto*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- SOTELO MACIEL, A. J. (Noviembre de 2012). La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica. *Revista Internacional de Presupuesto Público - ASIP*(80). Obtenido de Asociación Internacional de Presupuesto Público, ASIP.
- SUBIRATS, J. (Octubre de 2019). ¿Gobierno metropolitano? Ventajas e inconvenientes de la centralización y la descentralización en la esfera metropolitana de Gobierno. *Estado Abierto, revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas*, 2(2), 11-29.
- TALIERCIO, R. J. (2004). *Designing Performance: The Semi-Autonomous Revenue Authority Model in Africa and Latin America*. Washington, D.C.: World Bank.
- TESORO, J. L. (1999). *Las fusiones en la Administración Pública Nacional: los casos de la ANSeS, la AFIP, la SSS, el SEGEMAR y el SENASA*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública, INAP.
- TESORO, J. L., ARAMBARRI, A. J., & GONZÁLEZ CAO, R. L. (2002). *Gobierno electrónico : factores asociados a su desempeño : hallazgos emergentes de un análisis exploratorio de experiencias nacionales*. (D. d. INAP, Ed.) Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública, INAP.
- United Nations Research Institute for Social Development, UNRISD. (2011). *Social Development in an Uncertain World*. Ginebra: UN Publishing.
- VERHOEST, K., PETERS, G. B., BOUCKAERT, G., & VERSCHUERE, B. (2004). The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review. *Public Administration and Development*, 24, 101-118.
- VILLEDA VANEGAS, R. (2011). Los modelos de fusión su compatibilidad y viabilidad con la función tributaria. Tema 1.1. Guatemala. En C. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, & P. Conferencia Técnica CIAT 2010 (Ed.), *El mejoramiento de la eficacia de las Administraciones Tributarias a través de nuevos modelos de organización* (págs. 7-22). Ciudad de Panamá, República de Panamá: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT.
- WEBER, M. (2014). *Economía y sociedad* (Tercera edición ed.). (F. G. Villegas, Ed., J. M. Echavarría, J. Roura Parella, E. Imaz, E. García Maynez, J. Ferrater Mora, & F. Gil Villegas, Trads.) México, México: Fondo de Cultura Económica, FCE.
- ZOTT, C., & AMIT, R. H. (2010). *Business model design: An activity system perspective. Long Range Planning, Volumen N.º 43, pp. 2016–2026*.

### Publicaciones del Autor

#### *Serie "Administración Tributaria del Siglo XXI"*

- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2024f). *"Inteligencia Artificial, Gobierno Abierto y Secreto Fiscal en las Administraciones Tributarias"*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. <https://www.economicas.uba.ar/extension/wp-content/uploads/inteligencia-artificial-gobierno-abierto-y-secreto-fiscal.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2024e). *"Gobernanza y Participación en las Administraciones Tributarias"*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. <https://www.economicas.uba.ar/extension/wp-content/uploads/gobernanza-y-participacion-en-las-AATT.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2024d). *"Gobernanza Ética y Prosperidad Compartida"*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. <https://www.economicas.uba.ar/extension/wp-content/uploads/gobernanza-etica-y-prosperidad-compartida.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2024c). *"Una Administración Tributaria Ética e Inteligente"*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2024/05/Una-AATT-etica-e-inteligente.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2022b). *"Procesos críticos y buena gobernanza"*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2022/10/procesos-criticos.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2022a). *"Transformación organizacional: gestión del talento humano e innovación basada en datos"*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2022/08/gestion-talento-e-innovacion-basada-en-datos.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2021a). *"Recursos de la Seguridad Social y Administración Tributaria. Su contribución conjunta a la cohesión social"*. Centro de Estudios en Administración Tributaria –

CEAT. Universidad de Buenos Aires. <http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/03/CEAT-RecaudacionImpuestos-y-SeguridadSocial.pdf>

- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2018c). “*Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión de Riesgo de los Recursos de la Seguridad Social*”. Instituto de Estudios de las Finanzas Públicas Americanas IEFPA. XXVII Encuentro Internacional de Administradores Fiscales, noviembre de 2018, Villa Carlos Paz, Provincia de Córdoba. (academia.edu)  
[https://www.academia.edu/44926534/Fortalecimiento\\_de\\_las\\_Capacidades\\_de\\_Gesti%C3%B3n\\_de\\_Riesgo\\_de\\_los\\_Recursos\\_de\\_la\\_Seguridad\\_Social](https://www.academia.edu/44926534/Fortalecimiento_de_las_Capacidades_de_Gesti%C3%B3n_de_Riesgo_de_los_Recursos_de_la_Seguridad_Social) (versión en español en archivo IEFPA)  
[http://old.amfeafip.org.ar/seminario/2018/campus/gestion\\_riesgo\\_seguridad\\_social.pdf](http://old.amfeafip.org.ar/seminario/2018/campus/gestion_riesgo_seguridad_social.pdf)

### Serie "Mejores Impuestos"

- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2024b). “*Mejores impuestos para compartir la prosperidad*”. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires.  
<https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2024/03/mejores-impuestos-para-compartir-la-prosperidad.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2023d). “*Mejores impuestos para mejores tiempos: el buen impuesto*”. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires.  
<https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2023/07/el-buen-impuesto.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2023e). “*Nociones básicas de desempeño fiscal*”. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires.  
<https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2023/08/Nociones-basicas-de-desepe%C3%B1o-fiscal.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2023f). “*Previsión de Impuestos en Tiempos Imprevisibles*”. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires.  
<https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2023/10/Prevision-de-impuestos.pdf>

- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2023g). *“Proyección del impacto de futuras medidas tributarias”*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2023/11/Proyeccion-del-impacto-de-medidas-tributarias.pdf>

### *Serie "Futuro del trabajo y Trabajo del futuro"*

- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2024a). *“Capitalismo digital y tributación de la Seguridad Social”*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2024/03/Capitalismo-digital-y-tributacion-de-la-seguridad-social.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2022c). *“Empleos atípicos: la tercera posición, ¿liberación o dependencia?”*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2022/12/Empleos-atipicos.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis; ALVAREZ, Shirdi Sebastián y REAL, Karina (2021). *“Influencers, unboxers y eSports. Los empleos atípicos en las redes sociales y su impacto en los mercados laborales y en los Recursos de la Seguridad Social”*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/09/2c1-CEAT-Influencers-Unboxers-eSports.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis; BOGGERO, Geraldine (2021). *“Externalidades sociales de la plataformización económica. Impacto en el trabajo y la Seguridad Social y potenciales herramientas de mitigación”*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/07/Externalidades.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis; ROCA, Guillermo (2021). *“Plataformización de la economía y plataformas digitales. Su impacto en las relaciones laborales y los Recursos de la Seguridad Social”*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires.

<https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/05/Plataformizacion-de-la-economia-y-plataformas-digitales.pdf>

- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2021b). *“La economía de vigilancia y las plataformas. Su evolución y la mitigación de sus externalidades negativas a través de la regulación y la fiscalidad”*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires.  
<https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/03/economia-de-vigilancia-y-plataformas.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2020b). *“Los desafíos de las administraciones tributarias ante el futuro del trabajo en la nueva normalidad”*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Revista N.º 46 CIAT (Octubre/2020. (versión en español) [https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista\\_46/Espanol/2020\\_RAT\\_46\\_ebook\\_es.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_46/Espanol/2020_RAT_46_ebook_es.pdf) (English version) Tax Administration Review CIAT/AEAT/ IEF No. 46 (November, 2020) [https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista\\_46/Ingles/2020\\_TR46\\_ebook\\_ing.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_46/Ingles/2020_TR46_ebook_ing.pdf)
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2020a). *“Trabajo forzoso y trabajo infantil. El combate a la esclavitud del siglo XXI desde la Administración Tributaria”*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. <http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2020/09/Trabajo-forzoso-y-trabajo-infantil..pdf>
- VADELL, GONZÁLEZ CAO et al. (2020). *“Fiscalidad de las criptomonedas y la economía digital”*. Consejo Profesional de Ciencias Económicas C.A.B.A. Ed. Edicon. Buenos Aires.  
<http://edicon.org.ar/wp-content/uploads/2020/11/FISCALIDAD-DE-LAS-CRIPTOMONEDAS-Y-DE-LA-ECONOM%C3%8DA-DIGITAL.-web.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2019). *“El futuro del trabajo en la economía del conocimiento”*. Instituto de Estudios de las Finanzas Públicas Americanas IEFPA. XXVIII Encuentro Internacional de Administradores Fiscales, noviembre de 2019, San Rafael, Provincia de Mendoza.  
(academia.edu) [https://www.academia.edu/44926422/El\\_Futuro\\_del\\_trabajo\\_en\\_la\\_econom%C3%ADa\\_del\\_conocimiento](https://www.academia.edu/44926422/El_Futuro_del_trabajo_en_la_econom%C3%ADa_del_conocimiento) (versión en español en archivo IEFPA) [http://old.amfeafip.org.ar/seminario/2019/documentos/rodrigo\\_gc.pdf](http://old.amfeafip.org.ar/seminario/2019/documentos/rodrigo_gc.pdf)

- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2018a). “*Los trabajadores de plataforma y la evolución de las relaciones laborales*”. Presentación en VIII Congreso Nacional de Entes Recaudadores. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires.  
[http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2018/10/CEAT\\_Trabajadores\\_de\\_plataforma.docx.pdf](http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2018/10/CEAT_Trabajadores_de_plataforma.docx.pdf)
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2018b). “*La futura recaudación y fiscalización de las cotizaciones a la seguridad social ante los cambios de la economía digital*”. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Revista N.º 44 CIAT (Octubre/2018, en español).  
[https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista\\_44/espanol/2018\\_RAT44\\_ebook\\_es.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_44/espanol/2018_RAT44_ebook_es.pdf) (English version) Tax Administration Review CIAT/AEAT/ IEF No. 44 (October, 2018) <https://biblioteca.ciat.org/opac/book/5625>

#### *Serie "Gestión de Personas y del Capital Humano"*

- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2024d). “*El Capital Humano de las Administraciones Tributarias en la era exponencial*”. (C. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, Ed.) Revista de Administración Tributaria CIAT/AEAT/IEF (51), 55-72 (junio, 2024).  
[https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista\\_51/Espanol/Rev\\_51\\_Es.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_51/Espanol/Rev_51_Es.pdf) // (English version) Tax Administration Review CIAT/AEAT/ IEF No. 51 (June, 2024).  
[https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista\\_51/Ingles/Rev\\_51\\_En.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_51/Ingles/Rev_51_En.pdf) .
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2023a). “*Gestión estratégica de personas y del capital humano*”. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires.  
<https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2023/04/gestion-estrategica-de-personas-y-capital-humano.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2023b). “*Organizar la función de gestión de personas y del capital humano en una Administración Tributaria*”. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. <https://www.economicas.uba.ar/wp->

content/uploads/2023/05/Organizar-la-funcion-de-gestion-de-personas-y-capital-humano-en-una-AATT.pdf

- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2023c). “*La organización del trabajo en una Administración Tributaria*”. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2023/06/La-organizacion-del-trabajo-en-una-AATT.pdf>

### Acrónimos y Abreviaturas

Es posible que en el texto encuentres la utilización de algunos acrónimos y abreviaturas. Te detallamos a continuación el significado de los más repetidos.

- AATT: Administraciones Tributarias
- AEAT: Agencia Estatal de Administración Tributaria de España
- AEFIP: Asociación de Empleados Fiscales y de Ingresos Públicos
- AFIP: Administración Federal de Ingresos Públicos
- AIC: Auditoría, investigación y control
- ALC: América Latina y el Caribe
- ANA: Administración Nacional de Aduanas
- ANSES: Administración Nacional de la Seguridad Social
- ARCA: Agencia de Recaudación y Control Aduanero
- CEAT: Centro de Estudios en Administración Tributaria
- CIAT: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
- COBRA: Comparative Public Organization Data Base for Research and Analysis – network
- CUIL: Clave Única de Identificación Laboral
- CUIT: Clave Única de Identificación Tributaria

