

105
201



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**IMPORTANCIA DE LOS ESQUEMAS DE CONTROL Y
Y EVALUACION INTERNA EN EL PROCESO DE
FISCALIZACION EN MEXICO 1995-1996**

**T E S I S
QUE PARA OPTAR EL GRADO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA**

(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

**P R E S E N T A:
MABEL RODRIGUEZ JIMENEZ**

Asesor: Lic. Miguel Angel Márquez Zárate



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

225390

Ciudad Universitaria, 1998



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICO ESTE TRABAJO A LAS PERSONAS QUE EN UNA U OTRA FORMA HAN INFLUIDO O DEJADO UNA HUELLA EN MI VIDA; PERO SOBRE TODO A AQUELLAS QUE DÍA CON DÍA ME ENSEÑAN Y ME DAN UNA RAZÓN PARA VIVIR:

A MIS PADRES

LES AGRADEZCO TODO LO QUE SOY, PUES SOY PRODUCTO DE SU VOLUNTAD, CONSTANCIA Y ENTEREZA PARA GUIARME; PERO SOBRE TODO SOY REFLEJO DEL AMOR QUE SIEMPRE ME HAN DADO.

A MI FAMILIA

LE AGRADEZCO QUE ME APOYÓ Y MOTIVÓ EN TODO MOMENTO. A TI JOSE LUIS PORQUE SIN TU COMPRESION Y AYUDA SIMPLEMENTE ESTE ESFUERZO NO HUBIERA SIDO POSIBLE. A TI ANAKAREN PORQUE TU EXISTENCIA ES MI INSPIRACIÓN PARA SUPERARME Y TRATAR DE SER MEJOR CADA DÍA.

A MIS HERMANOS, POR SU APOYO INCONDICIONAL.

A TODOS USTEDES, ¡MI FAMILIA!

¡MUCHAS GRACIAS!

AGRADECIMIENTOS

**DESEO EXPRESAR MI MAS PROFUNDO RECONOCIMIENTO Y
AGRADECIMIENTO A:**

**C.P. MA. AMPARO BRAVO DIAZ; POR LA MOTIVACION Y APOYO
QUE ME BRINDO PARA PODER EFECTUAR ESTE TRABAJO.**

**A: ELIZABETH, MARTHA ELBA Y BEATRIZ, MIS ENTRAÑABLES
COMPAÑERAS QUE SIEMPRE CON ESMERO Y DEDICACION
TRABAJARON ARDUAMENTE PARA APOYARME EN LA
MECANOGRAFIA.**

CONTENIDO

INTRODUCCION	1
1. EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA	7
1.1 Estado Moderno y Administración Tributaria	11
1.2 Administración Tributaria y el Estado Benefactor	13
1.3 Administración Tributaria Moderna	17
1.4 El Sistema Jurídico Tributario	19
2. ADMINISTRACION TRIBUTARIA EN MEXICO	22
2.1 Administración Pública Federal	22
2.2 Secretaría de Hacienda y Crédito Público	23
2.3 Sistema de Ingresos	27
2.4 Niveles Administrativos del Sistema de Ingresos	31
2.5 Subsistemas que integran a la Administración Tributaria en México	32
2.5.1 Recaudación	33
2.5.2 Jurídica de Ingresos	34
2.5.3 Aduanas	35
2.5.4 Fiscalización (Auditoría Fiscal)	36
3. ESQUEMAS DE CONTROL Y EVALUACION DE LA FISCALIZACION EN MEXICO, 1995 - 1996	42
3.1 El Control y la Evaluación dentro de los procesos de Fiscalización en México	47
3.2 Administración Central de Control y Evaluación de la Fiscalización Nacional	49
3.3 Acciones Emprendidas en 1995	50
3.3.1 Control y Seguimiento	51
3.3.2 Evaluación	52
3.3.3 Supervisión	56

