
CARACTERISTICAS DE LOS CONTEXTOS POLITICOS, ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES QUE FAVORECEN LA EVASION Y LA CORRUPCION ORGANIZADA

Ana Cecilia Broitman y Gustavo Daniel Di Paolo

PLANTEO DEL TEMA

Determinantes y disparadores que operan la evasión y la corrupción

organizada. Marco contextual de las problemáticas a abordar.

FORMULACION DEL PROBLEMA

- La evasión y la corrupción organizada erosionan los mecanismos de financiamiento del modelo de defensa nacional (concebido como un elemento integrador y totalizador).

- Las problemáticas referidas debilitan la variable fiscal y limitan la actividad financiera del Estado.
- Se aborda un problema de definición y alcance teórico con derivaciones prácticas en la estructura de

financiamiento del Estado.

- Las hipótesis planteadas en un marco teórico preliminar deben ser operables y susceptibles de ejecución en el seno de la acción estatal.

FORMULACION DE HIPÓTESIS PRELIMINARES

- El control de las prácticas evasivas y la disminución de la corrupción organizada optimizaría la variable tributaria y por ende, legitimaría convenientemente la actividad financiera del Estado.

- El conocimiento preliminar de las causales y del contexto o entorno externo en el que operan las problemáticas descriptas, tenderían a limitar su alcance e influencia.

- La mejora instrumentada en los mecanismos de financiamiento del Estado, tendría impacto directo sobre el paradigma de la defensa nacional a través del equilibrio de la ecuación fiscal.

REFERENCIAL TEORICO-CONCEPTUAL

- Marco teórico - conceptual.
- Referencia de las teorías y doctrinas concebidas para abordar las

problemáticas de la evasión y la corrupción organizada.

- Presentación y exposición del esquema para operar y desarrollar la hipótesis (solución al problema).

OBJETIVOS (GENERALES Y ESPECIFICOS)

- Se plantea como objetivo general definir convenientemente el contexto político, socio-económico y cultural en el que opera la conducta evasiva y la corrupción organizada, ya que un conocimiento acabado de los orígenes y de las causas de los fenómenos enunciados facilitarían la resolución del problema planteado.
- Por otra parte, se intenta demostrar que las problemáticas mencionadas merman la estructura de financiamiento del Estado a través del debilitamiento de la variable de recaudación impositiva.
- Como objetivo específico y aporte adicional de la investigación, se quiere demostrar que el impacto directo de la evasión y la corrupción organizada sobre los mecanismos de financiamiento del Estado incide consecuentemente sobre los componentes esenciales de la estructura integral de defensa nacional (salud, educación, justicia, seguridad).

VIABILIDAD DEL PROYECTO

- El tema y el problema ya fueron definidos y delimitados en la formulación de las presentes pautas generales del trabajo.
- Resulta indispensable definir y percibir integralmente el macroambiente (entorno o contexto externo) que determina e incide sobre la evasión y la corrupción organizada.
- Es indispensable conocer acabadamente las características del contexto político, social, económico y cultural, que tiende a acotar la "complejización" actual del problema.
- El tiempo real y los recursos para desarrollar el proyecto, son los requeridos para efectuar el relevamiento integral del macroambiente o entorno externo que induce la evasión y la corrupción organizada (conocimiento contextual que determina además la viabilidad y factibilidad del proyecto).

RELEVANCIA DE LA INVESTIGACIÓN

La relevancia teórica y práctica del tema seleccionado fue explicada y expuesta en el desarrollo y planteo

del tema, en la formulación del problema, en la definición de las hipótesis preliminares, y en la concepción

de los objetivos generales y específicos del trabajo.

METODOLOGÍA

Recavar los datos necesarios para reafirmar y operativizar la hipótesis. Las herramientas de análisis e

instrumentación abarcan estudios prospectivos y retrospectivos, verificación de contenidos, aplicaciones

teóricas y empíricas, y consulta de fuentes relacionadas con la problemática.

A) INTRODUCCIÓN

Marco teórico-conceptual y contextual

Definición operacional del nuevo rol del Estado. Análisis del nuevo paradigma de gestión pública. Evaluación preliminar del entorno externo que condiciona la acción estatal. La lógica del transnacionalismo económico de los noventa y su impacto sobre la evasión y la corrupción organizada.

El proceso de profundización, ampliación y ensanchamiento de las relaciones operadas entre los sucesos domésticos y los internacionales, influyó decididamente sobre el rol originario de los Estados-nación durante la década de los noventa.

La sobrevenida globalización durante la última década se vio agudizada por el acelerado avance científico-tecnológico, y por el inusi-

tado movimiento y circulación de capitales transnacionales (con incidencia directa en la variable tributaria doméstica).

Es viable discernir por ende, que esta reestructuración y priorización de la variable económico-financiera en desmedro de las otras dimensiones en la agenda de política exterior de post-guerra fría de cada uno de los actores internacionales, pueda erosionar claramente el basamento y la lógica "estatocéntrica" con la que fue definido el Estado como único y exclusivo sujeto de las relaciones internacionales.

La proliferación de nuevos actores internacionales y domésticos, como actores no estatales o subestatales y organizaciones no gubernamentales,

hacen prevalecer actualmente el accionar de la sociedad civil por sobre la inercia de la actividad estatal.

Por otra parte, la endeblez de ciertos parámetros conceptuales característicos de la potestad estatal, como el concepto de soberanía y el control territorial, terminan por complementar el clima propicio para la decadencia y la exposición del Estado frente a las "amenazas" del transnacionalismo económico y financiero.

La vinculación intrínseca en el orden político-diplomático, económico-financiero, ideológico cultural, científico-tecnológico, y de la dimensión de seguridad y defensa, plantea una suerte de "red" global. Al constituir el proceso globalizador un

esquema increíble e invasivo, esta red conectiva se torna más densa, integral e interactiva, penetrando en las diversas esferas y niveles de las sociedades de los países.

La revolución y el desarrollo incipiente en las comunicaciones y en la información, generan una vasta capacidad de celeridad en la penetración transnacional. Esta invasión abarca tanto la configuración y la operatoria de las redes referenciadas, la definición de los dispositivos y mecanismos del poder, y la imposición de los nuevos valores culturales y patrones de consumo del transnacionalismo (con alto impacto en los parámetros de fiscalización doméstica de la evasión impositiva).

No sólo se encuentran en reformulación las estructuras del derecho internacional, de la economía, de las finanzas, de la seguridad y la defensa nacional, sino lo que se divide en plena etapa de evolución y reconversión es la mismísima sociedad humana.

El factor del poder que en su esencia se caracterizó por tender a la manifestación de una voluntad y de su consecuente expansión y acatamiento, se encuentra en franca reestructuración en referencia a sus variables dimensionales.

El accionar de las corporaciones y megainstituciones transnacionales privadas terminan por lesionar y debilitar el área de influencia estatal, pronunciando las asimetrías de poder entre los países centrales y los periféricos (generando en estos últimos la marginación y la exclusión social características de los noventa).

Existieron circunstancias contextuales que facilitaron el desarrollo de este proceso: la aceleración de la apertura económica y comercial y de los términos de intercambio (en especial con la conformación de la Organización Mundial del Comercio, la expansión de la economía de mercado, y la incipiente circulación de capitales improductivos de carácter especulativo y de orden transnacional).

A mediados de la década del noventa, el concepto de globalización avanza decididamente hacia una concepción macroeconómica internacional. En esta visión, las grandes corporaciones multinacionales pose-

en la capacidad y los atributos económicos para gestionar la producción, distribución y consumo a nivel mundial en función de la dimensión de los mercados nacionales y de su entorno macroeconómico interno. La producción mundial entonces se asume como exclusiva de estas corporaciones, y sus decisiones consecuentemente son fundamentales para la asignación de recursos y la distribución del ingreso en un contexto de competitividad creciente, desregulación, desreglamentación, e indiscriminada apertura económica externa. Estas unidades transnacionales operan en red y en tiempo real, adecuando según su conveniencia su estructura de costos al contexto externo, y aprovechándose de cada país para canalizar sus políticas de inversión, de localización y relocalización.

El problema derivado del contexto mediato de post-guerra fría, es que el sistema internacional es más anárquico y desordenado pero aún es fuerte y poderoso. Los Estados se van transformando, pero no desaparecen como lo quiere hacer ver cierta doctrina emparentada con el modelo "institucional" del derecho internacional. La soberanía estatal ha sido gravemente erosionada, pero aún es vigorosamente impuesta y practicable por diversidad de Estados en el concierto mundial.

Aunque las fronteras son más porosas y permeables, y se ha hecho énfasis sobre cuestiones étnicas, ideológicas, financieras y científico tecnológicas, lo cierto es que la territorialidad y el control de corrientes migratorias (una de las problemáticas o amenazas no convencionales -nuevas amenazas- de la agenda global de seguridad) siguen siendo relevantes a la hora de una consideración. Sin embargo, lo contradictorio es que ciertos responsables o hacedores de la política doméstica e internacional, sigan sosteniendo que existe un límite o una delimitación entre lo interno y externo aún cuando reconocen la continua lesión o "erosión" de la omnipotente soberanía estatal.

Volviendo a la problemática específica de los países latinoamericanos, es evidente que el paradigma neoliberal se plasmó en el "Consenso de Washington" (el Bretón Woods de los noventa), que propugnaba una amplia apertura económica y una

reducción desmedida del aparato estatal (con una estabilización macroeconómica, y una restricción del gasto público entre otras medidas). Las supuestas anomalías a neutralizar, eran el déficit fiscal y la increíble deuda externa.

En correlato a esto, los sucesivos gobiernos argentinos siguieron los lineamientos "sugeridos" por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los restantes organismos multilaterales de crédito.

La idea planteada en la década del noventa sobre que el Estado argentino debe achicarse hasta una hipotética desaparición o inacción, dista de la realidad que exige una "intervención" más activa en la economía, y una relación más comprometida con la sociedad civil (actor no estatal).

Esta impronta de minimización del Estado, motivó la carencia de presencia en áreas claves e indelegables para contener el accionar expansivo de la economía de mercado y de la globalización, como la actividad reguladora de los servicios públicos, una política de promoción del empleo y reducción de la pobreza y de la exclusión social, un programa de incentivación de las economías regionales, el tratamiento de la problemática de derechos humanos, la atención de la salud y de la educación pública, etc. En contraposición a esto, el Estado pareció reemplazar estos postulados por la priorización del pago puntual de los intereses de la deuda externa, y por el cierre de la brecha fiscal.

No se estableció en los últimos años, una clara reformulación de la delimitación de la esfera jurisdiccional entre el Estado y el mercado (entre política y economía). Por lo que no está en discusión la intervención estatal como tal, sino una reconfiguración de la misma.

Si bien el Estado estuvo sujeto a un progresivo y premeditado proceso de achicamiento, esta minimización tuvo impacto principal sobre las áreas "improductivas" en referencia a la circunstancia de acumulación de capital.

