CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Gobernanza y participación en las Administraciones Tributarias

2024

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS, UBA

Gobernanza y participación en las Administraciones Tributarias

Rodrigo Luis González Cao

Universidad de Buenos Aires

Facultad de Ciencias Económicas

Centro de Estudios en Administración Tributaria

Buenos Aires, Argentina

Noviembre de 2024.

Gobernanza y participación en las Administraciones Tributarias

Nota del Autor

Hemos incluido al final del texto un apartado de "*Conceptos Clave*" que sirve de glosario y al cual invitamos a recurrir. Muchos de esos conceptos los marcamos intencionalmente con negrita y cursiva en el texto, a medida que aparecen, para recordar el convite a visitar dicho glosario y como auxilio a quien transite el recorrido que proponemos en la presente publicación.

© CEAT: El CEAT se siente complacido de que terceros citen los contenidos de sus investigaciones para su uso personal, sin fines comerciales, sin ningún derecho a revender o redistribuir las mismas. Agradeceremos que siempre se aclare que la fuente de información es el presente material. Las opiniones y conclusiones expresadas en los contenidos que presenta este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las del 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

Agradecimientos

Al Centro de Estudios en Administración Tributaria (CEAT) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA), y a sus autoridades, por generar espacios para la investigación académica sobre la gestión fiscal en la universidad pública.

Resumen

El enfoque de este trabajo será presentar la gestión de la participación de aquellas personas que, individualmente o en grupo, tienen interés en alguna decisión o actividad de la administración tributaria y pueden afectar el desempeño de la organización o verse afectadas por sus acciones.

Presentaremos una adaptación del modelo de seis pasos de Preble para comprender cómo impactan en la gobernanza tanto la gestión de la participación de las partes interesadas como la administración de estas relaciones para crear valor.

Palabras clave: Administración Tributaria, Gobernanza, Gobierno Abierto, Impuestos, Partes Interesadas, Plan Estratégico.

Abstract

The focus of this work will be to present the management of the participation of those people who, individually or as a group, have an interest in some decision or activity of the tax administration and can affect the performance of the organization or be affected by its actions.

We will present an adaptation of Preble's six-step model to understand how impact on governance both managing stakeholder engagement and managing these relationships to create value.

Keywords: Governance, Open Government, Stakeholders, Strategic plan, Taxes, Tax Administration.

Resumo

O foco deste trabalho será apresentar a gestão da participação daquelas pessoas que, individualmente ou em grupo, têm interesse em alguma decisão ou atividade da administração tributária e podem afetar o desempenho da organização ou ser afetadas por suas ações.

Apresentaremos uma adaptação do modelo de seis etapas de Preble para entender qual o impacto na governança tanto do gerenciamento do envolvimento das partes interessadas quanto do gerenciamento desses relacionamentos para criar valor.

Palavras-chave: Administração Tributária, Governança, Governo Aberto, Partes Interessadas, Plano Estratégico, Tributos.

Gobernanza y Participación

Analizar la gestión de la participación de las partes interesadas es observar las relaciones de las personas y del entorno con la organización.

Para empezar a analizar la incidencia de las personas y del entorno en la gobernanza de una organización nos parece oportuno presentar, como puntapié inicial, una diferenciación entre *Administración* y *Gestión*.

Administración y Gestión

La *administración* se refiere a la conducción de actividades dentro de una organización e incluye el planteamiento, organización, dirección y control de las diferentes actividades, así como la capacidad de articular recursos para lograr una finalidad (GALINELLI & MIGLIORE, 2015).

En cambio, la *gestión* se centra en la toma de decisiones estratégicas, la planificación a largo plazo y la búsqueda de eficiencia en el uso de los recursos, tanto humanos como materiales (GALINELLI & MIGLIORE, 2015).

Administración Pública y Gestión Pública

Al aplicar dicha diferenciación a la gobernanza de las organizaciones públicas surgen dos aspectos bien distintos a los cuales llamaremos a los efectos de la presente publicación como *Administración Pública y Gestión Pública* e intentaremos definir a continuación.

La *Administración Pública* se enfoca en la implementación de políticas, la supervisión de actividades diarias y el cumplimiento de normativas establecidas (GALINELLI & MIGLIORE, 2015).

Por su parte, la *Gestión Pública,* que va más allá que la administración, considera no solamente el manejo de recursos internos, sino también la interacción con las ***partes interesadas*** y con el entorno de la organización para lograr los objetivos institucionales (GALINELLI & MIGLIORE, 2015).

Gestión Pública

En el presente trabajo pondremos el foco en la interacción propia de la *gestión pública* con las ***partes interesadas*** y el entorno de la organización. A su vez analizaremos cómo ello incide en la gobernanza y en el logro de los objetivos institucionales.

En consecuencia, plantearemos la gestión de la participación de aquellas personas, que en forma individual o grupal, tienen interés en cualquier decisión o actividad de la ***administración tributaria*** y pueden afectar el desempeño de la organización o verse afectadas por dicho desenvolvimiento.

Estallido Paradigmático

Para comenzar debemos retomar el itinerario previamente trazado respecto de los paradigmas sobre los cuales se ha construido la gestión pública y cómo han evolucionado en la actual etapa de transición del capitalismo digital (GONZÁLEZ CAO, Procesos críticos y buena gobernanza, 2022).

Las administraciones tributarias heredan un sistema burocrático basado en jerarquías y especialización que tiene sus orígenes en el paradigma de Max Weber. La burocracia weberiana se construye a partir de una clara división funcional del trabajo basada en competencias y jurisdicciones precisamente definidas que se enmarcan en normas estandarizadas e impersonales (WEBER, 2014).

Como caracteres distintivos del paradigma weberiano podemos destacar la rigidez y verticalidad de las jerarquías organizacionales, el estricto apego a ciertos procedimientos normativos y reglas racionales aplicados por igual a todos, las incorporaciones meritocráticas, el recorrido de una carrera

administrativa vitalicia, la diferenciación con base en la calificación profesional, las competencias rigurosamente fijadas, el ejercicio del cargo público como principal profesión con dedicación exclusiva y un escalafón diseñado a partir de grupos, categorías y niveles (OLSEN, 2005).

Al principio, dicho entramado normativo inflexible resultaba útil para encauzar la discrecionalidad[1] de las administraciones tributarias y evitar su deriva en arbitrariedades[2] (GONZÁLEZ CAO, Procesos críticos y buena gobernanza, 2022).

