



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas

CEAT



Centro de Estudios en Administración Tributaria

Investigación y capacitación aplicados a los ingresos públicos

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL CAMBIO TECNOLÓGICO EN LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS.

Lic. Horacio Castagnola

En las últimas décadas las administraciones tributarias, como el resto de las organizaciones públicas y privadas, han recibido de manera muy diversa el impacto derivado de la innovación y del cambio tecnológico.

El mencionado impacto o influencia puede describirse como un continuo donde, en un extremo encontramos una casi imperceptible modificación de sus comportamientos y rutinas habituales – que en muchos ámbitos estatales han persistido inalterables por décadas – y en el otro, una notable modificación de sus rutinas, procesos y prácticas de gestión.

Evidentemente la irrupción de los efectos de la pandemia ha catalizado este proceso acentuando, frecuentemente, incipientes procesos de cambio iniciados hace ya bastante tiempo.

En el caso específico de las administraciones tributarias podemos señalar que, históricamente, las mismas han sido tradicionalmente receptoras de la influencia del cambio tecnológico en sus comportamientos organizacionales.

Una somera reseña del efecto mencionado puede verificarse analizando como las nuevas tecnologías han modificado las prácticas habituales en los distintos procesos de las administraciones.

Desde las nuevas y más simples modalidades de inscripción y registro, la difusión del uso de las declaraciones juradas y pagos por internet y los novedosos mecanismos de control de la gestión de cobranza, hasta los métodos de construcción de bases de datos estructurados y de calidad - alimentadas por informantes externos - en grandes centros de cómputos y el uso de los datos disponibles con herramientas estadísticas y, posteriormente, la utilización de algoritmos e instrumentos y técnicas de “machine learning”, es

indudable que el cambio tecnológico es un proceso continuo y prácticamente ininterrumpido en el ámbito de las administraciones tributarias.

No podemos omitir en esta reseña el impacto del teletrabajo como elemento disruptivo y facilitador de la gestión de estas organizaciones en circunstancias críticas.

Asimismo en los últimos años han surgido novedosos instrumentos como el uso de mecanismos de inteligencia artificial, el impacto de las tecnologías de “blockchain”, las técnicas de análisis de riesgo con sofisticado instrumental matemático, la irrupción de las criptomonedas y de la economía digital.

Por lo tanto frente a las mencionadas innovaciones se vuelve necesario definir cómo enfrentar dichos desafíos y cuál debiese ser el rol de las administraciones tributarias en un contexto de avance global de la denominada “economía de vigilancia”, fenómeno éste que plantea cuestiones no sólo técnicas sino también de ética y responsabilidad en cuanto al respeto de la privacidad de las personas.

Toda esta vasta red de novedades tecnológicas van siendo paulatinamente incorporadas por las distintas administraciones con distintos niveles de intensidad y desarrollo.

El hecho cierto es que estas “novedades” impactarán seguramente en la actividad cotidiana, en los procesos internos y en la interrelación con la ciudadanía.

El cambio tecnológico es un fenómeno al cual están acostumbradas las administraciones tributarias y sus funcionarios.

Sin embargo la acelerada evolución previsible de este proceso, en el futuro inmediato, nos obliga a reflexionar sobre la necesidad de considerar algunos aspectos que pueden ser relevantes.

El punto central de este comentario apunta a señalar la relevancia que tendrá el contar con un adecuado proceso de evaluación y gestión del cambio tecnológico por parte de quienes administran estas organizaciones y, complementariamente, por que quienes impulsan los procesos de cambio, tengan adecuados mecanismos de protección legal ante los riesgos de errores o fracasos.

Los siguientes dos aspectos pueden resultar centrales:

- 1) Contar con áreas específicas de evaluación global de las tendencias y oportunidades de cambio tecnológico y que tengan los conocimientos y herramientas suficientes para definir estrategias, implementarlas y monitorearlas. Nos referimos a una función que excede la tradicional actividad de informática y comunicaciones, pero que obviamente la comprende.

- 2) Dotar a los funcionarios responsables de mecanismos legales y administrativos que les permitan tomar, en determinadas circunstancias, decisiones de riesgo donde el éxito no esté asegurado de por sí.

Las Administraciones Tributarias en su esencia mas profunda operan con procedimientos reglados, deben rendir cuenta de la objetividad y eficacia de su accionar a las distintas autoridades de control, deben ser eficientes en la administración de sus gastos operativos y, por muchas razones, la circunstancia de actuar en un ámbito estatal tienen implícitamente conductas de aversión al riesgo.

En otras palabras: pese a todo lo anteriormente señalado respecto a la capacidad que han demostrado las administraciones tributarias, a través del tiempo, para adaptarse a los cambios tecnológicos, en última instancia tienen culturas internas predominantemente conservadoras del “ status quo”.

Las burocracias estatales en todos los países tiene una saludable conducta de suma cautela para incursionar en novedades que pueden implicar, para quienes las impulsan, inconvenientes de orden administrativo y/o legal. Esta actitud, de por si razonable, muy frecuentemente actúa como un freno o atenuador de las decisiones de innovación.

Se presenta así el clásico dilema de las burocracias estatales, que puede resumirse en pocas preguntas : ¿ por qué cambiar ? ¿ qué riesgos asumir ? ¿ que legislación nos protege ante eventuales errores ?

Si bien estos cuestionamientos siempre existieron, la velocidad y magnitud de los cambios previsibles en un futuro cercano exigen que se empiece ya a reflexionar sobre estos asuntos para que las dudas mencionadas no disminuyan o hagan mas lenta la dinámica de los procesos de transformación de las organizaciones.

El cambio necesaria e inexorablemente tiene un porcentaje de error posible, muy difícil de evaluar y cuantificar “a priori”.

El cambio siempre tiene dos ingredientes básicos, uno es tecnológico y el otro es cultural.

Asumida la decisión de impulsar el cambio tecnológico, para que éste tenga éxito y se mantenga en el tiempo más allá del impulso personal de determinados gestores, todos los participantes del proceso deben estar convencidos de la conveniencia de que el mismo se produzca, comprendiendo y aceptando que los errores son inherentes a ese proceso de aprendizaje y actualización, asegurando que los funcionarios deben tener la adecuada protección legal que les permita tomar decisiones en ambientes de incertidumbre y que el cambio tecnológico – tal como lo demuestra la mayoría de las experiencias internacionales – no implica un desplazamiento de la decisión humana sino lograr instrumentos que potencien sus capacidades de análisis, de decisión y de gestión.

La experiencia internacional demuestra que la mayoría de los grandes avances producidos en la ciencia y tecnología en el siglo pasado contaron con fuertes decisiones estatales en investigación y desarrollo. Internet y el formidable avance logrado en el desarrollo de vacunas para esta terrible pandemia del Covid 19, no hubiesen sido posibles si el Estado no hubiese efectuado inversiones de riesgo que posteriormente el sector privado desarrolló y comercializó.

Parece razonable exponer claramente la necesidad de impedir que las administraciones tributarias, responsables del financiamiento genuino de los Estados, carezcan de los instrumentos y bases legales que les permitan sostener políticas y mecanismos permanentes de innovación.