Acorde a lo expuesto, el Estado se constituyó como una herramienta canalizadora de los intereses de un segmento social privilegiado y alta-

mente concentrado. Más que asumir un rol pasivo, el Estado durante el gobierno de Menem estuvo asignado a satisfacer intereses concretos y particulares.

La erosión del poder estatal frente a la globalización de los mercados desde una perspectiva ideológica, también refleja la intensificación del flujo transnacional de capitales (y una consecuente reestructuración del rol de los Estados, y del Administrador Tributario en particular).

Sin embargo, algunos sostienen que los planteos extingucionistas del Estado no se condicen con la lógica transnacional del movimiento de capitales.

El concepto de globalización que altera y modifica el alcance y la jurisdiccionalidad del Estado, puede ser especificado como la expansión y proliferación de las relaciones sociales y de las instituciones a través del espacio, y en un marco u horizonte temporal. Esta "acción a distancia" es generada por el fomento y desarrollo de las relaciones mismas de cada uno de los Estados-nación entre sí (y una interacción dentro y entre los Estados y las sociedades). El fenómeno globalizador abarca fundamentalmente un movimiento transnacional de bienes y capitales, pero también un flujo de información, una interconexión cultural y una proliferación de corrientes migratorias.

La cuestión de reforma del Estado en el seno latinoamericano, se apoyó sobre las premisas de descentralización administrativa, anulación de funciones, equilibrio fiscal, requisitoria de avance tecnológico, y fundamentalmente se recostó sobre la reducción desmedida del aparato estatal. Sin embargo, estas inferencias históricas no alcanzan a conformar un programa integral de reforma y modernización del Estado.

El "transplante" automático del modelo de empresa privada al del sector público, produjo inconsistencias en cuanto al criterio de eficiencia y productividad (acentuando la modalidad "antiestadista" de diversos decisores).

En la actualidad se exigen responsabilidades sociales al Estado, que éste de ninguna manera puede cumplimentar por la carencia de suficientes medios de financiamiento.

Si bien las reformas económicas y financieras cortoplacistas tendieron a satisfacer el objetivo de insertar la estructura económica en la lógica transnacional del sistema internacional, también afectaron negativamente la vinculación de economía y política (revirtiendo la dependencia tradicional de la variable económica con respecto a la política). Otro efecto concreto del ajuste, fue el progresivo aumento de los índices de pobreza, marginalidad y exclusión social (bajo la excusa justificadora de insertar y adaptar la economía doméstica al transnacionalismo y a la globalización económica y financiera).

Se ha desarticulado por completo el sistema de protección y de resguardo social, perdiendo el Estado gradualmente la visión "paternalista" y asistencialista. Este costo (social, político y económico) por insertarse en la economía mundial fue claramente más elevado que los beneficios derivados de esa decisión (planeando una estructura de costo-beneficio francamente desfavorable).

Lo cierto es que ningún desarrollo nacional y proyecto integral de país, puede ser ajeno a un rol preponderante del Estado en esa materia (aunque el modelo de desarrollo económico hacia adentro haya perdido terreno comparativamente frente a un modelo de desarrollo externo o hacia fuera, en razón del acelerado crecimiento y ampliación de las relaciones económicas internacionales).

El modelo neoliberal imperante en la última década, propició el fortalecimiento del actor transnacional privado en detrimento del Estado.

Los ajustes estructurales y neoliberales establecieron una concepción de Estado subsidiario, donde la brecha entre quienes pueden acceder a los mecanismos del sistema de mercado, y quienes deben estar sujetos a la lógica asistencial por parte del Estado, se torna cada vez más amplia y profunda. Esta "dualización" de la sociedad plantea la necesidad de profundizar las políticas de asistencialismo social, y aceitar los dispositivos de control en esta materia. La privatización de los servicios educativos, previsionales, y de la salud no logran sin embargo, reestructurar institucionalmente desde adentro al aparato estatal, postergando o difiriendo esa transformación

estructural.

Por otra parte, el pretendido objetivo de que el crecimiento de la economía (a través del mejoramiento de los parámetros macroeconómicos) genere automáticamente una suba en los índices sociales y niveles de vida o de desarrollo humano, no ha podido ser cumplimentado. Sin embargo, el ajuste estuvo fundamentado en el supuesto fracaso del accionar del Estado de Bienestar. Lo concreto es que no se logró una reformulación acabada y eficiente del aparato estatal, y sí se obtuvo una profundización y agudización de los sectores más vulnerables del entorno social doméstico (sobre los que impacta directamente la estructura de imposición basada en tributos indirectos o al consumo).

La imposibilidad de ejecutar una reforma integral del Estado, conspiró contra la aspiración de legitimar al Estado en políticas redistributivas y contra la descentralización y eficiencia en la asignación práctica del gasto social (con la devenida y previsible exclusión social).

Tal como cita Manuel Antonio Garretón, "la exclusión fue un principio constitutivo de identidades y actores sociales en la sociedad clásica latinoamericana, en la medida en que fue asociada a formas de explotación y dominación. El actual modelo socio-económico de desarrollo, a base de fuerzas transnacionales que operan en mercados globalizados aunque fragmentarios, y que es intrínsecamente desintegrativo a nivel nacional o interno, aunque sea integrativo selectivamente a nivel supranacional, redefine las formas de exclusión, sin eliminar las antiguas: la exclusión hoy día es estar al margen, sobrar, como ocurre a nivel internacional donde los países del cuarto mundo, más que ser explotados, parecen sobrar para el resto de la comunidad mundial"¹.

El contexto "estamental" fue puesto en peligro por amenazas no tradicionales o no convencionales de alcance global y regional, como las corrientes migratorias, el terrorismo internacional, la degradación del medio ambiente, la interdependencia económico-financiera y la interrelación política, las prácticas de legitimación de activos (lavado de dinero) y los movimientos y la proliferación

de capitales especulativos no productivos.

Por otra parte, el sometimiento al cumplimiento de compromisos con los organismos internacionales, y la sujeción a unidades supranacionales (al involucrarse distintos procesos de integración), limitan aún más las tradicionalmente "indiscutibles" atribuciones estatales.

No obstante, el sistema democrático debió y debe contener el avance de determinados efectos de la globalización, como la concentración de la riqueza y del ingreso, los movimientos transnacionales de flujos financieros y capitales especulativos, y el "libertinaje" desmedido de los actores multinacionales privados que crean impotencia y debilidad en el accionar del Estado.

La proliferación de un capitalismo "descontrolado" tendió a favorecer la consolidación de la desintegración social, de las desigualdades en la redistribución del ingreso, y fundamentalmente, la profundización de las asimetrías entre las elites y los restantes estamentos sociales. El Estado ni siquiera pudo operar y atenuar estas disparidades (y mucho menos aspirar a inducir una suerte de redistribución del ingreso vía la herramienta tributaria).

Además la lógica de la globalización deriva en una inestabilidad de la democracia, -acompañada de un desprestigio y de una carencia de legitimidad de las instituciones-, en un desarrollo medular de la corrupción estructural y el "clientelismo", en una regresión en cuanto a la concentración y transnacionalismo de la riqueza (que acentúa el desempleo y la exclusión social), y en una crisis de los valores identitarios nacionales que ocasiona un aumento del individualismo y la desintegración. Complementariamente a esto, el desarrollo súbito de los actores no estatales y de la sociedad civil en particular, plantea una reformulación de la vinculación Estado-sociedad-mercado: una decadencia de la variable estatal, un predominio claro del mercado, y un rol activo acentuado de las organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales (barriales y comunitarios), y demás actores subestatales.

La forma de consensuar los intereses del sistema político estatal

por un lado, y la impronta de la economía global por el otro, será la clave a resolver para lograr una moderada revalorización de lo local o doméstico, y una anulación de la fractura operada entre la dimensión económica con una sociedad caracterizada por la fragmentación del tejido social.

Tal como se pregunta Daniel García Delgado, el interrogante está dado por los siguientes términos: "¿Cómo asegura el Estado su legitimidad en el marco de la crisis de representación?, ¿cómo asegura el bienestar o un mínimo de integración social frente a los problemas de fragmentación y marginalidad social?, y ¿cómo asegura la identidad cultural y el sentido, en el marco de una cultura globalizada y transnacionalizada?"². Tales premisas son abordadas por el autor al referir lo siguiente: "la integración no es sólo un problema de política social, de reorientación económica o de incorporación de nuevos derechos, sino que es también y básicamente una cuestión política. Porque para llevar a cabo estas tres líneas se requiere modificar las relaciones de fuerzas existentes entre establishment y política, entre grupos y políticas actualmente beneficiados en la actual orientación a profundizar el modelo, y aquellos interesados en regular democráticamente el mercado. La integración social requiere de voluntad política para replantear cómo se asignan los recursos, y cómo se los redistribuye en la sociedad, y esto necesita de una relación de fuerzas distinta entre Estado-elites económicas para generar un nuevo contrato social. En pos de esto, se debe buscar no sólo coaliciones y programas que apunten a este objetivo, sino también un compromiso de mayor responsabilidad del mundo empresarial en inversión, fiscal y productivo frente al peligro del crecimiento del dualismo y de la desvinculación de un sector del país del otro"³.

En referencia a la dimensión económico-financiera (predominante en la consideración internacional de los noventa), debemos considerar que el transnacionalismo generó el accionar persistente de actores privados económicos multinacionales, y la universalización e imposición de patrones como los de estabilización macroeconómica, equilibrio fiscal,

apertura económica y economía de mercado. Otra faceta determinante de esta dimensión, es el movimiento transnacional de capitales no productivos que instalan y consolidan una "cultura" financiera especulativa y de índole virtual, con el consecuente impacto impositivo a escala doméstica.

El desarrollo científico-tecnológico, y la revolución experimentada en la estructura mundial de las comunicaciones, se constituyen en otro elemento canalizador del proceso globalizador. La innovación y la celeridad en la transmisión de la información (Internet), y el movimiento electrónico de fondos ("dinero virtual") también contribuyeron marcadamente a fijar e imponer pautas de consumo, y la cultura financiera especulativa ya expuesta.

Este desarrollo de la información, fue variando en forma inversamente proporcional con respecto al número de personas que tenían acceso a ese conocimiento (el dilema globalización-fragmentación que genera exclusión). La consideración de temáticas innovadoras como la "info-war", crearon a nivel internacional inéditas formas de disputa ajenas a los conflictos interestatales de corte clásico.

En contraposición a lo expuesto, encontramos Estados debilitados, colapsados, fragmentados y decadentes con sociedades muy "fracturadas" (con el tejido social muy deteriorado), con una legitimidad altamente cuestionada, y carentes de capacidad genuina de independencia o autonomía territorial y de poder negociador en la esfera económica.

En definitiva lo que está claro, es que en el proceso globalizador actual los grandes actores transnacionales de orden económico quieren el control de los mercados, y en función de esto sobrepasan y penetran el espacio estatal.