Sin embargo, con el paso del tiempo ese corsé estricto se convirtió en un modelo opresivo que sancionaba toda decisión que no se tomara dentro de los formalismos instituidos, aun cuando dichas disposiciones fueran "*exitosas*" en el logro de objetivos y metas (KRIEGER, 2009).

El paradigma rígido está pensado para un contexto estable, pero hoy transitamos tiempos complejos de cambios exponenciales, propios de la modernidad líquida, donde la única certeza es la volatilidad (BAUMAN, 2000).

Los nuevos fenómenos de cambios exponenciales que trae aparejados el actual capitalismo digital resultan incompatibles con el paradigma severo bajo el cual opera la lógica weberiana. El cambio exponencial no encuentra respuesta en el paradigma rígido. Ante esta falta de respuesta, empieza la búsqueda de nuevos paradigmas que permitan aprehender una realidad líquida en constante cambio (KUHN, 1971).

La volatilidad condiciona una transición económica signada por las asimetrías de la plataformización, donde el capitalismo digital y la economía de vigilancia mercantilizan los datos

[1] 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).

[2] 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.

personales más íntimos e influyen sobre los comportamientos sociales, acrecentando las demandas de la ciudadanía (ZUBOFF, 2019).

Ante la aceleración de los cambios, el paradigma weberiano empieza a hacer cortocircuito y la ciudadanía le reclama a las organizaciones públicas que reaccionen a los nuevos tiempos y se adapten al entorno con mejores reflejos (GONZÁLEZ CAO, Procesos críticos y buena gobernanza, 2022).

Cuando las organizaciones crecen en complejidad el poder leer oportunamente dicho contexto se vuelve un desafío. Para poder impulsar la adaptación en las organizaciones complejas es necesario identificar cuáles son las variables sensibles del contexto. Dicha identificación comienza con la insatisfacción respecto de la información recolectada que no cumple las expectativas (CASTAGNOLA, 2005).

Complementariamente se busca orientar la estructura organizativa a satisfacer las necesidades de las partes interesadas, fomentando la colaboración y consolidando la eficiencia en el desempeño de la organización (DÍAZ YUBERO & PORPORATTO, 2020).

Luego de la crisis financiera de 2008 se produce lo que Isidoro Felcman llama un "*big bang paradigmático*" que desconcierta a quienes buscaban un relevo a las tecnologías de gestión de la "*nueva gerencia pública*" (FELCMAN, 2015).

Algunos consideran que la evolución hacia la revalorización de lo público debe ir de la mano de un modelo organizativo neoweberiano ético e inteligente basado en la transparencia y la rendición de cuentas como factores que potencian la buena gobernanza (GONZÁLEZ CAO, Gobernanza ética y prosperidad compartida, 2024) (GONZÁLEZ CAO, Una Administración Tributaria Ética e Inteligente, 2024).

Sin embargo, como un péndulo que bascula sin encontrar su punto de equilibrio, también resurgen las declaraciones sobre el Estado mínimo, la desregulación y la mano invisible del mercado que habían menguado ante la evolución del "*post new public management*" (PEREZ, ORTIZ, ZAFRA, & ALCAIDE, 2011).

Así se impone una mirada simplista que asume que el pueblo es una categoría homogénea claramente contrastable con ciertas élites también llamadas "*casta*". En esta lógica el único requisito para una buena gobernanza es tener voluntad política, coraje, y buenas intenciones. Este razonamiento prescinde de una gestión profesional, pero también de la participación de las partes interesadas (ARELLANO GAULT, 2020).

En dicha concepción la gestión profesional es soslayada porque es asociada al encumbramiento de una elite burocrática. Por su parte, la gestión de partes interesadas es concebida como cooptación del Estado por parte de una conspiración maléfica a gran escala que busca mantener al pueblo en la pobreza y la desigualdad. En esta línea de pensamiento se impone un monopolio de la verdad que censura toda otra voz disonante (ARELLANO GAULT, 2020).

Sin embargo, es sabido que el reemplazo de la profesionalización de la toma de decisiones y la participación de las partes interesadas por un liderazgo fuerte, con coraje y voluntad política "*bien intencionada*" como único soporte conlleva graves consecuencias que han sido largamente estudiadas: la arrogancia de los "*think tanks*" infalibles (JANIS, 1982); las distopías de los grandes planes desde arriba hacia abajo que ignoran las interdependencias complejas de las partes interesadas (SCOTT, 1999); la intoxicación del poder del síndrome de Hubris (OWEN, 2007) o la locura e insensatez que recientemente describe Tuchman al enumerar las grandes decisiones fallidas desde Troya hasta Vietnam (TUCHMAN, 2023).

Frente a este estallido paradigmático, no es fácil encontrar un marco teórico aceptable para la gobernanza de organizaciones públicas extensas y complejas como las administraciones tributarias.

Por un lado, es claro que en una sociedad democrática el Estado no puede actuar como única entidad instrumentadora de una planificación centralizada, sino que debe articular su actividad con la participación de las diversas partes interesadas que expresan un laberinto de actores colectivos, valores e intereses (CARDOZO, 2020).

A su vez, en lo que respecta al papel del Estado, en una era de cambios exponenciales Oszlak rescata un necesario rol estratégico enfocado en impulsar, orientar y regular los procesos tecnológicos para mitigar las externalidades sociales y alinear la digitalización con la prosperidad compartida (OSZLAK, 2020).

Descontento Social y Participación

La rápida evolución de los cambios exponenciales en la actual etapa de transición del capitalismo digital genera constantes demandas sociales. Dichos reclamos, al no ser atendidos eficientemente, erosionan la cohesión social (GONZÁLEZ CAO, Recursos de la Seguridad Social y Administración Tributaria, su contribución conjunta a la cohesión social, 2021).

A su vez, como un círculo vicioso que se retroalimenta, ante la falta de respuesta frente a las asimetrías crecientes, aumentan las demandas de la ciudadanía. Esta situación de exigencias exponenciales asfixia las cuentas públicas, debilita el ***espacio fiscal*** y, por consiguiente, dificulta la ***consolidación fiscal*** (GONZÁLEZ CAO, Proyección del impacto de futuras medidas tributarias, 2023).