3.4 Acciones Emprendidas en 1996	58
3.4.1 Control y Seguimiento	59
3.4.2 Evaluación	63
3.4.2.1 Evaluación a Entidades Federativas	68
3.4.3 Supervisión	69
3.5 Comportamiento de la Acción Fiscalizadora en el periodo 1994-1996 y perspectivas para 1997	72
3.5.1 Perspectivas para 1997	79
3.6 Servicio de Administración Tributaria	84
3.6.1 Misión, Visión y Valores del SAT	86
3.6.2 Objeto y Características	89
3.6.3 Atribuciones del SAT	90
3.6.4 Atribuciones de la Junta de Gobierno	91
3.6.5 Atribuciones del Presidente del Servicio de Administración Tributaria	92
3.6.6 Servicio Fiscal de Carrera	94
CONCLUSIONES	96
ANEXOS	104
BIBLIOGRAFIA	186

INTRODUCCION

La actividad fiscalizadora se encuentra inmersa dentro de la Administración Tributaria, que a su vez es parte del Sistema de Ingresos del País.

Dicha actividad, se encarga de vigilar el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes a través de actos de fiscalización que vigilan directamente el comportamiento de quienes tributan y además, ejercen un efecto ejemplificador ante la generalidad del universo de contribuyentes mediante una presencia fiscal constante, que delimite el riesgo de evadir.

En función de lo anterior, la fiscalización debe tener un doble efecto o impacto:

- 1) En la Recaudación Primaria que es la que se capta con el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes y que es influenciada por el efecto ejemplificador que causan los actos de fiscalización.
- 2) En la Recaudación Secundaria, misma que deriva de las observaciones, diferencias y determinación de créditos de los actos de verificación o fiscalización directa, sobre el comportamiento fiscal de los contribuyentes.

La acción fiscalizadora descrita, se desarrolla bajo una estructura organizacional que se enmarca, en primera instancia, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y específicamente en la ahora desaparecida Subsecretaría de Ingresos, hoy Servicio de Administración Tributaria. El órgano específico encargado actualmente de esta función es la Administración General de Auditoría Fiscal Federal.

Es precisamente dentro del marco funcional de esta Dependencia de Gobierno que se desarrolla la presente investigación, cuyo objetivo consiste en efectuar un análisis sobre la evolución de los esquemas de control y evaluación interna de los procesos de fiscalización con el propósito de realizar un diagnóstico operativo de dichas funciones.

Es decir, los planteamientos de los párrafos anteriores, describen los objetivos generales del quehacer fiscalizador; sin embargo para estar en posibilidad de identificar el grado de cumplimiento, de avance, de especialización y modernización del aparato fiscalizador, es necesario como en toda organización, que exista un área que se encargue de monitorear los resultados, compararlos, detectar fallas o desviaciones y proponer medidas correctivas y preventivas que erradiquen prácticas que se contrapongan u obstaculicen el cumplimiento de los objetivos institucionales.

El objeto de estudio se configura precisamente en las áreas o unidades administrativas de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal que han tenido encomendada la función de controlar, evaluar, supervisar y efectuar el seguimiento de la gestión operativa, para lo cual se dio un mayor énfasis al periodo 1995-1996, lapso en el que la función de control y evaluación interna en las áreas de Auditoría, tuvo un repunte significativo, así como cambios substanciales.

Por lo anterior, el análisis se sitúa a partir de 1995, momento en el cual surge dentro del área de Auditoría Fiscal, un órgano interno encargado específicamente de la labor de control y evaluación en materia de fiscalización; es decir la Administración Central de Control y Evaluación de la Fiscalización Nacional.

Dicha unidad administrativa se establece con el suficiente nivel jerárquico para incidir de manera directa dentro de los Programas Operativos, Planes Nacionales de Fiscalización, Procedimientos, Criterios Normativos y de Seguimiento a la Producción y en general, en las Políticas y Programas Institucionales que regirán la Acción fiscalizadora en cada ejercicio.

No obstante, la instauración de la Administración Central de Control y Evaluación de la Fiscalización Nacional obedeció a un proceso evolutivo, bajo el cual se comenzaron a desarrollar funciones de evaluación con el nivel de subdirección. Sin embargo, la evolución del órgano de control y evaluación interna se desarrolló de manera más lenta que las funciones sustantivas del área de Auditoría Fiscal. Es decir, la Administración General de Auditoría Fiscal Federal entra en un proceso de modernización a partir de 1982, mediante el cual las áreas operativas eficientaron y optimizaron sus procesos de revisión y además se diseñaron estrategias innovadoras en materia de fiscalización.