En correlato a lo referenciado, no es novedoso exponer que los países que más hacen alarde y los que asumen la defensa más enérgica de la idea de globalización, son los actores que más rápidamente ejercen prácticas proteccionistas y cerradas.

El desafío no cumplimentado es que la población comparta los beneficios que las elites gobernantes obtuvieron con la globalización. Se

confundió permanentemente el crecimiento económico estadístico con la mejora del bienestar y de la situación social. Los indicadores macroeconómicos pueden ser óptimos pero la situación de la población es negativa.

El modelo de globalización ha sido exitoso para EEUU (ya que generó una riqueza sin precedentes y profundizó la disponibilidad de capital), pero excluyó y marginó a otros grupos o sectores.

Por otra parte, la globalización acentuó la brecha entre ricos y pobres (agudizando la concentración de la riqueza y del ingreso), mermó la capacidad de las economías en desarrollo de los países periféricos, y aumentó la fragilidad de las estructuras sociales de estos países. Es un error concebir que las fuerzas de mercado solucionen por sí mismas las problemáticas ocasionadas por la globalización.

El proceso de mercado está normalmente inserto en un flujo más amplio de interacción social y sujeto a numerosas y diversas limitaciones. Entre el individuo y el mercado se levanta una red densa de instituciones intermedias, tales como asociaciones profesionales y sindicatos, organizaciones no gubernamentales, y otros actores no estatales y subestatales. Pero sólo un Estado poderoso puede destruir esos estratos y subordinar los individuos al pleno rigor del mercado (a través de un mayor control político). Pero cuando asume este rol deteriora la estabilidad y la

seguridad económica, y profundiza la competencia global desregulada.

El desequilibrio fiscal, la saturación del modelo de crecimiento "hacia adentro", el agotamiento del modelo de desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones, y la sobreviniente problemática de la deuda externa de los países latinoamericanos, fueron los fundamentos explicativos de la crisis consignada.

La priorización de la dimensión económico-financiera en la agenda global de los ochenta y noventa, generó que la crisis del Estado sea sólo evaluada desde la óptica financiera y fiscal, siendo el ajuste estructural la solución "mágica" a ese pretendido desvío. No obstante esto, el estancamiento económico, las altas tasas de inflación, y la marginalidad social caracterizó al "mapa" latinoamericano de esos tiempos. Además, el ajuste integral emprendido (cuyo objetivo original era reducir la dimensión del Estado), no resolvió ni siquiera parcialmente las problemáticas básicas de los países de la región.

La transformación del rol del Estado en la variable económico-financiera es de tendencia estructural. El accionar estatal debe ser redireccionado hacia el área social y educativa, promoviendo el desarrollo económico y garantizando un clima macroeconómico favorable y propicio para incentivar la inversión directa externa, el aumento de la competitividad, una política consensuada en

el área de ciencia y tecnología, y una ampliación efectiva de la estructura de comercio exterior con incidencia positiva y directa en los niveles de tributación.

Sin embargo, la reestructuración del papel del Estado debe instrumentarse en las diversas formas de intervención en el plano político y en la esfera económica. Estimular un rol estatal de instrumento hacedor y financiador de políticas públicas, se torna como prioritario para anular la desigualdad y la fragmentación social.

No obstante, la revolución informática es más rápida y más concentrada en su impacto que la Revolución Industrial que sí permitió reajustes humanos e institucionales.

El contexto mundial informatizado ocasiona problemas en la variable interna, ya que provoca la destrucción de más puestos de trabajo de los que origina, derivando en invariables barreras de clase y en desigualdades económicas y concentración de la riqueza.

Lo que sí es claramente visible, es que el rol del Estado se encuentra amplia y estructuralmente cuestionado, ya que el Estado-nación ha sido "debilitado" y lesionado por la operatoria de una lógica transnacional y de un proceso globalizador con actores privados multinacionales que torna inviable el control adecuado de las remesas de fondos del exterior y de las operaciones internacionalizadas.

B) DESARROLLO

Planteo del tema, formulación del problema, exposición de objetivos generales y específicos, y demostración de hipótesis preliminares

- Es vital establecer los determinantes y disparadores que operan la evasión y la corrupción organizada, y definir el marco contextual de las problemáticas a abordar.
- La evasión y la corrupción organizada erosionan los mecanismos de financiamiento del modelo de defensa nacional (concebido como un elemento integrador y totalizador).
- Las problemáticas referidas debilitan la variable fiscal y limitan la actividad financiera del Estado.
- Se aborda un problema de definición y alcance teórico con derivaciones prácticas en la estructura de financiamiento del Estado.
- Las hipótesis planteadas en un marco teórico preliminar deben ser operables y susceptibles de ejecución en el seno de la acción estatal.
- El control de las prácticas evasivas y la disminución de la corrupción organizada optimizaría la variable tributaria y por ende, legitimaría convenientemente la actividad financiera del Estado.
- El conocimiento preliminar de las causales y del contexto o entorno externo en el que operan las problemáticas descritas, tenderían a limitar su alcance e influencia.

- La mejora instrumentada en los mecanismos de financiamiento

del Estado, tendría impacto directo sobre el paradigma de la

defensa nacional a través del equilibrio de la ecuación fiscal.

B 1- Fundamentos de la evasión y la corrupción organizada. Evaluación de las variables endógena y exógena. Entorno que favorece y potencia la aparición de las problemáticas enunciadas. Causales y derivaciones

Es fácil discernir que los gobiernos en la actualidad enfrentan análogos problemas de tipo financiero y de vulnerabilidad fiscal. La demanda de servicios públicos es superior a la capacidad gubernamental para recaudar fondos suficientes a fin de cubrir el siempre creciente aumento de los gastos e inversiones públicas. Esto se agrava por el agudo endeudamiento externo y por el incremento del movimiento transnacional de capitales, fundamentalmente a nivel de los países en vía de desarrollo, lo que determina que la presión por una mayor movilización de recursos internos sea cada vez mayor.

Sin embargo, la recesión y crisis económica que vienen afectando a casi todos los países del mundo determina que no sea fácil obtener mayores ingresos públicos mediante la creación de nuevos tributos.

La única salida posible a esta crisis financiera gubernamental debe ser una solución técnica de largo plazo; así como también aumentar la productividad de los recursos disponibles, de tal manera que se pueda lograr por ese medio un incremento de la recaudación a través de un mejor cumplimiento de sus obligaciones por parte de los contribuyentes.

En los casos de incumplimiento, los factores tales como la oportunidad de evadir impuestos, las ganancias de la evasión tributaria, los riesgos de detección, y las sanciones aplicadas, indican que estas circunstancias pueden variar de un tributo a otro.

Por otra parte, se introduce un problema adicional en el análisis estructural de fondo: la evasión. Históricamente se ha responsabilizado a la ahora AFIP (DGI-DGA) de la evasión fiscal, y por consiguiente, y en forma directamente proporcional, de la ineficiencia de su función recaudatoria. Si bien en la actualidad la AFIP juega un papel preponderan-

te en esta temática por ser la agencia natural del Estado cuya función primordial es la recaudación y la minimización de la evasión fiscal, existen otros órganos estatales que comparten en forma activa la responsabilidad en este fenómeno.

Se puede mencionar a modo de ejemplo explicativo, el impacto que ocasiona en nuestro sistema tributario la introducción de bienes al mercado que ingresan de contrabando a través de la Triple Frontera con Brasil y Paraguay (actividad que opera con organizaciones que se asemejan a empresas multinacionales, cuya problemática está incluida en la agenda internacional o global y debe constituir una preocupación nacional). Dichos bienes ingresan en nuestro mercado interno evadiendo el pago de los tributos pertinentes (sin considerar la problemática transnacional de legitimación de activos o "lavado de dinero" que debe ser abordada a escala global o mundial, y en la cual la institución recaudatoria tiene acotada responsabilidad y competencia resolutoria). Esta práctica contribuye al incremento de la evasión fiscal, a la práctica comercial desleal, y a la consecuente distorsión en la reglas y mecanismos de competencia.

La operatoria expuesta anteriormente, y tal como hemos mencionado, no es exclusiva responsabilidad de la AFIP. Su solución y prevención tiene relación directa con la elaboración de planes estratégicos que tienen a su cargo las más altas agencias del Estado en cumplimiento de sus funciones de creación de políticas públicas, y en este caso en particular nos referimos a planes insertos en el paradigma o modelo de Seguridad Interior y de Defensa de los intereses nacionales y vitales.

Dichos intereses nacionales incluyen en un nivel superior de análisis, el impacto que sobre la recau-

dación tributaria produce la comercialización de esos bienes ingresados "irregularmente" en el mercado interno. Es entonces, en este tramo del proceso referido, en donde la AFIP tiene la responsabilidad de evitar la evasión.

La causal estructural de un análisis evasivo, tiene su correlato perfecto en la carencia de responsabilidad, solidaridad y conciencia cívica en el universo de contribuyentes (actitud que se puede describir inicialmente como transgresora), pero en otras oportunidades, surge o deviene de la falta de reacción o capacidad de adaptabilidad por parte de las Administraciones Tributarias para concebir, interpretar o "leer" la esencia de la estructura y del sistema tributario, el marco normativo, y los repentinos cambios planteados en el contexto en el que se aplica la política. De esta manera, se está estimulando en forma indirecta a un menor acatamiento de la obligación fiscal.

Complementariamente a esto, el fenómeno globalizador y el avance científico-tecnológico (exteriorizado mediante el comercio electrónico y la operabilidad a través de Internet), generan nuevas formas y conductas evasivas ("complejización" del fenómeno de evasión).

El temor de las Administraciones Tributarias al considerar el impacto impositivo de las transacciones que puedan operarse a través del comercio electrónico, ha llevado a elaborar teorías para compensar la disminución en la recaudación que esta tipología de prácticas pudiera generar. En contraposición a esto, puede señalarse que el comercio electrónico y sus variantes tecnológicas también pueden simplificar ocasionalmente los sistemas tributarios y optimizar el servicio al contribuyente. No obstante esto, la preocupación futura es que la tendencia evasiva se profundice, e Internet se convierta,

con el paso del tiempo, en el mayor "paraíso fiscal" de este siglo.

La globalización y la internacionalización de las actividades económicas y del flujo comercial, características del período de post-guerra fría (donde se divisa claramente un predominio de la dimensión económico-financiera sobre las demás variables de la Agenda Global), derivan en una reducción de la carga tributaria (debido al proceso de apertura comercial y transnacionalización económica). Es por ello, que la erosión de la base imponible y las conductas evasivas y elusivas, se constituyen en fenómenos "conspirativos" que merman la eficiencia de la recaudación impositiva.

El fenómeno de la evasión no sólo ha perturbado a los actores estatales, ya que Naciones Unidas en un comunicado del año 1983 había referido: "...La evasión y la evitación internacional de impuestos que había alcanzado niveles sin precedentes tanto en los países desarrollados como en países en desarrollo, violaba el principio de la equidad fiscal y socavaba el concepto de cumplimiento voluntario de las leyes tributarias..."⁴.