Todo ello produce que las autoridades gubernamentales no puedan hacer coincidir las voluntades de la ciudadanía con la gestión cotidiana de las organizaciones públicas. Y así los mandatarios elegidos rápidamente pierdan la legitimación que efímeramente obtienen en las contiendas electorales, todo lo cual alimenta el creciente descontento social (AGUILAR VILLANUEVA, 2010).

El desgaste de las cuentas públicas y la incapacidad de las autoridades para atender las demandas en un contexto de inestabilidad, ahondan un ciclo perverso de ***erosión fiscal*** en el cual nunca se llega "*a hacer pie*". Este proceso de ***erosión fiscal*** carcome la sostenibilidad fiscal e impulsa tanto el endeudamiento como el aumento de la carga tributaria (MARTIN, RODRIGUEZ CABELLO, & GONZALEZ, 2012).

Esta conjunción forma una "*tormenta perfecta*" que excluye a la ciudadanía de una prosperidad compartida largamente proclamada y prometida. En un efecto acumulativo que toma velocidad logarítmica, la recurrencia atávica en la traición de esta promesa aumenta el descontento social (ARENAS DE MESA, 2016).

Frente al descontento social y las demandas insatisfechas de la ciudadanía se intentan diversas formas de participación de las partes interesadas en las organizaciones públicas (CARMONA, 2012).

Estas iniciativas pueden englobarse en diferentes intentos de gobierno abierto. El concepto de gobierno abierto es una idea en construcción que abarca la apertura institucional, la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas, la participación, la gestión del conocimiento y los mecanismos de creación de culturas abiertas y valores orientados al fortalecimiento institucional y ciudadano, entre otros (Red Académica de Gobierno Abierto Internacional, 2024).

Entre las formas de participación intentadas, podemos mencionar los marcos de procedimiento para la gestión de ***partes interesadas*** como los oportunamente establecidos por el Decreto N° 1172 del 3 de diciembre de 2003 respecto de:

- Reglamento General para la Publicidad de la Gestión de Intereses,
- Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas,
- Reglamento General del Acceso a la Información Pública,
- Reglamento General de Audiencias Públicas y,
- Reglamento General de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos.

Estas iniciativas que nadie podría criticar, son un nuevo foco de conflicto cuando se intenta fomentar la participación en organizaciones públicas que desarrollan ciertas actividades en las cuales el Estado despliega su poder de imperio sobre la ciudadanía. Actividades consideradas *sensibles* en las cuales la participación de ciertas partes interesadas en detrimento de otras puede distorsionar el ejercicio de la autoridad y, principalmente, desfigurar la intervención estatal en la regulación de la economía, derivando en un conflicto de intereses e incluso en la cooptación previamente mencionada (MINTZBERG, 1999) (PETERS, 1998).

Volveremos sobre este aspecto controversial al proponer una posible metodología para identificar a las diferentes partes interesadas, a la vez que las categorizamos según su influencia sobre la organización en función de uno o más de los siguientes atributos: poder, legitimidad y urgencia (MITCHELL, AGLE, & WOOD, 1997).

Grupos de Interés y Partes Interesadas

Hasta aquí hemos puesto la mirada en la incidencia de este contexto incierto y cambiante sobre la gobernanza de las organizaciones (GONZÁLEZ CAO, Procesos críticos y buena gobernanza, 2022).

Complementariamente hemos destacado cómo la ética y un modelo organizativo inteligente pueden colaborar en proveer una respuesta eficiente a dichas demandas para empezar a transitar un largo camino hacia tiempos mejores (GONZÁLEZ CAO, Gobernanza ética y prosperidad compartida, 2024) (GONZÁLEZ CAO, Una Administración Tributaria Ética e Inteligente, 2024) (GONZÁLEZ CAO, Transformación organizacional, 2022).

Pero no alcanza con mejorar los modelos organizativos, hemos enfatizado que las administraciones tributarias son organizaciones jurídicas, de existencia ideal y, por lo tanto, dependen de las personas que las componen para alcanzar las metas y objetivos que se proponen en su Plan Estratégico y en los planes institucionales (GONZÁLEZ CAO, Gestión estratégica, 2023).

En la presente publicación pondremos el acento en la administración de la participación de las ***partes interesadas*** y cómo gestionar dichas relaciones para crear valor.

A los fines exclusivos de la presente publicación nos parece oportuno diferenciar, entre el concepto de ***parte interesada*** y la idea de *grupo de interés*, este último término muy utilizado en cierta bibliografía de ciencias sociales.

Por *grupo de interés* se entiende cualquier conjunto que, basándose en cualidades compartidas, lleva adelante ciertas reivindicaciones ante otros colectivos de la sociedad, para el establecimiento, mantenimiento o ampliación de intereses que son inherentes a dichas condiciones compartidas. Es decir que, por grupo de interés siempre nos estaremos refiriendo a quienes creen que *pueden o deben* hacer

algo respecto a un tema específico, a una decisión o a una política pública con foco en sus propios intereses.

Por otra parte, se entiende por ***parte interesada*** a toda persona, grupo u organización que tiene interés en cualquier decisión o actividad de la ***administración tributaria*** y que puede afectar a la organización o verse afectado por la actividad de ella.

Como podemos apreciar, la diferencia entre los conceptos *de grupo de interés* y ***parte interesada*** radica, en que el primero, focaliza la atención en sus propios intereses y el segundo, en su relación con una organización concreta, en nuestro caso, con la ***administración tributaria***.

Las Partes Interesadas en una Organización Pública

En las organizaciones públicas al analizar las dinámicas y relaciones de cada ente surgen debates inconclusos sobre la utilidad del enfoque de los *accionistas*, muy propio del sector privado. ¿Quiénes son los accionistas de una organización pública? ¿Toda la ciudadanía? ¿El Congreso? ¿El Poder Ejecutivo? ¿Los mandatarios electos o designados? ¿Las autoridades de la organización? ¿Los decisores públicos?

A su vez, en la faz de la rendición de cuentas, se discute respecto a quién debe informar la gerencia. ¿Solamente al Poder Ejecutivo o al Ministerio de Economía? ¿También ante una junta heterogénea de supervisión? ¿Una Defensoría del Contribuyente? ¿Una Comisión del Congreso? (GONZÁLEZ CAO, Gobernanza ética y prosperidad compartida, 2024).