- DDJJ: Declaraciones juradas
- DG ADU: Dirección General de Aduanas (también DGA)
- DG IMPO: Dirección General Impositiva (también DGI)
- DG SESO: Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social (también DGRSS)
- DNIAT: Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia
- DNU: Decreto de Necesidad y Urgencia
- DUM: Dirección única en un ministerio
- EE.UU.: Estados Unidos.
- ESI: Ente semi autónomo integrado
- ESIC: Ente semi autónomo integrado con consejo asesor o directivo.
- F.: Formulario
- IEF: Instituto de Estudios Fiscales de España
- IEFPA: Instituto de Estudios de las Finanzas Públicas Americanas
- INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos
- INSSJP: Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados
- IRE: Impuesto a la Renta de las Empresas
- IRP: Impuesto a la Renta de las Personas Humanas
- ISORA: Encuesta Internacional sobre Administración Tributaria
- IVA: Impuesto al Valor Agregado
- LPT: Ley de Procedimiento Tributario
- MRD: Gestión y registro de deudas
- OCDE: Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo
- ONTI: Oficina Nacional de Tecnologías de Información
- PEN: Poder Ejecutivo Nacional
- PTN: Procuración del Tesoro de la Nación
- RA-FIT: herramienta de información fiscal de la administración tributaria, en inglés.
- RAP: Registro, asistencia al contribuyente y pago

- RG: Resolución General
- RPT: Régimen Penal Tributario
- RRHH: Recursos Humanos
- SAT: Servicio de Administración Tributaria de México
- SDG: Subdirección General
- SeNIAT: Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria de Venezuela
- SUPARA: Sindicato Único del Personal de Aduanas de la República Argentina
- SUNAT: Superintendencia Nacional de Administración Tributaria de Perú
- TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación
- TFN: Tribunal Fiscal de la Nación
- T.O.: Texto ordenado
- T.S.: Texto sustituido
- UBA: Universidad de Buenos Aires
- VDM: Varias direcciones en un ministerio.

## Índice

<b>NOTA DEL AUTOR</b>	<b>2</b>
<b>AGRADECIMIENTOS</b>	<b>3</b>
<b>RESUMEN</b>	<b>3</b>
ABSTRACT	4
RESUMO	4
<b>MARCO ANALÍTICO, METODOLOGÍA Y ESQUEMA CONCEPTUAL</b>	<b>6</b>
JUSTIFICACIÓN DEL TEMA	6
PLANTEO DEL PROBLEMA	7
MARCO ANALÍTICO CONCEPTUAL	8
OBJETIVO	17
HIPÓTESIS	17
ESQUEMA CONCEPTUAL	17
METODOLOGÍA COMPARATIVA	18
CONCEPTOS CLAVE	21
<b>EVOLUCIÓN DE LOS MODELOS ORGANIZATIVOS</b>	<b>26</b>
<b>MODELO ORGANIZATIVO</b>	<b>26</b>
<b>LA ADMINISTRACIÓN WEBERIANA CENTRALIZADA</b>	<b>27</b>
<b>LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA Y LA REINVENCIÓN DEL GOBIERNO</b>	<b>28</b>
CREACIÓN DE AGENCIAS CON AUTARQUÍA	29
VALOR PÚBLICO	30
AGENCIAS INTEGRADORAS	31
<b>GOBIERNO ABIERTO Y GOBERNANZA MODERNA</b>	<b>32</b>
NECESIDAD DE UN CAMBIO CULTURAL	32
GOBIERNO ABIERTO	33
INTEGRIDAD Y GOBERNANZA ÉTICA	35
INNOVACIÓN Y GOBERNANZA INTELIGENTE	37
SISTEMA AUTOPOIÉTICO DETERMINADO ESTRUCTURALMENTE	38