En correlato a esto, y tal como enuncian Jaime Zeitoune y Gonzalo Pazo: "La política fiscal debe ser un instrumento utilizado con el objetivo de generar recursos tributarios que permitan financiar todo el gasto público generado por las actividades que desarrolla todo Estado (educación, justicia, salud, etc.). Por ello, el diseño de los sistemas tributarios debe contemplar un equilibrio entre las distintas capacidades contributivas y las tasas de tributación impuestas, hasta la concurrencia del monto necesario para atender el gasto, es decir trasladando los menores costos posibles para los contribuyentes. Las consecuencias no deseadas de la evasión fiscal obviamente alteran los resultados en la recaudación de toda Administración Tributaria, esta reducción en los ingresos de las arcas nacionales obliga a las autoridades a tomar alguna medida tendiente a financiar el bache producido por este fenómeno"⁵.

Otro efecto negativo de la conducta evasiva, es la distribución no uniforme de la carga fiscal que debe afrontar un contribuyente que cum-

plimenta sus obligaciones tributarias y otro que no lo hace, alterando el principio basamental de equidad horizontal que todo sistema tributario debe procurar. Complementariamente a esto, la circunstancia de la competencia desleal -como ya se ha señalado- es otra muestra acabada del efecto nocivo de la evasión sobre el funcionamiento de mercado.

Un elemento adicional a considerar con respecto a la evasión, tiene relación con la opinión de los contribuyentes sobre el sostenimiento de esta actitud, observándose en el contacto directo con el contribuyente diferentes afirmaciones o fundamentaciones que los mismos efectúan frente a la práctica de evasión en el pago de impuestos:

- disconformismo en referencia al destino dado a los tributos;
- presión desigual aplicada a contribuyentes con la misma capacidad contributiva (relación comparativa con los que están dentro y fuera del sistema);
- presión que excede la capacidad económica del contribuyente;
- rechazo al manejo gubernamental de los fondos públicos (hecho que supera la competencia del Administrador Tributario);
- dificultades encontradas en el momento de cumplimentar sus obligaciones;
- constante variabilidad del marco normativo de aplicación;
- complejidad del procedimiento para cancelar la obligación tributaria pertinente;
- sensación de impunidad (agudizada por el conocimiento palpable de otros actores que desarrollan conductas evasivas o elusivas, o por tolerancia en su accionar de la Autoridad Tributaria).

Para fundamentar y explicar el fenómeno de la evasión, también se debe recurrir a factores subjetivos, de orden socio-cultural, y a variables de raíz psicosocial, como la ética, la moral, la ideología, la disciplina, el sentimiento de lealtad, las políticas adoptadas, y la disconformidad con la acción estatal.

El comportamiento evasivo deriva en que la comunidad en su conjunto no haya percibido efectivamente que el incumplimiento conspi-

ra contra la vida en sociedad (no permitiendo cumplimentar la aspiración de bienestar general), además de no tomar conciencia que está cargando con el peso económico y financiero de esa irresponsabilidad social.

Es trascendental priorizar el estudio y verificación del movimiento transnacional de capitales (remesas del exterior) y definir su impacto sobre la ecuación fiscal (y sobre el esquema tributario en particular).

Por otra parte, se vuelve vital operativizar los conceptos de evasión fiscal (merma en la recaudación) y fiscalización de la remesa de fondos del exterior como problemáticas prioritarias del modelo de defensa nacional del país, así como explicitar que la recaudación incide de forma relevante en componentes estructurales de la concepción de defensa nacional tales como la educación, la seguridad, la atención sanitaria, la administración de justicia, la equidad social, y la distribución del ingreso.

Acorde a lo expuesto, se considera indispensable:

- ✓ Evaluar el impacto de la política tributaria en la concentración económica, la inequidad social y en la incongruencia de la redistribución del ingreso.
- ✓ Determinar el grado de incidencia de la recaudación en el marco jurídico y conceptual de la seguridad interior del país.
- ✓ Moldear una Administración Tributaria integral y dinámica con capacidad de adaptabilidad a los cambios repentinos y continuados del contexto (macroambiente), y con respuesta mediata a la complejización de las operaciones electrónicas con impacto impositivo de orden transnacional (efectuando una estimación de las variables no controlables).
- ✓ Requerir la voluntad política de los más altos estamentos de decisión, para oponerse efectiva, reactiva y decididamente al fenómeno de la evasión y a la alternativa de la corrupción organizada (facilitando así la operatoria del órgano recaudador).

Por otra parte, en la consideración de un sistema impositivo confluyen varios objetivos de política económica. De esta forma, no puede juzgarse una estructura tributaria

simplemente por su incidencia distributiva. Este es, sin duda, uno de sus aspectos principales, pero no deben descuidarse otros elementos que hacen a la elección de un óptimo sistema tributario. En principio, éste debe cumplir adecuadamente una de sus funciones esenciales: la recaudatoria.

Los impuestos son la forma más directa y disponible de financiar los gastos, por lo que resulta obvio que una estructura de impuestos progresiva y eficiente pero de bajo poder de recaudación, no es de mucha utilidad.

Otro de los principales objetivos es minimizar las distorsiones que se puedan generar, e incluso solucionar algunas ocasionadas por "fallas de mercado" (recesión económica, contracción en el nivel de actividad) que merman la recaudación impositiva.

Muchas veces los objetivos de equidad, eficiencia y poder recaudatorio no son todos compatibles, y es tarea de quien formula y concibe la política económica, elegir la mejor combinación entre ellos.

El tema de la incidencia tributaria es una cuestión sumamente importante y difícil de abordar. Es relevante por cuanto es la pieza basamental para completar el efecto de la acción estatal sobre la distribución del ingreso vía política fiscal. Sin una idea clara de quiénes son los que finalmente sufren las consecuencias económicas de los impuestos, es imposible evaluar la acción estatal en lo que respecta al objetivo de "equidad".

La cuestión de la incidencia tributaria es, sin embargo, difícil de plantear, ya que requiere de estudios más detallados sobre las condiciones de todos los mercados, o al menos, de varios mercados claves. El impacto hace referencia al responsable legal del pago del impuesto. Éste, sin embargo, puede trasladar parte o la totalidad de la carga tributaria a otros agentes económicos. Por lo tanto, la incidencia impositiva se refiere al efecto final del tributo sobre quienes realmente sufren la carga económica del impuesto.

De lo anterior se deduce, que la incidencia de un impuesto depende de las condiciones de oferta y

demanda de los mercados de bienes, servicios y factores. Si bien resulta relativamente simple en teoría, el cómputo de la incidencia no es en la práctica una tarea sencilla. Un enfoque ideal sería el de estimar un modelo de equilibrio general donde simultáneamente se determinen los parámetros de evaluación en todos los mercados. Dada la escasez de información disponible, este camino es inviable.

Otra alternativa es estimar con modelos de equilibrio parcial las condiciones de mercados particulares. Aunque más sencilla, esta alternativa tampoco resulta fácil de implementar. Son pocos los estudios sectoriales con resultados sólidos para el caso argentino e incluso a nivel mundial.

Los tributos modifican el comportamiento de los actores económicos, quienes cambian sus conductas para eludir el impuesto. Al computar el "costo" del impuesto, no debe olvidarse el daño adicional, producto de la distorsión. Tal distorsión depende de las elasticidades de oferta y demanda.

En general, en la mayoría de los análisis sobre el tema se ignora este aspecto, lo cual responde a la dificultad en estimar el monto del costo de la distorsión y en discernir quiénes son los que finalmente sufren sus consecuencias.

Otro efecto negativo de la conducta evasiva, es la distribución no uniforme de la carga fiscal que debe afrontar un contribuyente que cumple sus obligaciones tributarias y otro que no lo hace, alterando el principio basamental de equidad horizontal que todo sistema tributario debe procurar. Complementariamente a esto, la circunstancia de la competencia desleal -como ya se ha señalado- es otra muestra acabada del efecto nocivo de la evasión sobre el funcionamiento y la operatoria de mercado.

Se requiere de un esquema tributario orientado a la estabilidad (vía equilibrio fiscal e incremento de la recaudación), y direccionado a lograr un efecto neutral del sistema impositivo con respecto al mercado de bienes y servicios, propendiendo a la invariabilidad de precios y transparencia en referencia a la asignación de recursos.

Debe tornarse mínima la interferencia o incidencia del sistema impositivo en el proceso de formación de los precios relativos de la economía. El diseño impositivo actual actúa distorsionando el esquema de precios relativos, y alterando, consecuentemente, la distribución o imputación de recursos. Ejemplo ilustrativo de lo enunciado, es el impacto relativo de la recaudación impositiva y su relación directa con el efecto precio (la mayoría de la recaudación corresponde a los tributos con un relevante efecto precio).

Complementariamente, debe profundizarse el intento por implementar una estructura de gravámenes que resulten neutrales en una perspectiva de corto a mediano plazo en materia de asignación de recursos, y progresivos en los deciles de distribución del ingreso.

En la actualidad, el sistema tributario sufre los embates de una década con "caja de conversión", debilidad tributaria, notoria inflexibilidad y sólida regresividad, inestabilidad fiscal y fluctuaciones manifiestas del esquema de financiamiento externo (particularmente en la Cuenta Capital de la Balanza de Pagos).

En relación a lo expuesto, una estructura tributaria con una gran dotación de gravámenes sobre el consumo, intensifica un súbito efecto precio y una traslación relativa al mercado de bienes y factores.

Es por ello, que una tributación con supremacía visible de los impuestos al consumo, requiere necesariamente evitar también cualquier recesión o contracción del nivel de actividad. Consecuentemente, una restricción de la recaudación genera un impacto inversamente proporcional en la ecuación fiscal.

Por consiguiente, el déficit fiscal amerita una resolución basada en el endeudamiento, incremento de las alícuotas en los tributos existentes que agudizan la irracionalidad del esquema, o en su defecto, la concepción de nuevos gravámenes que no contribuyen de manera efectiva a una mejora de la recaudación impositiva.

En estos momentos, se requiere una política tributaria con una "oferta impositiva" más equilibrada, y que combine armoniosa y eficientemente el abanico de instrumentos o herra-

mientas tributarias.

Un programa discontinuo de exenciones y variedad de alícuotas "alimentan" la evasión, conspira decididamente sobre la equidad horizontal en materia de sectores y regiones económicas, e impide el "auto-control" de conductas evasivas.

Por otra parte, la reducción de la carga tributaria se vuelve inviable, ya que el resultante desfinanciamiento del gasto público aborta la pretendida estabilidad fiscal (o reducción del déficit en su defecto).

Es imposible combinar la necesidad imperiosa de acelerar e incrementar el nivel de actividad económica, y la pretendida aspiración de selectividad en la política fiscal.