La variedad de posturas alcanza un nivel de profusión que confunde. Por ahora, pondremos este aspecto en un paréntesis temporal, prometiendo que algunas de estas cuestiones las retomaremos en

futuras investigaciones sobre la autonomía, independencia y autarquía de las administraciones tributarias.

Sin embargo, retomando el concepto de ***partes interesadas*** (en inglés "*stakeholders*") como expresión de aquellos grupos sin cuyo apoyo la organización dejaría de existir nos parece oportuno extender la mirada a una participación bidireccional más profunda respecto de la gobernanza de las organizaciones públicas (FREEMAN, 2010).

Participación en la Gobernanza

Concebimos a la *gobernanza* como un proceso amplio por medio del cual las ***partes interesadas*** interactúan con la organización en el diseño de políticas e implementación de programas en un marco de reglas tanto formales como informales que definen la división del trabajo y la distribución del poder (GONZÁLEZ CAO, Una Administración Tributaria Ética e Inteligente, 2024).

Max Clarkson señala que cuando una decisión o actividad de la ***administración tributaria*** puede afectar a las ***partes interesadas*** o la organización verse afectada por la actividad de ellas debe incluirse a dicho grupo en un mapeo preliminar de identificación de relaciones (CLARKSON, 1995).

Como iremos descubriendo a continuación, el concepto de ***partes interesadas*** podría incluir a las jefaturas, el personal, los proveedores, los contribuyentes, la ciudadanía e, incluso, a la sociedad en general.

Como primer paso repasemos el concepto de modelo organizativo y cómo los temas de diseño actúan como fuentes de creación de valor en la interacción con las ***partes interesadas*** (GONZÁLEZ CAO, Procesos críticos y buena gobernanza, 2022).

Christoph Zott y Raphael Amit definen al ***modelo organizativo*** como un sistema de actividades interrelacionadas que van más allá del foco de las operaciones e inciden asimismo en los vínculos de la organización con sus ***partes interesadas*** con el objetivo de crear valor (ZOTT & AMIT, 2010).

En dicho marco, los temas de diseño son fuentes intangibles de creación de valor a las cuales definimos como el software de la organización. Elemento vital que la hace diferente a otras (GONZÁLEZ CAO, Una Administración Tributaria Ética e Inteligente, 2024).

En este contexto, nos referimos al *poder* como la capacidad de cada ***parte interesada*** para influir sobre los demás, logrando afectar la actividad de la organización, a la vez que consigue que otros actúen en su favor para alcanzar los resultados buscados (GONZÁLEZ CAO, Gestión estratégica, 2023).

Algunos de los aspectos destacados del ejercicio del *poder* en una organización compleja son tanto la adaptación a los cambios como la gestión del talento humano y la ejecución del plan estratégico (GONZÁLEZ CAO, Gobernanza ética y prosperidad compartida, 2024).

Sumado a ello, en el ámbito específico de la ***administración tributaria***, considerando que definimos el *poder* como la capacidad de influir, regular y tomar decisiones vamos a referirnos a la autoridad para establecer normas fiscales, administrar recursos, resolver cuestiones contenciosas e, incluso, incidir en el impacto de medidas tributarias (GONZÁLEZ CAO, La organización del trabajo, 2023) (GONZÁLEZ CAO, Proyección del impacto de futuras medidas tributarias, 2023).

La Metodología de Seis Pasos

Gestión de Partes Interesadas

Una organización cuenta con diversas herramientas para identificar a las ***partes interesadas***, ponderar su influencia y gestionar sus relaciones con ellas.

Aunque existe literatura especializada sobre ***partes interesadas***, es muy escasa la producción académica sobre modelos útiles para gestionar los vínculos de la organización con ellas. Asimismo, por lo general, dichos modelos de gestión, además de ser escasos, suelen diseñarse para empresas privadas.

John F. Preble en su artículo "*Hacia un modelo integral de gestión de las partes interesadas*" presenta una metodología de seis pasos (PREBLE, 2005).

La metodología de los seis pasos aplica una lógica de pequeñas aproximaciones basadas en sucesivas respuestas que intentan satisfacer las demandas y expectativas.

La virtud de esta herramienta es que da un lugar de importancia a la mejora continua a partir de una retroalimentación constante de dicho ciclo, reiniciando el proceso cada vez que se completa una vuelta.

A continuación haremos un intento de adaptar dicha metodología para su aplicación en las administraciones tributarias. Para ello observaremos la concatenación de los siguientes pasos:

- Identificar a las partes interesadas y categorizarlas según su importancia e influencia.
- Analizar los intereses, necesidades, demandas y expectativas para comprenderlos.
- Determinar las brechas de rendimiento.
- Priorizar las demandas.

- Desarrollar estrategias para involucrar a las partes interesadas de manera efectiva, respondiendo a sus demandas.
- Retroalimentar el ciclo, evaluando continuamente las relaciones de las partes interesadas y adaptando las estrategias.

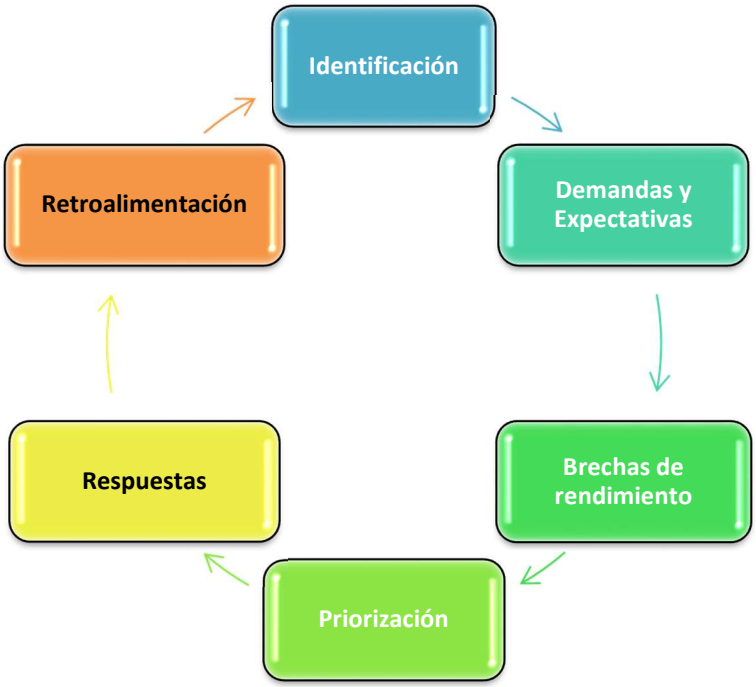

Figura 1. Seis pasos para gestionar partes interesadas.