En este proceso, las funciones de control y evaluación permanecieron aletargadas y cumplían más que nada con aspectos de seguimiento de la función fiscalizadora y no existía un proceso real de evaluación de resultados y de supervisión de la actividad.

Aunado a lo anterior, los esquemas de control y evaluación no evolucionaron al mismo ritmo que los programas y estrategias en materia de fiscalización, ni tampoco en función del crecimiento de sus estructuras y al grado de especialización de esta actividad; es decir, las actividades de evaluación y supervisión interna entraron en un proceso de recesión momentánea, en el que era más importante desarrollar y fortalecer la planeación y la operación; pero se carecía de un esquema de evaluación efectivo.

Con la creación de la Administración Central de Control y Evaluación de la Fiscalización Nacional se constituye y se fortalece la función de control y evaluación de la fiscalización. Es a partir de ese momento que de manera permanente se intensifican las acciones para eficientar dichas funciones y consecuentemente se nivela el dinamismo que ha observado la actividad fiscalizadora en su nivel operativo con las actividades de control y evaluación. De tal manera que éstas se posibilitan, cada vez en mayor medida, para dar

respuesta a la versatilidad del quehacer fiscalizador, con actividades que se controlan, se comparan y se evalúan para optimizar al área de Auditoría Fiscal en su conjunto.

Ahora bien, el desarrollo de la investigación se enmarcó en tres capítulos.

El primero de ellos se denomina el Estado y la Administración Tributaria y en él se ubican los orígenes del Estado y su evolución hasta el surgimiento del Estado Moderno; mismo que se identifica claramente influenciado por aspectos económicos y tributarios de la sociedad que le da origen y que incluso, genera un término nuevo en el concepto de Estado, es decir el *hogar público*.

De hecho, el Estado y el papel que ha desempeñado en la sociedades siempre ha estado ligado a factores económicos e inclusive, su sobrevivencia depende de su capacidad de financiarse. De esta forma, en el primer capítulo podemos observar que desde las sociedades antiguas hasta nuestros días, el Estado tiene la necesidad de financiarse y de constituir el gasto público que le permitirá dar respuesta a las demandas de la sociedad y cumplir con los objetivos para los que fue creado .

Una herramienta fundamental para que el Estado se allegue de recursos es la Administración Tributaria. En la segunda parte del primer capítulo se conceptualiza y se analizan las características generales de los esquemas tributarios modernos; así como las causas de su complejidad.

Una vez definido el quehacer de la Administración Tributaria, el segundo capítulo denominado: La Administración Tributaria en México, describe el funcionamiento de ésta en el caso de México, especificando su estructura funcional dentro de la Administración Pública Federal, sus órganos ejecutores, sus principales funciones, sus niveles administrativos y finalmente se describe el funcionamiento

de cada uno de los subsistemas que la componen, enfatizando en el sistema de fiscalización o de Auditoría Fiscal.

El tercer capítulo retoma específicamente a la fiscalización en México, bajo la óptica de los mecanismos de control y evaluación que se han instrumentado para evaluar la gestión; pero sobre todo para eficientarla.

Los esquemas de control y evaluación interna en la Administración General de Auditoría Fiscal se basaron en el periodo 1995-1996, en el fortalecimiento de tres funciones principalmente : evaluación, supervisión y control y seguimiento.

Bajo este enfoque se desarrollaron varios mecanismos, mismos que inician en el área de control y seguimiento, la cual es la generadora de indicadores, comparativos y dinámicas de comportamiento. Dichos productos se constituyen como insumos para realizar las funciones de evaluación y supervisión.

La evaluación de resultados se basa en ejercicios de gabinete en los que son utilizados e interpretados los indicadores y mecanismos establecidos por el área de control, a fin de identificar fallas, desviaciones y problemática operativa que esté incidiendo en la gestión de las unidades administrativas, con el propósito de proponer las medidas preventivas y/o correctivas procedentes y de identificar las prioridades para el programa de visitas de evaluación.