Se puede inferir que un agravamiento de la carga tributaria, lejos de mejorar la distribución del ingreso o resultar neutro en su efecto, acentúa las desigualdades de la distribución. La distribución del costo social de la tributación se torna más regresiva que la distribución global del esquema de ingresos. La regresividad de la carga tributaria se deriva de una estructura tributaria compuesta de imposición sobre los consumos, de una particular esencia del tributo sobre la renta neta, y de un alto nivel de evasión y elusión fiscal.

El desafío trascendental de una nueva política tributaria es dotar e impregnar de progresividad al sistema. Sin embargo, tal como cita Gomez Sabaini y Santiere : "la actividad gubernamental se exterioriza a través de impuestos y gastos. De estas dos caras de la misma moneda, los gastos demuestran poseer un efecto decisivo en la función redistributiva. Los impuestos contribuyen en forma menos concluyente a la progresividad o regresividad, pero sería poco coherente dirigir los esfuerzos sobre una u otra variable. Todo indica que, establecida una estrategia, los dos instrumentos (impuestos y gastos) deben ser utilizados en la misma dirección y ambos tienen un papel que desempeñar"⁶.

En correlato a esto, y describiendo la política tributaria de los noventa, Daniel García Delgado resalta: "la reforma tributaria fue orientada al combate de la evasión, a la imposición de nuevas formas de facturación y ampliación de los regímenes de retención, ampliación de la base

imponible, simplificación del sistema y concentración del grueso de la recaudación en el IVA. Esto acentuó uno de los roles del Estado, el de "recaudador", clave en el financiamiento del mismo, y de allí también la importancia creciente que irán cobrando en el nuevo modelo instituciones como la DGI en la lucha contra la evasión. Si bien es cierto, la estructura tributaria tendió a basarse sustancialmente en la imposición a los consumos, perdiendo significación los gravámenes a los ingresos y al patrimonio, creciéndose en regresividad impositiva: un ejemplo de ello es la aplicación del IVA"⁷.

Se debe considerar que el fenómeno de la corrupción organizada se constituye en una variable de orden social, dinámica, cambiante y re-adaptable en sus formas, mecanismos y modalidades, al igual que los parámetros utilizados para concebir y combatir la anomalía. Sin embargo, en la década de los noventa fundamentalmente, se divisa cómo este fenómeno ha proliferado alarmantemente en algunos países (centrales y periféricos) hasta convertirse en un componente "cuasi-estructural" de la operatoria en la gestión pública.

La criminalidad organizada en el ámbito empresarial opera usualmente en sociedades con ropaje legítimo que practican y canalizan conductas ilegítimas, con el objeto palpable de limitar costos y potenciar exponencialmente su rentabilidad.

Por otra parte, la criminalidad transnacional organizada (tipificada en el catálogo de "nuevas amenazas") es generada e inducida por infracciones cuyo inicio, consumación o efectos directos derivados, comprenden una jurisdicción nacional y una influencia extra-zona o transfronteriza (con una operatoria local y una escala regional y global).

Constituye una evaluación parcial e incompleta abordar y definir la corrupción como un delito común, y no considerarlo como un accionar delictivo inherente a asociaciones criminales organizadas (mafias) de alcance nacional o transnacional (global).

No obstante, para ejecutar actos emparentados con la evasión tributaria, la legitimación de activos (blanqueo de dinero), y el desvío de fondos, es necesaria la cooperación

endógena, implícita y extensiva del sistema encargado de controlar estas prácticas.

Ya en 1990, el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente en lo atinente a la corrupción pública estructural, expuso que las autoridades gubernamentales nacionales adolecían de los instrumentos necesarios e idóneos para combatir ese flagelo (potenciado por la internacionalización de las actividades criminales organizadas).

El Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrado en El Cairo, Egipto, del 29 de abril al 8 de mayo de 1995, centró la atención a la amenaza representada por la delincuencia transnacional organizada, y su operatoria en correlato a los ilícitos económicos y financieros, a la corrupción, y a las actividades de delinquentes bajo el paraguas de una economía legítima de alcance local.

Por otra parte, se infirió que el tratamiento de la corrupción pública organizada podría direccionarse a optimizar la gestión pública.

Entre las principales consecuencias derivadas del fenómeno de la corrupción organizada pueden mencionarse:

- La ineficiencia y la ineficacia en el desempeño gubernamental para resolver las necesidades públicas.
- La merma en la disponibilidad de los recursos públicos destinados a los programas sociales, que acentúa y profundiza las asimetrías en ese orden (al limitar la afectación presupuestaria a áreas como educación y salud que componen la estructura de la defensa nacional).
- La baja de la productividad de la inversión pública y de infraestructura.
- La limitación de la inversión directa externa, ya que esta práctica incrementa los costos y genera incertidumbre.
- El aumento improductivo del gasto público y el consecuente agudizamiento del déficit fiscal.
- El incremento de la pobreza y la concentración de la riqueza (al provocar incongruencias en la redistribución del ingreso).
- El debilitamiento de los mecanis-

mos de la Administración Pública al inducir la conformación de líneas paralelas de autoridad a las formalmente constituídas o preestablecidas.

A escala global, y a partir del 11 de septiembre de 2001, se ha incrementado la preocupación en relación a aspectos inherentes al lavado de dinero y a las transferencias internacionales o remesas de fondos.

Naciones Unidas propugna que la adopción del secreto bancario y las consideraciones fiscales a nivel nacional, no deben obstruir el proceso de lucha contra la corrupción organizada (por lo que la circunstancia de que los sistemas financieros acaten las normas y los principios aceptados internacionalmente se torna indispensable).

Por otra parte, la conveniente identificación de los actores y el consecuente control y reporte de cualquier transacción sospechosa es función indelegable de toda institución financiera. No obstante, no existe tratado internacional alguno que abarque ampliamente el problema de la corrupción desde una perspectiva global o mundial (a pesar de la vigencia desde fines del año 2000 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional que persigue como objeto, la repatriación de fondos adquiridos ilícitamente y el refuerzo de la cooperación para combatir el lavado de dinero).

Complementariamente, el consenso de Monterrey intentó establecer como prioridad en la agenda de negociación multilateral la lucha frontal contra la corrupción. En el espíritu del convenio los países involucrados intentaron plasmar y canalizar la definición de herramientas para la lucha contra el lavado de activos, la cooperación internacional en un marco multilateral, la instauración de mecanismos que permitan la cooperación más decidida del sector privado y en particular de la comunidad financiera mundial, y el establecimiento de sistemas que faciliten la transparencia y la rendición de cuentas.

Es evidente que la corrupción requiere de una voluntad y decisión por parte de agentes públicos o privados, pero esta práctica se ve favorecida y estimulada si el marco o

entorno de la administración burocrática se neutraliza a sí misma en su misión de control externo y de fiscalización interna de la gestión pública.

Uno de los disparadores de la conducta evasiva lo constituye también la virtual y progresiva carencia de continuidad e intensidad en los medios formales de fiscalización de la Administración Tributaria. La baja en la intensidad del control de conductas evasivas, puede provenir en forma directa del accionar del entorno político y de la operatoria del estamento dirigencial (en función de la disminución de facultades, limitación de recursos, cuestionamientos y presiones políticas, etc).

En algunas oportunidades se divisa la falta de armonización o convergencia funcional entre las áreas y agencias gubernamentales encargadas de frenar la corrupción organizada, una óptica parcializada fundamentada exclusivamente en la temática financiera, la carencia de criterio en la selectividad y elección de las acciones a instrumentarse para el control, y la insistencia por priorizar la evaluación "ex - post" en detrimento del control "ex - ante" en el tratamiento y ejecución de los planes de fiscalización.

Los modelos tradicionales de imposición óptima han omitido el análisis de la interdependencia y de la correlación existente entre las prácticas evasivas, y los costos de control y fiscalización.

Por otra parte, es necesario exponer que la mayor evasión en impuestos de carácter progresivo (como ganancias y bienes personales) deriva en esquemas o estructuras tributarias con alto grado de regresividad. Esta impronta regresiva opera y recae esencialmente en impuestos indirectos al consumo (como el IVA y los impuestos internos). Es por ello, que la aplicación práctica de la teoría de la imposición óptima debe fundamentarse en el concepto de equilibrio general de la Economía.

La aparición del fenómeno de la evasión en el marco de la teoría de la imposición óptima genera un problema de información asimétrica, ya que la conducta evasiva implica implícitamente la imposibilidad de identificar por parte del planificador

social, a los actores que ejecutan esas prácticas.

Por otra parte, las restricciones operadas en el concepto de la desigualdad abarcan la circunstancia de que las alícuotas impositivas poseen un tope a fin de no atentar contra el principio de no confiscatoriedad de la carga impositiva.

Los índices de evasión pueden ser evaluados y definidos como "fijos" en función de las alícuotas impositivas existentes y del grado de percepción que los contribuyentes tengan en referencia al destino y canalización de los impuestos recaudados, y de la particular consideración del sistema de fiscalización y control.

En correlato a esto, al presentarse el fenómeno de la evasión, el universo de contribuyentes serán objeto de una mayor carga y presión impositiva. Como producto de la mayor evasión detectada en impuestos directos (ganancias) en relación a impuestos indirectos o al consumo (IVA), y tomando en consideración que los impuestos indirectos contienen un alto contenido regresivo, inequitativo y asimétrico, la existencia de evasión consecuentemente puede generar una suba generalizada en las alícuotas de los impuestos concebidos en la estructura tributaria, o en su defecto una extensión o ampliación de la base imponible.

No obstante, considerando las restricciones de desigualdad formuladas en el problema de optimización, podría generarse un aumento proporcional mayor para los tributos con menor evasión (ya que la voluntad de no subir los impuestos más allá de un determinado límite consignado en los postulados de no confiscatoriedad del mismo, impedirán que las alícuotas con mayores niveles de evasión se incrementen hasta alcanzar un valor igual 1/e veces mayores que el anterior si dicho valor supera a la restricción).

Cuando existen diferencias relevantes y nítidas en el grado de evasión de determinados impuestos con respecto a otros, los tributos objeto de mayor evasión se elevarán en una proporción inequitativamente menor que los impuestos con menos evasión, debilitando por ende la función de bienestar social.

Se puede constatar una relación operada entre los índices de regresividad del sistema tributario (con la prevalencia de los impuestos indirectos y al consumo por sobre los directos) y el grado de evasión en los impuestos directos (ganancias y bienes personales).

Por otra parte, la variable de la evasión endógena depende en forma exclusiva de la medida de eficiencia en la operatoria de fiscalización instrumentada por parte del Estado a través del Administrador Tributario. Sin embargo, un esquema impositivo eficiente, progresivo y equitativo puede tornarse inviable en razón del nivel de los costos administrativos de instrumentación y de fiscalización (a pesar del objetivo implícito de optimización por parte del sistema).

A este análisis debe adicionarse una variable exógena referente a la evasión y a la corrupción organizada, siendo aquella inherente a la conducta evasiva del contribuyente. La evasión exógena depende también del perfil socio-cultural y moral del contribuyente real o potencial. Complementariamente, si el nivel de evasión inducido por las prácticas corruptivas es extremadamente elevado, puede derivar directamente en la imposibilidad de alcanzar metas deseadas de recaudación sin oponerse a las limitantes de no confiscatoriedad de la carga tributaria.