Identificación de las Partes Interesadas

La Metodología de seis pasos es un modelo de gestión que parte de la identificación de las partes interesadas. Para ello las categoriza según su importancia e influencia en "*primarias*" o "*secundarias*", con el objetivo de encaminar las acciones.

Por lo tanto, el primer paso es identificar a las partes interesadas relevantes y categorizarlas.

Partes Interesadas Primarias

Son partes interesadas primarias aquellas cuya participación continua es necesaria para asegurar la continuidad del negocio de la organización. Un ejemplo de interesados primarios son las jefaturas, el personal y los proveedores. En el caso de las administraciones tributarias, podemos ubicar también a los contribuyentes en este grupo.

Partes Interesadas Secundarias

Las partes interesadas secundarias son aquellas que afectan a la organización o son afectadas por sus decisiones, pero no están involucradas en transacciones directas con ella (CLARKSON, 1995).

Entre las partes secundarias podemos identificar a los medios de comunicación y a los grupos de presión con algún interés especial. Si bien no son esenciales para la supervivencia de la organización debido a su menor importancia, su influencia sobre el humor social de la ciudadanía puede impactar en la interacción con las demás partes interesadas (PREBLE, 2005).

Mapeo de Partes Interesadas

La metodología de los seis pasos considera que los intereses de todas las partes tienen un valor específico que debe ser adecuadamente mensurado y ponderado. Por lo tanto, en cierta medida y en determinadas ocasiones y contextos, todas las partes interesadas pueden merecer la atención de la organización.

Para tener en cuenta su tamaño, contexto y lugar de operación se recomienda construir un mapa. El mapeo es una manera simplificada de identificar las relaciones de la organización con sus partes interesadas.

El dibujar una red interorganizacional permite visualizar la relación de la organización respecto a sus partes interesadas.

A su vez, por medio de los círculos concéntricos de responsabilidad se puede visualizar la proximidad o lejanía de las partes interesadas respecto a las obligaciones y compromisos que la organización mantiene de manera estable respecto a ellas.

Graficar los vínculos con las partes interesadas permite ubicarlas teniendo en cuenta su proximidad a la organización y calificando el tipo de relación que se establece, agregando un elemento de ponderación.

El mapeo es una herramienta que permite a quienes lideran las organizaciones públicas identificar si tienen responsabilidad primaria o secundaria con las diferentes partes interesadas.

Demandas y Expectativas de las Partes Interesadas

Una vez identificadas y categorizadas las partes interesadas, surge un listado de intereses divergentes que hace muy compleja su administración.

El siguiente paso es evaluar la esencia de las diversas demandas que las partes interesadas tienen respecto de la organización. Para ello se deben identificar y analizar los intereses, necesidades, demandas y expectativas con el propósito de comprenderlos.

La ***administración tributaria*** tiene que examinar las expectativas con la mayor precisión posible para poder determinar en qué medida y en qué oportunidad puede y debe dar respuesta.

El examen de las expectativas surge de una evaluación proactiva de las posiciones de las partes interesadas. El análisis de las demandas y expectativas también está relacionado con dilucidar qué tipo de poder posee cada ***parte interesada*** y, por consiguiente, con definir qué tipo de respuesta puede dar la ***administración tributaria*** a cada ***parte interesada***. No todas las partes interesadas requerirán la misma respuesta, ni con la misma intensidad.

Determinar las Brechas de Rendimiento

La determinación de las expectativas de las partes interesadas puede resultar un proceso complejo y las herramientas para su identificación varían según cada ***parte interesada***.

Los medios para recabar información pueden ser múltiples y siempre deben tener en consideración el tipo de ***parte interesada***.

Una vez identificadas las demandas debemos avanzar en mensurar las brechas entre las expectativas de las partes interesadas y el tratamiento que la ***administración tributaria*** les va a dar***.***

La identificación de las brechas permite tanto diseñar estrategias adecuadas de respuesta como mitigar conflictos. Cuando la brecha entre expectativas y respuestas es amplia, el potencial conflicto puede resultar en acciones disruptivas y costosas que las partes interesadas emprendan contra la organización.

La identificación de las brechas es fundamental, pero debemos ser conscientes que la ***administración tributaria*** puede no contar con los recursos suficientes para explorar y abarcar todas las brechas en forma simultánea, por lo tanto, el próximo paso referido a la priorización y ponderación de las demandas resulta muy importante.

Priorización de las Demandas de las Partes Interesadas

Para ponderar las demandas que provienen de distinto tipo de partes interesadas se suele utilizar el modelo de *prominencia* (MITCHELL, AGLE, & WOOD, 1997).

Podemos plantear una serie de preguntas orientadoras para identificar la prominencia de las partes interesadas:

- ¿Quiénes son?
- ¿Qué quieren?
- ¿Cuáles son sus intereses?
- ¿En qué fundamentan su poder?
- ¿Cómo entienden la relación con la organización?

En respuesta a estas preguntas el modelo postula que la prominencia de las partes interesadas se relaciona con el poder, la legitimidad y la urgencia (MITCHELL, AGLE, & WOOD, 1997).

Dichos autores, en un estudio posterior, definen el alcance de este trípode de tributos (AGLE, MITCHELL, & SONNENFELD, 1999):

- El *poder* es la capacidad de influir en el comportamiento de la organización, independientemente de que la parte interesada tenga o no un derecho legítimo.
- La *legitimidad* es un reclamo a la organización, originado en una obligación legal o contractual, un derecho, un estado de riesgo o un interés moral en los daños y beneficios que generan las acciones de la administración tributaria.
- La *urgencia* es el grado en que el reclamo de una parte interesada requiere atención inmediata. Por su dinamismo debe ser evaluado periódicamente.

Figura 2. Prominencia y priorización de las demandas de las partes interesadas.

La organización necesita conocer cuáles son las ***partes interesadas*** que tienen *poder* y poseen la intención de imponer su voluntad.

Estimar la posición de dependencia de la organización respecto de algunas partes interesadas en momentos determinados permite activar el proceso de toma de decisiones y priorizar la atención de ciertas demandas en situaciones específicas.