ELEMENTOS DE LA BUENA GOBERNANZA	40
COHESIÓN SOCIAL	41
<b>DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA</b>	<b>43</b>
<b>CENTRALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN</b>	<b>46</b>
<b>DESCONCENTRACIÓN</b>	<b>46</b>
<b>DESCENTRALIZACIÓN, PRESUPUESTO Y PERSONERÍA</b>	<b>48</b>
ESPECIALIZACIÓN TÉCNICA Y COORDINACIÓN	49
AUTOADMINISTRACIÓN, AUTARQUÍA Y AUTONOMÍA	53
UNA AUTARQUÍA MULTIFACÉTICA	55
CARACTERES DE LA DESCENTRALIZACIÓN	58
<b>GOBERNANZA, INTEGRACIÓN Y CULTURA ORGANIZACIONAL</b>	<b>60</b>
<b>FORMA JURÍDICA Y MODELOS DE GOBERNANZA</b>	<b>60</b>
FORMA JURÍDICA Y DEPENDENCIA JERÁRQUICA	60
FACTORES A CONSIDERAR	61
MARCO INSTITUCIONAL	62
UNIDADES ADMINISTRATIVAS DENTRO DE LOS MINISTERIOS	64
ENTES SEMI AUTÓNOMOS INTEGRADORES	66
<b>GRADOS DE AUTARQUÍA</b>	<b>69</b>
<b>GARANTÍA DE INDEPENDENCIA Y AUTARQUÍA DE INTERVENCIÓN</b>	<b>73</b>
<b>MANDATO LEGAL</b>	<b>75</b>
INGRESOS PÚBLICOS RECAUDADOS	75
AMPLIACIÓN DEL MANDATO LEGAL TRADICIONAL	81
<b>AGENCIA ÚNICA INTEGRADORA</b>	<b>83</b>
LA INTEGRACIÓN EN LOS NUEVOS PARADIGMAS DE GESTIÓN	83
INTEGRACIÓN Y DEPENDENCIA JERÁRQUICA	85
INTEGRACIÓN IMPOSITIVA Y ADUANERA EN AMÉRICA LATINA	86
INTEGRACIÓN DE LOS RECURSOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL	89
VENTAJAS DE LA INTEGRACIÓN	89
<b>EL MODELO ARGENTINO. ANÁLISIS COMPARATIVO INTERNACIONAL</b>	<b>93</b>
<b>AUTARQUÍA ADMINISTRATIVA Y JURÍDICO - ORGÁNICA</b>	<b>93</b>
<b>AUTARQUÍA FINANCIERA Y ADMINISTRACIÓN EXTRAPRESUPUESTARIA</b>	<b>96</b>
AUTARQUÍA FINANCIERA	96
ADMINISTRACIÓN EXTRAPRESUPUESTARIA	98

<b>CONTROL DE LEGALIDAD Y SUPERINTENDENCIA</b>	<b>100</b>
<b>LA REFORMA HACIA ADENTRO Y LOS ENTES INTEGRADORES</b>	<b>101</b>
<b>MISIÓN DE LA AGENCIA TRIBUTARIA</b>	<b>103</b>
<b>EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL</b>	<b>104</b>
DECRETO N.º 1237/1991	105
DECRETO N.º 2612/1993	107
DECRETO N.º 896/1996	109
DECRETO DE NECESIDAD Y URGENCIA N.º 646/1997	111
MODIFICACIONES POSTERIORES	113
LA NUEVA AGENCIA DE RECAUDACIÓN Y CONTROL ADUANERO	118
<b>GESTIÓN ESTRATÉGICA DEL PERSONAL Y DEL CAPITAL HUMANO</b>	<b>119</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>141</b>
<b>REFERENCIAS</b>	<b>144</b>
<b>PUBLICACIONES DEL AUTOR</b>	<b>153</b>
SERIE "ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DEL SIGLO XXI"	153
SERIE "MEJORES IMPUESTOS"	154
SERIE "FUTURO DEL TRABAJO Y TRABAJO DEL FUTURO"	155
SERIE "GESTIÓN DE PERSONAS Y DEL CAPITAL HUMANO"	157
<b>ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS</b>	<b>158</b>
<b>ÍNDICE</b>	<b>161</b>
<b>INFORMACIÓN</b>	<b>164</b>

### Información

© CEAT: Nos sentimos complacidos de que terceros citen los contenidos para su uso personal, sin fines comerciales, sin ningún derecho a revender o redistribuir las publicaciones. Agradeceremos que siempre se aclare que la fuente de información es el presente material.

Las opiniones y conclusiones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las del CEAT.

Esta publicación ha sido elaborada en base al material que se encuentra disponible de forma abierta en las ubicaciones citadas en la sección de referencias. Todas las publicaciones del CEAT se encuentran disponibles en <https://www.economicas.uba.ar/extencion/ceat/>

# .UBA económicas



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas

## CEAT



Centro de Estudios en Administración Tributaria

*Investigación y capacitación aplicados a los ingresos públicos*