En correlato a lo expuesto, puede inferirse que existe una interdependencia compleja o correlación directa entre el fenómeno de la evasión y el accionar de la corrupción organizada (ya que el aumento en una de las variables induce el incremento en la otra, y viceversa).

La perspectiva de endogeneización en el tratamiento y consideración de la variable evasiva incorpora en el análisis, a la medida de eficiencia definida en las tareas de recaudación y fiscalización. Además el nivel de tasa impositiva no es un determinante relevante (y mucho menos exclusivo) de la evasión.

Por otra parte, la variable exógena de la evasión es inducida fundamentalmente, a nuestro criterio, por la carencia de un modelo cultural y dirigencial viable de ser transmitido y capaz de tornarse operable como ejemplo en el seno de la comunidad. Lo expuesto se direcciona a funda-

mentar y explicar a la corrupción en el ámbito tributario como una práctica circunscrita y canalizada en la operatoria de los contribuyentes (la corrupción surgida en el entorno externo, y caracterizada por las acciones de evasión y elusión de los contribuyentes).

Los componentes (ponderables o no) inherentes al comportamiento evasor y a la propensión marginal a ejecutar prácticas emparentadas con la corrupción por parte de la dotación de contribuyentes, son definidos y potenciados por el contexto o macroambiente económico, socio-cultural, político y jurídico (marco normativo) que activa la interrelación y la interacción de los contribuyentes con el Administrador Tributario (que precisamente debe atenuar el grado de corrupción organizada inserto en la relación dual).

La inestabilidad del nivel de precios y la elevada tasa natural de desempleo de la economía real (acompañada por el deterioro del poder adquisitivo del salario), funcionan como limitantes en el grado de cumplimiento de la obligación fiscal.

Sin embargo, es vital abordar la variable educativa que propugne la consolidación de los valores cívicos, éticos y morales, y que en contraposición estimule la conducta de acatamiento fiscal (canalizable en el desarrollo social), y revierta la priorización de los valores materiales (que induce consecuentemente a profundizar el nivel de corrupción organizada).

Por otra parte, la desconfianza en la clase política y dirigente por parte del contribuyente (en relación a la transparencia y aplicación de los impuestos recaudados), favorece el desarrollo de comportamientos evasivos y corruptivos (por la ausencia de un modelo cultural instalado que se canalice en ejemplo a la ciudadanía en general).

Concomitantemente, la debilidad de las estructuras legales y la carencia de marcos normativos y regulatorios adecuados, constituyen factores que agudizan la evasión fiscal y la corrupción organizada.

También la complejización de los procedimientos para el cumplimiento tributario, y el aumento del costo para cumplimentar la obliga-

ción fiscal por parte de los contribuyentes, fomenta el incumplimiento o la violación de la norma impositiva.

La evaluación de la problemática de la evasión y del incumplimiento fiscal desde una perspectiva social (variable educativa inserta en el universo de potenciales contribuyentes), debe ser reforzada con el tratamiento de la dimensión política (percepción de la gestión pública) y de la variable económica del problema.

La dimensión económica del flagelo puede ser visualizada desde la impronta de maximización de la utilidad esperada del contribuyente, y el de la maximización de su ingreso esperado (los contribuyentes optarán evidentemente por el grado de cumplimiento o evasión que le brinde la mayor utilidad esperada y el más alto ingreso deseado después del pago de impuestos y penalidades - multas, intereses punitivos, resarcimientos, etc-).

La relación entre la tasa impositiva y la evasión puede ser positiva, negativa o neutra, mientras que altas alícuotas de gravamen pueden estimular y propiciar la evasión y la aparición de la corrupción organizada.

Los altos costos de cumplimiento se consolidan como resultado de una estructura legislativa compleja y pendular, la cual indirectamente desalienta el acatamiento impositivo e incentiva, mediante la suba de la erogación por cumplimentar la normativa, al desarrollo de actos de evasión y corrupción organizada. La misma impronta se presenta en el caso de complejización de determinados procesos formales administrativos, los cuales evidentemente complican y tornan inviable la interacción positiva de los contribuyentes con la administración tributaria.

Esta oscilación y fluctuación experimentada en la concepción de los sistemas tributarios, incrementa significativamente los costos del acatamiento fiscal, y en algunas oportunidades inclusive sobredimensiona los costos de cumplir por sobre los beneficios derivados de ciertos alicientes o incentivos impositivos.

Acorde a lo señalado, la existencia de regímenes con sólidos incentivos fiscales, hacen que los costos de cumplimiento ligados a la obtención de estos incentivos tributarios determinen en esencia el efecto real de los

potenciales réditos para el potencial contribuyente.

La tendencia divisada en reformas tributarias emprendidas en la actualidad, se sustenta en la formulación y aplicación de esquemas normativos más simples y no tan complicados - que abarquen un menor número de tributos y de tasas de imposición contenidas en la estructura tributaria -, y en la concepción y ejecución de procedimientos claros, congruentes y uniformes que efectivamente colaboren y optimicen el funcionamiento de la Administración Tributaria, en contraposición a procesos administrativos complejos, heterogéneos, extensos y duplicados.

En consecuencia, los resultados obtenidos como producto de la aplicación de una estrategia en particular, estarán emparentados con la predisposición a concebir y desarrollar planes y programas integrales destinados a la verificación, seguimiento y control correctivo de los desvíos acaecidos.

Por otra parte, la implementación progresiva de políticas de comunicación interna para todos los niveles de la organización de la Administración Tributaria y de interacción externa con el presunto evasor (continuidad y regularidad en la tarea de fiscalización), se vuelve una herramienta vital en la estrategia de atenuar la evasión y la corrupción organizada.

La necesidad de disponer de mecanismos sancionatorios formalmente establecidos y consolidados, y la divulgación y publicidad de los actos de evasión y corrupción organizada ya detectados (al igual que de las de las sanciones aplicadas) resulta indispensable para desalentar y pre-

venir actos o acciones delictivas.

No obstante, complementariamente a la uniformidad y homogeneización de los componentes integradores de la estrategia en la lucha contra la evasión y la corrupción organizada y a los intentos por modernizar y "aggiornar" a la agencia del Estado encargada de su control, el éxito de las acciones ejecutadas se basará finalmente en la voluntad y en el compromiso político de impulsar la continuidad e intensidad de los procesos y las estrategias mencionadas (ya que el macroambiente en el que opera la Administración Tributaria es cambiante y complejo).

La temática de la evasión y la corrupción organizada requiere ser abordada por el Administrador Tributario en cuanto a premisas y variables organizacionales de carácter interno, y en referencia a la evaluación contextual condicionada por la interrelación de los contribuyentes con la Administración.

Los factores determinantes de la evasión y la corrupción organizada son variados y abarcan multiplicidad de variables multidireccionales emparentadas con el contexto económico, social, político y jurídico en el cual se desenvuelve la Administración Tributaria.

Por otra parte, es indispensable el análisis de los factores microeconómicos del entorno, y la posibilidad de detección de comportamientos indebidos de los contribuyentes, al igual que la magnitud y celeridad de las sanciones pertinentes.

En el plano de la interacción del contribuyente con el Administrador Tributario, la corrupción organizada está íntimamente ligada a prácticas sistematizadas de evasión y elusión.

La estrategia de resolución de las problemáticas mencionadas, debe basamentarse en una paulatina modernización de la Administración Tributaria, y requiere complementariamente la colaboración y la interacción internacional con otras organizaciones que operan en el ámbito tributario transnacional.

Además, la estrategia de combate a la evasión y a la corrupción organizada debe ser integradora, consistente y con ribetes de continuidad en el tiempo, en virtud de la variabilidad y complejidad del marco contextual.

Es vital volver a exponer, la voluntad política necesaria para la consideración y tratamiento de la problemática, así como para la impulsión y canalización de acciones concretas.

Por otra parte, la puesta en práctica de cualquier estrategia requiere fundamentalmente la preparación y la ejecución de planes y programas integrales, cuyo éxito de implementación consiste preliminarmente en el seguimiento, verificación y aplicación de acciones correctivas a los desvíos presentados en relación a las metas planificadas (control interno de gestión). En relación a lo expuesto, es esencial el compromiso de la alta dirección del Administrador Tributario para con los objetivos preconcebidos y la estrategia formulada para atenuar la evasión y la corrupción organizada (en el marco de un modelo de gestión pública participativa y por objetivos). Concomitantemente, la concepción de un adecuado sistema de planificación se torna inevitable.

B2- La concepción de un sistema de planificación estratégica y de un nuevo modelo de gestión pública. Hacia un gerenciamiento participativo y por objetivos

Un sistema de planificación eficiente debe incluir la capacidad para formular la agenda global de decisiones, definir los objetivos organizacionales y las opciones estratégicas, y conformar una suerte de red de contactos formales e informales (internos y externos) que faciliten el mecanismo de toma de decisiones y reorienten la visión simplista del gerenciamiento público a una óptica "complejizada" de la gestión o administración tributaria estatal.

Es por ello, que la edificación de un sistema integral de planificación, de formulación de objetivos político-institucionales y de definición de la estrategia global y sectorial que canalice la estructura de objetivos organizacionales de alto nivel gerencial, se torna indispensable para "moldear" una Administración Tributaria moderna y exitosa. Complementariamente a esto, la disponibilidad de un sistema de información integrada de carácter total y selectiva, flexible y multidireccional, es la condición preliminar para propiciar y dinamizar un óptimo sistema de planificación y evaluación continua de resultados.

La definición de objetivos tanto en la esfera jerárquica tradicional como en la percepción y conocimiento horizontal de los mismos, la existencia de pautas y normativas comunes basadas en procedimientos administrativos globales y homogeneizados claramente definidos, y la fijación participativa de las necesidades informacionales por parte del Administrador Tributario, son premisas trascendentales al abordar el proceso de planificación.

La integración informativa es canalizada a través del concepto de "sistemas", ya que se busca en definitiva la disponibilidad inmediata de la totalidad de los medios informacionales que interrelacionados e interaccionados entre sí generen un efecto de correlación y de mutua comunicatividad al momento de emprender el proceso de toma de decisiones entre todos los que son partícipes de las mismas.

La integración de la informa-

ción debe ser estimulada por un sistema dual de "management" de la información y de control integrado de gestión.

Los procedimientos para seleccionar, almacenar, recuperar, considerar y elaborar la información inserta en el marco de un sistema de planificación, tienden a atenuar y reducir la incertidumbre en el proceso de toma de decisiones.

Por otra parte, se debe conservar un canal institucional de investigación actual y prospectiva que facilite el seguimiento y control de las metas definidas en el sistema de planificación, y promueva por ende, la acción correctiva de los desvíos suscitados en el proceso de control de gestión.