Al combinar estos tres atributos se genera una tipología de partes interesadas. Si bien el modelo permite identificar siete categorías de partes interesadas en función de su poder, legitimidad y urgencia, para simplificar vamos a agruparlos según prominencia e influencia de mayor a menor en:

- *Definitivas*,
- *Expectantes y*,
- *Latentes*.

Definitivas

Son las partes interesadas que muestran los tres atributos de legitimidad, poder y urgencia. Por ende, tienen alta preferencia y deben ser tratadas prioritariamente en cualquier estrategia.

Expectantes

Son las partes interesadas que muestran dos de las tres características. A su vez pueden subclasificarse en:

- *Dominantes,*
- *Peligrosas o,*
- *Dependientes*

Dominantes

Son dominantes las partes que tienen poder de actuar y reclamos legítimos. Las posiciones de las partes interesadas pueden variar a lo largo del tiempo, por eso es importante realizar la evaluación periódica de la variable "*urgencia*". Principalmente respecto de aquellas partes interesadas dominantes que poseen poder y legitimidad y cuyo reclamo, al adquirir apremio y premura, requiere una atención inmediata.

Peligrosas

Son peligrosas las partes que poseen urgencia y poder porque pueden ser coercitivas en sus planteos. Se las considera peligrosas porque, si se les ignora, la situación puede derivar en situaciones violentas, principalmente si deciden actuar por su cuenta para imponer su urgencia y demostrar su poder.

Dependientes

Las partes interesadas dependientes son aquellas que poseen legitimidad y urgencia pero dependen de otros actores para obtener el poder necesario para lograr influencia.

En estos casos se deben analizar sus posiciones para apoyar aquellas que estén alineadas estratégicamente con los objetivos de la administración tributaria y así ganar su voluntad y acompañamiento.

Latentes

Son las partes interesadas menos preocupantes porque tienen solamente uno de los tres atributos. Podemos agruparlas en:

- *Demandantes,*
- *Discrecionales o,*
- *Inactivas.*

Demandantes

Las partes interesadas demandantes son aquellas que poseen solamente urgencia pero no poseen legitimidad ni poder. Como su urgencia las motiva a ser "*ruidosas*" pueden ocasionalmente captar la atención debido a su bulliciosidad.

Discrecionales

Las partes discrecionales son aquellas que impulsan un interés legítimo pero no poseen poder ni urgencia. Son participantes respecto de los cuales se debe mantener una relación de cordialidad y analizar sus posiciones para apoyar aquellas que estén alineadas estratégicamente con los objetivos de la administración tributaria.

Inactivas

Las partes inactivas son aquellas que teniendo poder para imponer su voluntad permanecen en una latencia absoluta. Sin embargo, dado su potencial de poder, no deben ser ignoradas y se debe seguir su evolución y la posible adquisición de alguno de los otros dos atributos.

Desarrollo de las Respuestas Organizacionales

Para desarrollar las respuestas a las demandas de las partes interesadas pueden existir diferentes estrategias que se adapten a cada situación particular.

Diálogo e Involucramiento

El diálogo y el involucramiento son aconsejables cuando existen conflictos. Por medio del diálogo cada parte puede explicitar su posición, generar en la otra parte una mayor comprensión e, incluso, acercar posiciones o modificar estrategias y expectativas.

Por ejemplo, el diálogo y el involucramiento resultarán útiles para las siguientes partes interesadas:

- las definitivas,
- las peligrosas, que amenazan con una confrontación directa o sabotaje,
- las estratégicamente importantes, con las cuales existe alto grado de dependencia y,
- las que no son comprendidas adecuadamente por la organización.

Alineamiento de Programas y Acciones

Para satisfacer las necesidades de las partes interesadas se busca orientar las respuestas organizacionales tanto fomentando la colaboración como alineando el desempeño de quienes integran la organización (DÍAZ YUBERO & PORPORATTO, 2020).

La cooperación entre personal operativo y las jefaturas puede satisfacer las expectativas de las partes interesadas o cambiarlas.

A su vez, muchas veces la controversia puede evitarse por medio del alineamiento de acciones que resulten de interés mutuo de las partes interesadas y de la organización.

Cuando se identifica un alineamiento de intereses entre la organización y sus partes interesadas, se pueden impulsar acciones conjuntas por medio de una alianza multipartita de colaboración ("*partenariado*").

La fijación de metas enmarca el itinerario de acciones específicas y permite alcanzar los objetivos compartidos.

Sin embargo, estas alianzas entre múltiples interesados no están exentas de incertidumbre y desconfianza entre las partes. En dichos contextos, los controles cruzados pueden resultar en una solución a la susceptibilidad propia de dichas alianzas.

Importancia de la Capacitación y Desarrollo del Personal

La participación en la *misión* y *propósito* de la organización, junto a la comprensión de la importancia de la tarea de cada uno en alcanzar las metas de los planes institucionales es útil para evaluar qué tan bien se reflejan las relaciones de las partes interesadas en la organización.

La capacitación del personal es una acción específica que permite a la organización el alineamiento de las expectativas de las partes interesadas con las metas de los planes institucionales (GONZÁLEZ CAO, El Capital Humano de las Administraciones Tributarias en la era exponencial, 2024).

Retroalimentación

Las expectativas de las partes interesadas son cambiantes a lo largo del tiempo, por lo tanto, es necesario monitorearlas constantemente. Es necesario identificar cuáles son las variables sensibles, medirlas periódicamente y utilizar la información recolectada para realizar un seguimiento de las expectativas (CASTAGNOLA, 2005).

El seguimiento de las expectativas de las partes interesadas permite mantener actualizadas las estrategias tanto para orientar los recursos escasos hacia la atención de las cuestiones prioritarias como para no desviar esfuerzos hacia las que ya no lo son (GONZÁLEZ CAO, Gestión estratégica, 2023).

El alineamiento estratégico de los planes institucionales permite efectuar el seguimiento de las acciones que se implementan, no solamente al finalizar el ciclo de planificación y presupuestación, sino durante el desarrollo del proceso, facilitando las correcciones iterativas y la retroalimentación continua por medio de la generación de pequeñas innovaciones en la gestión.

Es importante considerar que al completar el sexto paso de retroalimentación, se reinicia el proceso con la identificación de las partes interesadas, reexaminando el mapeo de partes interesadas e impulsando un proceso de mejora continua.

Conclusiones

Al analizar la incidencia de la participación en la gobernanza comenzamos haciendo una diferenciación entre Administración Pública y Gestión Pública.