Por su parte, el área de supervisión verifica que el desarrollo de las actividades se efectúe en total apego a las disposiciones legales, normativas y procedimentales establecidas al respecto.

Con esta trilogía funcional se ha logrado mejorar sustancialmente la actividad fiscalizadora, incrementar la calidad de los actos de fiscalización y por ende la recaudación. Prueba de ello lo constituyen los avances y sensibles crecimientos en los resultados obtenidos por el área de Auditoría Fiscal en los últimos años.

En el periodo 1995-1996 se logró avanzar significativamente, tal y como se describe en la investigación, sin embargo aún queda mucho por hacer, en lo general y en materia de control y evaluación interna.

De esta forma, en 1997 Auditoría Fiscal se enfrenta a un doble reto:

- 1) Continuar desarrollando mecanismos para optimizar la fiscalización, así como para controlar y evaluar su operación.
- 2) Hacer frente al proceso de modernización y cambio ante la entrada en vigor del Servicio de Administración Tributaria, el cual requiere de acciones innovadoras y decididas que permitan dar una respuesta eficiente a la política tributaria del país y a la necesidad de financiamiento del gobierno federal.

En la conjugación de estos objetivos, las funciones de control y evaluación interna tendrán un papel fundamental, ya que deberán consolidar los resultados y logros hasta ahora alcanzados; mismos que se describen en la última parte de este estudio y que de hecho fueron el móvil de desarrollo de la investigación que se presenta a continuación y de la cual cabe destacar que tiene un sentido de aplicación operativa, más que de tipo teórico.

PRIMER CAPITULO

1.- EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA

1.1 ESTADO MODERNO Y ADMINISTRACION TRIBUTARIA

1.2 LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA Y EL ESTADO BENEFACTOR

1.3 ADMINISTRACION TRIBUTARIA MODERNA

1.4 EL SISTEMA JURIDICO TRIBUTARIO

I.- EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA

Actualmente, el que el gobierno de un país sea el encargado de proporcionar ciertos satisfactores o servicios a la sociedad, es una función concebida por la mayoría como algo natural. No obstante, el papel del gobierno de proveedor de servicios sociales ha estado sujeto a un proceso evolutivo.

El hombre por naturaleza es un ser social y tiende a agruparse, convivir y cohabitar colectivamente con otros de su misma especie, es decir, "el hombre nació para vivir en sociedad, y la sociedad tiene por fundamento su conservación y las relaciones con sus semejantes que son el elemento de la asociación política y la causa de su perpetuidad."⁽¹⁾ Pero ¿Cómo surgen los esquemas de organización actual?, ¿Cómo nace la Administración como ciencia que hace valer la voluntad pública y cuál es el papel del Estado? y ¿Por qué se presenta la necesidad de cobrar impuestos y se requiere entonces de los esquemas tributarios y una ciencia Administrativa particular que los organice?

Para dar respuesta a estas interrogantes es importante analizar los conceptos de Comunidad, Sociedad y Estado.

El individuo forma comunidades y poblaciones que se distinguen por tener relaciones que unen entre sí a sus integrantes y para que las relaciones se mantengan en armonía es necesario establecer reglas, las cuales delimitarán el orden social y permitirán alcanzar el interés público, es decir, el conjunto de los intereses particulares.

"Aunque el hombre nace en el estado social, este no está fundado ni se sostiene sino por la reunión de las necesidades de cada uno; reunión que asegura la conservación de los individuos, por las mismas relaciones que nacen entre ellos

⁽¹⁾ CJB Bonnín. "Principios de la Administración" en *Revista de Administración Pública*, p.92.

como por consecuencia de sus necesidades: si así no fuera, el estado social dejaría de ser el estado natural del género humano.ⁿ⁽²⁾

La sociedad surge entonces por la misma dependencia de un individuo hacia otros y es consecuencia de la organización física del hombre y su voluntad, dicho estado engendra a su vez necesidades comunales, cuyo motor es el interés público. Se hace necesario la creación de una institución cuyo objetivo sea integrarlas y dirigir su acción. Esta institución es la Administración Pública, quien nace del instinto de conservación y de la voluntad de mantenerse en comunidad por parte de los individuos.