Es necesaria la confección de un Plan General Preventivo Integral que enuncie y fundamente las medidas correctivas a ejecutarse en la Institución, para atenuar y "aislar" los efectos no deseados de la operatoria. Éste debe incorporar las variables previsibles o controlables que afectan a la organización, y la acción preventiva necesaria para amortiguar las consecuencias indeseables de las variables no controlables (provenientes del macroambiente o entorno con el que interactúa permanentemente el Administrador Tributario).

Los ciclos del proceso de toma de decisiones pueden ser descriptos partiendo de cuatro acciones preliminares: evaluación del macroambiente y fijación de las condiciones que exigen indefectiblemente una decisión (actividad e inteligencia), el planteamiento de los hipotéticos cursos de acción (operación de diseño y planeamiento), la selección de un determinado curso de acción en función del estado de la naturaleza existente, y una última fase de evaluación, seguimiento y ponderación de las selecciones efectuadas con los resultados acacidos (actividad de revisión y control de resultados).

El análisis de problemas comprende la identificación del objetivo definido en el inicio, el diagnóstico de la situación y del macroambiente o contexto, y el desarrollo de cursos de acción (que abarca la concepción,

la evaluación y la selección de la alternativa correspondiente). Inicialmente, se debe exponer el prototipo de la problemática relevada, abordar el problema puntual, analizar el problema, diseñar y ejecutar la solución a emprender, y concebir una planificación estratégica (con el consecuente análisis, formulación e implementación estratégica), o de cambio organizacional (con el correspondiente diagnóstico de la situación actual, con la definición de la situación deseada -"deber ser"- y con la puesta en marcha del cambio).

La decisión estratégica del Administrador Tributario representa la diferencia entre el costo de hacer y de no hacer, y es evidentemente, no programable. En contraparte, la decisión de carácter táctico está relacionada estrechamente con el costo de cómo hacer, y es marcadamente programable (a través de un cronograma de operaciones o actividades).

Complementariamente, para encarar una planificación exitosa, se torna indispensable percibir y conocer la "segmentación" de la actividad institucional (definiendo los intereses organizacionales que chocan contra las aspiraciones personales de cada miembro de la organización).

La dirección del Administrador Tributario debe desarrollar y profundizar la maniobra estratégica y propiciar una postura estratégica creciente (canalizada y exteriorizada a priori en el marco del proceso de planificación).

Las actividades principales de la organización (logística "input", generación de información de interés fiscal, proceso de impulsión, logística "output", servicios para facilitar el cumplimiento tributario y optimizar la conducta impositiva) deben estar coordinadas e interactuar con las actividades de soporte (la dirección general, la administración de la tecnología y de los recursos humanos, el abastecimiento interno de insumos, la distribución de la información relevada y su aplicación en la definición de planes y programas de fiscalización y evaluación de resultados).

En la órbita interna el Adminis-

trador Tributario debe promover la eficiencia, la efectividad, la cohesión y la unificación de la cultura organizacional, la optimización de los recursos disponibles, y la libertad de acción o maniobra.

Por otra parte, es esencial la definición de los roles dentro de la organización, la estimulación de los focos de impulsión institucional, el posicionamiento escalar en la "mente" del contribuyente, la masividad del alcance de la política tributaria, la centralización y la integración de tareas (operativas y no operativas), la descentralización en el proceso de toma de decisiones ("gerenciamiento participativo"), el orden organizacional (organicidad), la adaptabilidad a los cambios en el entorno externo o macroambiente, el "desaprendizaje" constante (para lograr una superación cognitiva), el factor sorpresa en el accionar con el contribuyente, y la consolidación de un efecto sinérgico dentro del marco organizacional.

A pesar de lo enunciado, la clave del éxito de la Administración Tributaria depende en forma directa y proporcional de un planeamiento (pensamiento) estratégico común coordinado con el accionar de las restantes agencias del Estado y con la operatoria esencial de los actores no estatales (organizaciones no gubernamentales, agrupaciones sindicales, confederaciones económicas e industriales, sociedad civil). Su solución y prevención tiene relación directa con la elaboración de planes estratégicos que tienen a su cargo las altas agencias del Estado en cumplimiento de sus funciones de creación de políticas públicas, y en este caso en particular nos referimos a planes insertos en el paradigma o modelo de Seguridad Interior y de Defensa de los intereses nacionales y vitales.

Por otra parte, para que la AFIP logre cumplir con sus funciones en forma eficiente, es de vital importancia que las más altas agencias del Estado efectúen concomitantemente un diagnóstico exploratorio y un plan estratégico oportuno, consensuado y coordinado en materia tributaria (y particularmente relacionado a los niveles de recaudación).

El análisis continuado de escenarios configura la planificación, que a su vez es periódicamente actualizada y reformulada con la correspon-

diente corrección de desvíos derivados del proceso de análisis de gestión y de capacidad institucional. Por otra parte, la gestión de las relaciones interinstitucionales de cada agencia con las demás y con la comunidad, adquiere especial trascendencia y relevancia para una óptima interpretación de los escenarios, y para el planeamiento y coordinación de programas y actividades.

Se vuelve relevante discernir la anticipación y la adaptación estratégica y táctica a los cambios que operan en el sector en que se desenvuelve o actúa la institución (desde el punto de vista político, macro o microeconómico), además de efectuar un correcto diagnóstico de problemas y estrategias de solución, una medición del impacto de la política propuesta o pretendida entre los actores destinatarios de la misma, y una identificación o detección preventiva de modificaciones estratégicas y operativas acorde al rechazo o apoyos esperados a la política pública (o a una política tributaria en particular).

El diseño e implementación de una eficiente política tributaria, implica un proceso de programación que comprende el diseño de los objetivos generales de la política, la coordinación y seguimiento de la concepción de objetivos generales de la política, la coordinación y fiscalización de la concepción de objetivos por área ejecutora de la política, la determinación de metas valorizadas e impactos previstos, la definición clara de la interrelación entre los procesos (abortando la constitución de compartimentos estancos y funciones maximizadoras inapropiadas), la evaluación de la planificación de tareas y actividades por cada objetivo específico, la fijación de prioridades, y la consolidación de los planes operativos de la unidad ejecutora de la política en cuestión.

Complementariamente a esto, es indispensable la activación de un análisis de gestión basado en una adaptación permanente de la gestión administrativa a la programación preestablecida, en una determinación de puntos de control de actividades, recursos y tareas por programas, en un sistema de ponderación y verificación de los recursos humanos responsables de la consecución de programas y tareas, y en una estructura de análisis global del grado de cumpli-

miento de la estrategia de desarrollo institucional (viabilidad de la agencia ejecutora de la política).

Los actores ejecutores de la estrategia (Administraciones Tributarias) son entes políticos capaces de fijar fines y emplear racional y óptimamente sus medios para alcanzarlos. Para lograr los fines referidos, estos actores requieren influir sobre otros (universo de contribuyentes) de manera tal de inducir a que la conducta de éstos se modifique en el sentido que aquellos (las Administraciones Tributarias) desean.

Se establece de esta forma una interacción activa en la cual los actores estratégicos tratan de influenciar sobre los demás a través de la utilización a un cierto "idioma" susceptible de ser percibido y comprendido por la otra parte involucrada en este intercambio. Este "idioma" es el lenguaje estratégico capaz de moldear la conducta de los otros actores (contribuyentes).

No obstante, la capacidad para generar efectos y para imponer decididamente la propia voluntad (definición de poder) está íntimamente relacionada con la compatibilización entre los fines que se persiguen y los medios disponibles para ello (que implica el nivel de racionalidad del actor estratégico).

La interacción de "poder" se complejiza cuando se suscita un conflicto donde la voluntad de un actor (órgano recaudador o Administración Tributaria) se opone a la de otro (contribuyente), ya sea porque uno de ellos quiera poseer o afectar algo que el otro desea preservar. Es por ello, que la racionalidad de la Administración Tributaria depende fundamentalmente de la adecuación de medios (instrumentos tributarios) a los fines del oponente (eludir, evadir o "sortear" la obligación tributaria), y no sólo y específicamente de la adecuación de los medios de la Administración Tributaria (herramientas tributarias) a sus propios fines (optimizar e incrementar los niveles de recaudación, combatir el fenómeno de la evasión y la corrupción organizada para influenciar positivamente en la variable anteriormente referida, etc.).

Consecuentemente la estrategia del órgano recaudador debe concebirse como un ejercicio de "racionalidad interdependiente". El poder

para disuadir no se agota en la mera relación material y objetiva entre los fines y medios propios de la Administración y los fines y medios ajenos (los del contribuyente). En virtud de esto, un actor estratégico (órgano recaudador) también tiene poder sobre otro (contribuyente o sujeto de la carga tributaria) simplemente porque éste lo cree o lo percibe subjetivamente así (debido a la acción disuasiva, persuasiva o de convencimiento que pueda emprender la Administración Tributaria).

Si se evalúa el balance entre ganancias y pérdidas, el "conflicto" entre el órgano recaudador y el contribuyente (o destinatario de la carga tributaria) puede tornarse como un juego de suma cero, ya que lo que "gana" un actor (órgano recaudador o Administración Tributaria) equivale exactamente a lo que pierde o cede el otro (potencial contribuyente).

No obstante esto, eventualmente las pérdidas de un actor estratégico no se reflejan literalmente en las ganancias del otro actor, pudiéndose llegar a la situación conflictiva en la que ambos actores pierdan algo ("negociación" o compromiso mutuo planteado en un ajuste fiscal para finalizar el conflicto, en un plan de facilidades de pago o en una moratoria por ejemplo). De esto se deriva, que la mayoría de conflictos son de "suma variable" (con signo positivo o negativo), acorde a que las ganan-

cias o beneficios de los actores (órgano recaudador o contribuyente) excedan o no a las pérdidas o resignaciones.

El órgano recaudador como actor estratégico debe formular una estrategia de tono secuencial (mediante la ejecución de acciones reiteradas y continuas en el marco de una política tributaria estable) y acumulativa (a través de la simultaneidad en el tiempo y dispersión en el espacio de actividades destinadas a segmentar el universo de contribuyentes en razón de cada materia específica).

Por otra parte, se propone que la Administración Tributaria desarrolle un planeamiento estratégico integral (y no sectorial), flexible (en contraposición al clásico modelo burocrático), indicativo (no mediante imposición coercitiva o imperativa), concertado, por inducción o por influencia (a través de los instrumentos o herramientas de aplicación para una política tributaria), consensuado, centralizado, declarado (realizado abiertamente con el reconocimiento de quién lo efectúa), general y para el desarrollo (a fin de determinar objetivos, políticas, planes y programas para la evolución institucional y la conducción administrativa del órgano recaudador o autoridad tributaria), y fundamentalmente, impregnado y direccionado en referencia a un proyecto estratégico común.

Este esquema debe ser reforzado por un sistema de inteligencia estratégica (basamento y centro neurálgico de todo proceso de planeamiento estratégico) que integre la inteligencia fiscal a un sistema "superior" y global de inteligencia abarcativo de los diversos organismos estatales.