Destacamos que la gestión pública va más allá que la administración y considera no solamente el manejo de recursos internos, sino también la interacción con el entorno para lograr los objetivos institucionales. Y en ese entorno incluimos la participación de las partes interesadas.

Nuestro foco es puesto en la gestión de la participación de aquellas personas que, individualmente o en grupo, tienen interés en alguna decisión o actividad de la administración tributaria y que tanto pueden afectar el desempeño de la organización como verse afectadas por sus acciones.

Por otra parte, no podemos obviar que los actuales esfuerzos de gobernanza se realizan en un contexto de estallido paradigmático que vuelve confusas y ambiguas las posibles respuestas ante un descontento social creciente que mina los intentos de participación de las partes interesadas.

Asimismo, señalamos la complejidad de la participación de las partes interesadas en la gobernanza de ciertas organizaciones públicas complejas que desarrollan actividades estratégicas sensibles como es el caso de las administraciones tributarias.

Consideramos que se debe regular y orientar la participación de las partes interesadas en ciertas organizaciones en las cuales el Estado ejerce su poder de imperio para evitar que se cometan arbitrariedades o se "*desnivele la cancha*" a favor de unos o en contra de otros.

Presentamos una adaptación del modelo de seis pasos de Preble para comprender cómo impactan en la gobernanza tanto la gestión de la participación de las partes interesadas como la administración de estas relaciones para crear valor (MITCHELL, AGLE, & WOOD, 1997).

La metodología de los seis pasos se apoya en un ciclo constante de retroalimentación que permite pequeños acercamientos y aproximaciones sucesivas que van cerrando las brechas.

Consideramos que esta adaptación puede ser de utilidad para las administraciones tributarias.

Como primer paso proponemos la identificación de las partes interesadas y su clasificación en primarias y secundarias por medio de la construcción de un mapa.

Luego sugerimos identificar las demandas y expectativas de las partes interesadas, para inmediatamente determinar las brechas de rendimiento y priorizar las demandas. La priorización nos permite clasificarlas entre definitivas, expectantes y latentes.

La etapa de desarrollo de las respuestas organizacionales debe comprender tanto el diálogo e involucramiento como el alineamiento de programas y acciones. También es importante impulsar la capacitación y el desarrollo del personal como herramienta de integración y compromiso.

Esperamos que esta propuesta sea de utilidad para la gobernanza de las administraciones tributarias.

Conceptos Clave

A los fines del presente trabajo utilizaremos los siguientes conceptos clave en el sentido que aquí se definen:

- ***Administración Tributaria***: El concepto es utilizado con dos acepciones. Cuando nos referimos a la "*Agencia tributaria*" lo utilizamos como sinónimo del 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 y la percepción de la renta aduanera. Por su 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 tributario garantiza la recaudación de los ingresos públicos, administra los recursos orientados a asegurar la prosperidad compartida y gestiona los asuntos de ***política fiscal***.
- ***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. Es el sujeto pasivo del tributo, respecto de quien se verifica el hecho imponible.
- ***Impuesto***: El Modelo de Código Tributario del CIAT lo define como la obligación que tiene como hecho generador y como fundamento jurídico una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente que pone de manifiesto una determinada capacidad contributiva del mismo (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT, 2015). Es decir que el pago del impuesto no origina por parte del Estado una contraprestación directa e inmediata en favor del sujeto contribuyente.

- ***Modelo Organizativo***: es la gestión coordinada y alineada estratégicamente 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 llamada "***buena gobernanza***". Es aquella que incorpora una dimensión de evaluación, transparencia y rendición de cuentas para mejorar el ***modelo organizativo***.
- ***Parte interesada***: es toda persona, grupo u organización que tiene interés en cualquier decisión o actividad de la organización y que puede afectar o verse afectado por la actividad de ella.
- ***Política social***: Con base en la definición proporcionada por el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), en este artículo el término "política social" significa intervenciones que tienen como objetivo garantizar medios de vida, ingresos y bienestar adecuados y seguros, y que permitir a todas las personas luchar por sus propias metas en la vida. Las políticas sociales incluyen protección social, políticas de educación, salud y mercado laboral. En este artículo se hace referencia con más frecuencia al concepto de las políticas sociales, sin embargo, la protección social es un subconjunto importante de políticas sociales, especialmente en los países en desarrollo.
- ***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 fiscal anticíclica***: aquellas políticas de recaudación tributaria y gasto público que buscan compensar los efectos de los ciclos económicos para mitigar sus externalidades.
- ***Tributo***: El Modelo de Código Tributario del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT, 2015) lo define 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.

Referencias

AGLE, B. R., MITCHELL, R., & SONNENFELD, J. (Octubre de 1999). ¿Quién le importa a los CEOs? Una investigación de los atributos y la prominencia de las partes interesadas, el desempeño corporativo y los valores del CEO. (U. d. Pittsburgh, Ed.) *The Academy of Management Review*, 507-525.

AGUILAR VILLANUEVA, L. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar.* México, México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

ARELLANO GAULT, D. (Julio de 2020). Respuesta al ataque populista a la administración pública. (I. y. Dirección de Gestión del Conocimiento, Ed.) *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, 4*(3), 109-120.

ARENAS DE MESA, A. (2016). *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina.* Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

BAUMAN, Z. (2000). *Modernidad líquida* (Primera ed., Vol. 1). (M. Rosenberg, Trad.) Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

CARDOZO, N. D. (Julio de 2020). Reseña sobre el libro "El Estado en la era exponencial". (I. y. Dirección de Gestión del Conocimiento, Ed.) *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, 4*(3), 131-136.

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.

CASTAGNOLA, H. (2005). *Aprestamiento de la organización y capacidad de respuesta al cambio* (Conferencia Técnica CIAT ed.). Cartagena de Indias, Colombia: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT.

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT. (2015). *Modelo de Código Tributario.* Ciudad de Panamá: CIAT.

CLARKSON, M. B. (Enero de 1995). Un marco de partes interesadas para analizar y evaluar el desempeño social corporativo. *The Academy of Management Review, 20*(1), 92-117.

DÍAZ YUBERO, F., & PORPORATTO, P. (2020). *Las administraciones tributarias modernas en contextos complejos.* Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.

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.

FREEMAN, R. E. (2010). *Strategic Management: a stakeholder approach.* Cambridge: Cambridge University Press.