Bonnín, hace una clara diferenciación entre la administración y el gobierno. La Administración es la ejecución de la voluntad pública, el gobierno por el contrario, tiene una acción de transmisión, es decir, es el vigilante de su ejecución. La justicia tiene como objetivo hacer respetar las leyes de la sociedad.

La Administración Pública presupone la existencia del Estado; pero su estudio no compete al campo de la administración, sino al de la Teoría General del Estado.

Existen diversas teorías que intentan explicar su significado, las cuales se pueden agrupar de la manera siguiente:

1º Teorías organicistas

2º Teorías sociológicas

3º Teorías Jurídicas

4º Teorías que lo explican a través de los elementos que lo integran

(ver anexo 1: Teorías sobre la concepción del Estado).

⁽²⁾ Idem.

En suma, el Estado es un conjunto de Instituciones que establece la misma sociedad o comunidad para poder desarrollarse, convivir y prevalecer y es en este momento cuando el Estado se presenta como un ente materializado por las instituciones y las estructuras organizacionales que lo componen.

En una palabra, es el aparato a través del cual se va a gobernar. Esta materialización de Instituciones o formas de organización ha variado a lo largo de la historia.

Por ejemplo, en la etapa liberal, el Estado Moderno es un Estado Constitucional en donde su fuerza y poder se encuentran legalizados y legitimados en el derecho que contiene como principios fundamentales: el principio de distribución y el principio de organización.

“El Estado Moderno se convierte en la ampliación de la sociedad, en su condición externa de realización y en un orden jurídico que reconoce formal y positivamente a los individuos como libres e iguales, para que prosperen y se beneficien sin estar condicionados por un proyecto político y fortalezcan sus relaciones intrasociales.”⁽³⁾

Las diferencias en las formas de organización se han dado principalmente a partir de las relaciones de producción y de la participación del individuo en la misma sociedad y en la vida política de la comunidad.

Un aspecto que ha inferido en las formas de organización y que de hecho ha sido constante a lo largo de la historia es la necesidad de financiamiento de la acción del gobierno.

⁽³⁾ Noé Pérez Bello. **Los cambios institucionales del Estado y la Administración Pública Moderna**, p.19

Ahora bien, no podríamos analizar los diferentes esquemas de Administración Tributaria y su evolución, sin observar que dentro de los antecedentes occidentales existe una disciplina que reviste especial importancia. Una ciencia que además es una tecnología encauzada a nutrir las fuerzas interiores y exteriores del Estado Moderno que empezaba a surgir en el siglo XIII, es decir la *policía*, la cual tiene su campo de acción en la *cameralística* o materia financiera de la monarquía absoluta.

La policía nació, se desarrolló y feneció entre los siglos XVI y XVIII, principalmente en Alemania, Francia y España y su concepción no es como institución dentro del Estado, sino más bien como tecnología gubernamental del Estado.

La cameralística fue determinante para el desarrollo de la ciencia de la Administración en Alemania y Austria; toda vez que se configura como una segunda ciencia de la Administración de contenido parecido a la contemporánea, en la cual difiere únicamente el momento histórico distinto y que ocurre bajo otras condiciones y modo de existir.

Con Von Justi se enlaza la antigua ciencia de la policía a la ciencia de la Administración del Estado Liberal. Es decir, la ciencia de la policía aparece ligada a la monarquía absoluta; pero no desaparece con ella sino se transforma.

La ciencia de la policía estaba al servicio de la aristocracia, mientras que la ciencia de la administración estaba al servicio de la burocracia. “En este proceso histórico, los aportes de la ciencia de la policía fueron mantenidos en beneficio del nuevo Estado, conservándose lo útil y desechándose lo inservible.”⁽⁴⁾

Sin embargo, este proceso de transformación histórica no ocurrió únicamente en Alemania con Von Justi, de hecho, en Francia fue más radical y correspondió a

⁽⁴⁾ Omar Guerrero Orozco. **Introducción a la Administración Pública**, p.34.