Sin embargo, el planeamiento estratégico adquiere sentido en tanto se traslade en medidas capaces de producir acciones concretas (con la aspiración de lograr determinados objetivos preestablecidos).

Definiendo preliminarmente los escenarios de conflicto (contexto o macroambiente) y la misión, la estrategia debe discernir cuáles son las opciones básicas a ejecutar para resolver la puja con el potencial contribuyente: negociación, compulsión, persuasión, disuasión. Consecuentemente a esto, la Administración Tributaria debe determinar la maniobra estratégica para cada hipótesis de conflicto con el destinatario de la política tributaria, utilizando como plataforma el objetivo estratégico general (mejorar la eficiencia de la recaudación), los objetivos estratégicos sectoriales, y el empleo de los factores de poder para exteriorizar y canalizar la política de combate a la evasión y a la corrupción organizada.

Notas:

1. Garretón, Manuel Antonio. "Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de fin de siglo". Homo Sapiens, 2000.
2. García Delgado, Daniel. "Estado-nación y globalización. Fortalezas y Debilidades en el umbral del tercer milenio". Editorial Ariel. Buenos Aires, 2000. Parte I y II.
3. García Delgado, Daniel. "Estado-nación y globalización. Fortalezas y Debilidades en el umbral del tercer milenio". Editorial Ariel. Buenos Aires, 2000. Parte I y II.
4. Comunicado de Naciones Unidas del año 1983 citado en Zeitoune, Jaime y Pazo, Gonzalo. "Evasión impositiva en la Argentina". Universidad del Cema. Buenos Aires, 2001.
5. Zeitoune, Jaime y Pazo, Gonzalo. "Evasión impositiva en la Argentina". Universidad del Cema. Buenos Aires, 2001.
6. Gomez Sabaini y Santiere en "¿Quién paga los impuestos?" -Boletín N° 491 de la DGI. Buenos Aires, setiembre de 1994.
7. García Delgado, Daniel. "Estado-nación y globalización. Fortalezas y Debilidades en el umbral del tercer milenio". Editorial Ariel. Buenos Aires, 2000. Parte I y II.

Bibliografía:

- 1- Held, David : " La Democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita". Ed. Paidós. Barcelona, España, 1997.
- 2- Keohane, Robert O. y Nye Joseph S. "Poder e Interdependencia. La política mundial en transición". Madrid, 1998.
- 3- Rosenau James N. "Exploring Governance in a turbulent world". Cambridge University Press, EEUU, 1997.
- 4- Tandurella, Alberto M. "Globalización. Su impacto en la evolución socio-económica de las naciones". Boletín de lecturas sociales y económicas. UCA-FCSE. Año 7 Nro. 33.
- 5- Garretón, Manuel Antonio. "Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de fin de siglo". Homo Sapiens, 2000.
- 6- Lanzara, Giovanni Francesco. "Por qué es tan difícil construir las instituciones". Desarrollo económico, vol. 38, Nro. 152, 1999.
- 7- Cámpora, Mario. "Las soberanías nacionales frente a la integración mundial". Archivos del Presente Nro. 4. Bs. As.
- 8- Strange, Susan. "El Estado Hueco". London School of Economics en "Postmodernismo y relaciones internacionales" de Carlo Nasi (compilador), 1995.
- 9- García Delgado, Daniel. "Estado- nación y Globalización. Fortalezas y Debilidades en el umbral del tercer milenio". Ariel, 2000. Parte I y II.
- 10- Castells, Manuel. "La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. I, II y III. España, 1997.
- 11- Miguens, José Enrique. "La sociedad argentina. La situación social actual : reconstrucción del tejido social y de la sociedad ". IDEA. Octubre, 1990.
- 12- Zeitoune, Jaime y Pazo, Gonzalo: "Evasión impositiva en la Argentina", Universidad del CEMA, Bs. As., 2001.
- 13- Neumark, Fritz: "Los principios de la imposición", citado por Zeitoune, Jaime y Pazo, Gonzalo en su trabajo "Evasión impositiva en la Argentina", 2001, página 19.
- 14- Owens, Jeffrey: "Temas emergentes de la reforma impositiva, citado por Zeitoune, Jaime y Pazo, Gonzalo en su trabajo "Evasión impositiva en la Argentina", 2001, página 21 Bs. As., 2001.
- 15- Gomez Sabaini y Santiere en Boletín N° 491 de la DGI: "¿Quién paga los impuestos?", Bs. As., Setiembre de 1994.
- 16- Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Bs. As.: "La política fiscal", Informe económico del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires: "Realidad Profesional", Año 4, N° 13, Abril 2001.
- 17- Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires: "Contexto Profesional", N° 19. Bs As., Agosto de 2001.
- 18- Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Bs. As.: "La política fiscal", Informe económico de coyuntura N° 79. Bs As., Setiembre de 2000.
- 19- Boletín de la AFIP N° 39: "Una Administración Tributaria para el Nuevo Milenio. Escenario y estrategia de la Administración Tributaria en la esfera interna", preparado por el Servicio de Rentas Internas de EUA.
- 20- "El modelo de Gestión por Resultados", Secretaría de Coordinación General, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. Bs As., Diciembre de 2000.
- 21- Krieger, Mario: "El planeamiento estratégico de organizaciones públicas". Ministerio de Defensa, Escuela de Defensa Nacional -EDENA-, Bs. As., Mayo 2001.
- 22- Beaufre, André: "Introducción a la Estrategia". Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1965.
- 23- Beaufre, André: "Estrategia de la acción". Editorial Pleamar. Buenos Aires, 1982.
- 24- Martínez, Carlos J. M.: "Fundamentos teóricos de la estrategia. Opciones estratégicas. El planeamiento de la estrategia nacional". Ministerio de Defensa, Escuela de Defensa Nacional -EDENA-. Bs. As., 2002.
- 25- Krieger, Mario: "Guía para la formulación y evaluación de políticas públicas". Escuela de Defensa Nacional. Bs. As., 2001.
- 26- Krieger, Mario: "La recreación del Estado y la modernización de la gestión pública". Documento presentado en el Congreso Argentino de Administración Pública en Rosario, Octubre de 2001. Material proporcionado por la Escuela de Defensa Nacional, Bs. As., 2001.
- 27- Subirats, Joan. "Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración". Ministerio para las Administraciones Públicas. Secretaría General Técnica. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 1994.
- 28- Kliksberg, Bernardo. "Hacia un nuevo paradigma en Gestión Pública". Programa de las Naciones Unidas de Asistencia al CLAD. Bs. As., 1989.
- 29- Israel, Arturo. "El cambiante rol del Estado: dimensiones institucionales". Seminario Internacional "Redimensionamiento y modernización de la Administración Pública en América Latina". México, Noviembre 13-15 de 1989.
- 30- Losoviz, Eduardo A. "Principios para una teoría de los sistemas de información". T VI Administración de Empresas, pág. 501-528. Bs. As., 1989.
- 31- Feijoo, Eudaldo. "¿Qué es un buen sistema de información?" T VI. Administración de Empresas, pág. 945-955. Bs. As., 1989.
- 32- B. B. Tregoe y J. W. Zimmerman. "Estrategia de Alta Gerencia. Su naturaleza y aplicación". Nueva Editorial Interamericana. Editor Lic. J. Manuel Muñoz. México, D.F. 1983.

Bibliografía:

- 33- Simon, Herbert A. "La nueva ciencia de la decisión gerencial". El ateneo Editorial. Bs. As., 1992. Copyright 1977 by Prentice-Hall, Inc. (Edición original).
- 34- Lazzati, Santiago. "Toma de decisiones". En Conceptos & Herramientas de Management. Módulo I. A. Revista Mercado. Cuaderno N° 1. Bs. As., Octubre de 1995.
- 35- Hintze, Jorge. "Control y Evaluación de gestión y resultados". Documentos TOP sobre gestión Pública, Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública TOP. Bs. As., 1999.
- 36- Brandenburger, Adam and Nalebuff, Berry J. "The Right Game: Use Game Theory to Shape Strategy". HBR. Julio/Agosto 1995.
- 37- Kepner, Charles H. and Tregoe, Benjamin B. "El Nuevo Directivo Racional. Análisis de problemas y toma de decisiones". Edit. Mc Graw-Hill. México, 1994.
- 38- Ansoff, Igor H. "La Dirección Estratégica en la práctica empresarial". Segunda Edición. Addison Wesley Longman. México, 1997.
- 39- Martínez Nogueira, Roberto. "Análisis de Políticas Públicas". Doc. 22/95. FORGES. Buenos Aires, Septiembre de 1995.
- 40- Rojas Rodríguez, Cristina. "Corrupción: eje fundamental sobre el que descansan las formas de crimen organizado". Miembro Junta Directiva - Centro de Estudios Democráticos de América Latina, CEPAL y Pres. del Centro de Medición de Conflictos Enseñanza e Investigación, CEMEDCO. Costa Rica. De Pág. Internet CEMEDCO, 10/01/03, 21:40 hs.
- 41- "Prevención del Delito y la Justicia Penal en el Contexto del Desarrollo", Revista Internacional de Política Criminal, Oficina de las Naciones Unidas en Viena, números 41 y 42, 1993, pág. 12. De Pág. Internet Naciones Unidas 10/09/03 21:45 hs.
- 42- Convención Internacional de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Junio, 2002. De Pág. Internet ONU 10/09/03 21:50 hs.
- 43- "Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo", organizada por las Naciones Unidas, Monterrey (México), Marzo 2002. De Pág. Internet ONU 10/09/03 21:55 hs.
- 44- Ramos Pérez, Jorge: "El secreto bancario y las consideraciones fiscales obstruyen la lucha internacional". El Universal (México), 30 de Marzo de 2002, Pág. de internet www.eluniversal.com.mx, 10/09/03, 22:00 hs.
- 45- El Comercio (Perú): "Gobiernos acuerdan plan de lucha contra la corrupción". Pág. de internet www.elcomercio.com.pe, 22/03/02. Obtenido el 10/09/03, 22:05 hs.
- 46- "La ONU de frente contra la corrupción mundial", La Nación Costa Rica, 22 de Enero de 2002. De Pág. de Internet La Nación Costa Rica 10/09/03, 22:10 hs.
- 47- Morón Urbino, Juan Carlos. "Cuando la cultura burocrática favorece la corrupción". Pontificia Universidad Católica del Perú. Pág. de internet www.jcmfw.terra.com.pe, 10/09/03, 22:15 hs.
- 48- Oviedo, Jorge Mauricio. "Imposición óptima, evasión y corrupción y el sistema tributario argentino". La Ley internacional. Universidad de Córdoba. Pag. Internet de la Universidad de Córdoba 10/09/03, 22:20 hs.
- 49- Rains, Luisa C. y Febres, Jorge. "La Corrupción en el ámbito de la Administración Tributaria". Washington D.C., Enero, 1998. Pág. Internet del 10/09/03, 22:25 hs.