GALINELLI, B., & MIGLIORE, A. (2015). Administración y gestión pública: ¿de qué hablamos cuando hablamos de gestión? En M. L. PAGANI, M. A. PAYO, B. GALINELLI, & G. d. Aires (Ed.), *Estudios sobre Gestión Pública: aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial* (págs. 11-34). La Plata, Buenos Aires, Argentina: Subsecretaría para la Modernización del Estado.

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). *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. (2023). *Proyección del impacto de futuras medidas tributarias.* (U. 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, Argentina: 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.

JANIS, I. L. (1982). *Groupthink. Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes* (Segunda ed.). Boston, Massachusetts, Estados Unidos: Houghton Mifflin Company.

KRIEGER, M. (2009). *Estado, políticas y gestión pública: en tiempos del bicentenario.* (U. d. Nación, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Fundación Unión.

KUHN, T. S. (1971). *La estructura de las revoluciones científicas* (Quinta reimpresión ed.). Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

MARTIN, F., RODRIGUEZ CABELLO, J., & GONZALEZ, I. (2012). *Modelo de proyección de las cuentas fiscales y análisis de la sostenibilidad fiscal.* Obtenido de Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL: https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f0d7fb1b-547e-4e8b-a2b9-87357f2115a0/content

MINTZBERG, H. (1999). *Gestionar el gobierno, gobernar la gestión.* (C. E. Marrodán, Ed.) Washington, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

MITCHELL, R. K., AGLE, B. R., & WOOD, D. J. (1997). Hacia una teoría de la identificación y prominencia de las partes interesadas. Definición del principio de quién y qué cuenta realmente. *Revista de la Academia de Administración, 22*(4), 853-886.

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).

OSZLAK, O. (2020). *El Estado en la era exponencial* (1° ed.). Buenos Aires, Argentina: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP.

OWEN, D. (2007). *The Hubris Syndrome. Bush, Blair and the Intoxication of Power.* Londres, Reino Unido: Politico's Publishing & Imprint of Methuen Publishing Ltd.

PEREZ, G., ORTIZ, D., ZAFRA, J. L., & ALCAIDE, L. (22 de Setiembre de 2011). De la New Public Management a la Post New Public Management, evolución de las reformas en la gestión de las administraciones públicas españolas. *Revista de Contabilidad y Dirección, 13*, 129-150.

PETERS, B. G. (1998). Administration in the year 2000: serving the client. *International Journal of Public Administration, 21*(12), 1759-1776.
PREBLE, J. F. (2005). Toward a Comprehensive Model of Stakeholder Management. (C. f. College, Ed.) *Business and Society Review*, 407-431.
Red Académica de Gobierno Abierto Internacional. (20 de Mayo de 2024). *Red Académica de Gobierno Abierto Internacional*. Obtenido de RAGA: https://redacademicagobabierto.org/
SCOTT, J. C. (1999). *Seeing like a State. How certain schemes to improve the human condition have failed.* New Haven, Connecticut, Estados Unidos: Yale University Press.
TUCHMAN, B. W. (2023). *La marcha de la locura: la sinrazón desde Troya hasta Vietnam.* Madrid, España: Fondo de Cultura Económica.
WEBER, M. K. (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.° 43, pp. 2016–2026.*
ZUBOFF, S. (2019). *La era del capitalismo de la vigilancia. La lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder.* Buenos Aires: Paidós.

Publicaciones del Autor

Serie "Administración Tributaria del Siglo XXI"

- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2024c). "*Una Administración Tributaria Ética e Inteligente*". Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: 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. Recuperado desde: 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. Recuperado desde: 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. Recuperado desde: 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. Recuperado desde: (academia.edu) 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

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. Recuperado desde: 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. Recuperado desde: 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. Recuperado desde: 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. Recuperado desde: 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. Recuperado desde: https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2023/11/Proyeccion-del-impacto-de-medidas-tributarias.pdf

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.
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2023a). "*Gestión estratégica de personas y del capital humano*". Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: 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. Recuperado desde: 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. Recuperado desde: https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2023/06/La-organizacion-del-trabajo-en-una-AATT.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. Recuperado desde: 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. Recuperado desde: 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. Recuperado desde: 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. Recuperado desde: 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. Recuperado desde: 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. Recuperado desde: 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. ª 46 CIAT (Octubre/2020. Recuperado desde: (versión en español) https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_46/Espanol/2020_RAT_46_eb

ook_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

- 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. Recuperado desde: 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. Recuperado de: 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. Recuperado de: (academia.edu) 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
- 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. Recuperado desde: 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. ª 44 CIAT (Octubre/2018, en español). Recuperado desde: 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

Tabla de contenido

Gobernanza y participación en las Administraciones Tributarias 3
Nota del Autor 3
Agradecimientos 3
Resumen 4
Abstract 4
Resumo 5
Gobernanza y Participación 5
Administración y Gestión 6
Administración Pública y Gestión Pública 6
Gestión Pública 7
Estallido Paradigmático 7
Descontento Social y Participación 11
Grupos de Interés y Partes Interesadas 14
Las Partes Interesadas en una Organización Pública 15
Participación en la Gobernanza 16
La Metodología de Seis Pasos 18
Gestión de Partes Interesadas 18
Identificación de las Partes Interesadas 19
Partes Interesadas Primarias 20
Partes Interesadas Secundarias 20
Mapeo de Partes Interesadas 20
Demandas y Expectativas de las Partes Interesadas 21
Determinar las Brechas de Rendimiento 22
Priorización de las Demandas de las Partes Interesadas 23
Definitivas 25
Expectantes 25
Latentes 26
Desarrollo de las Respuestas Organizacionales 28

Diálogo e Involucramiento 28
Alineamiento de Programas y Acciones 28
Importancia de la Capacitación y Desarrollo del Personal 29
Retroalimentación 30
Conclusiones 31
Conceptos Clave 33
Referencias 35
Publicaciones del Autor 37
Serie "Administración Tributaria del Siglo XXI" 37
Serie "Mejores Impuestos" 38
Serie "Gestión de personas y del capital humano" 39
Serie "Futuro del trabajo y trabajo del futuro" 39
Índice 42
Información del Autor 44

Información 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.

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 FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS (AFIP) de Argentina.

.UBAeconómicas

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
CEAT
Centro de Estudios en Administración Tributaria
Investigación y capacitación aplicados a los ingresos públicos