Bonnín hacerlo mediante la creación de una nueva ciencia de la Administración, en la cual se fundieron los viejos elementos de la ciencia de la policía con los nuevos de la ciencia de la Administración. Además, la Revolución Francesa de 1789 creó las condiciones para que emergiera el nuevo Estado, es decir la República.

“La vida productiva de los franceses estaba tan vinculada a la administración en su mundo vital, que no había actividad industrial, comercial, agrícola o financiera que no estuviera concatenada a las acciones de la administración; en Francia habíase dado el ejemplo más típico de la acción de la policía, tal como la entendían sus ideólogos.”⁽⁵⁾

Por este motivo, los funcionarios administrativos, casi todos burgueses, constituían ya una clase: la aristocracia de la nueva sociedad que solo esperaba que la Revolución le hiciera un sitio. Asimismo, se rescataron las ruinas de la centralización y se restauró. Después de derribar a la realeza, surge un poder más extenso y absoluto: la empresa y con ella el Estado Moderno.

1.1. Estado Moderno y Administración Tributaria

El Estado Moderno aparece como una entidad con existencia autónoma respecto a la sociedad y a los hombres. “El es el órgano del Poder Social, poder que también se sitúa por encima de la vida social. Su autonomía respecto de las formaciones sociales de todo tipo constituye su nota característica y su toque distintivo como organización moderna.”⁽⁶⁾

Además, en la antigüedad no había distinción entre lo público y lo privado, de tal manera que la vida del hombre era inmediatamente vida en y para la comunidad.

⁽⁵⁾ Ibid., p. 56.

⁽⁶⁾ Amaldo Córdova. **Sociedad y Estado en el Mundo Moderno**, p. 21.

Dentro del proceso evolutivo del Estado Moderno, ha sido determinante el espacio y lugar de la economía. Lo político-estatal ha estado siempre, aunque bajo formas diversas, presente en las relaciones de producción y por consiguiente, en su reproducción.

De cualquier manera, es evidente que nos encontramos cada vez más encuadrados en la práctica de un Estado que manifiesta su relación con intereses particulares y por consiguiente muy precisos.

Bajo esta perspectiva el Estado es un aparato especial, posee una armazón material propia que no se reduce a las relaciones de dominación política. Las actividades del Estado se extienden a todos los dominios de la vida cotidiana y el conjunto de dichas actividades es la emanación de la voluntad de la clase dominante o de la voluntad de los políticos, la cual está condicionada por las relaciones de producción y económicas que les garanticen su permanencia y sobrevivencia.

Así, el Estado Moderno y la Administración tienen por atribuciones, las relaciones necesarias de cada administrado con la comunidad y de este con cada uno de ellos, es decir, las personas, bienes y acciones en la parte que interesa al orden público.

Abarca todo lo que tiene relación con este orden, lo que tiende a estrechar las relaciones y preservar a las personas y bienes de los movimientos interiores y de los ataques del extranjero: el estado civil, las contribuciones, el levantamiento de tropas, la fuerza armada interior, la agricultura, la industria, el comercio, la instrucción primaria, los establecimientos de beneficencia, los socorros domiciliarios, las cárceles, las medidas sanitarias en las ciudades y los campos, las obras públicas, los caminos, canales, ríos, caudales del común y la policía urbana y rural.

Estas atribuciones forman el carácter natural de la institución administrativa. "La división que existe en todas las naciones de Administraciones Especiales para cada ramo, es una verdadera desmembración de la Administración Pública." ⁽⁷⁾

Ahora bien, aquí vale la pena preguntarnos ¿Cómo financia el Estado la aplicación y desarrollo de la Administración Pública? es decir, ¿Cómo costea el poder político que la Administración pueda ejercer sus atribuciones y extenderse en tantas ramas o especializaciones requeridas por la clase en el poder? o bien, ¿Cómo lo definen las necesidades que debe cubrir y las funciones que debe cumplir dentro de la sociedad civil?

Aparecen entonces dos elementos: necesidad de Financiamiento y de integrar el Gasto Público.

El financiamiento por un lado, son los recursos que requiere el Estado para ejercer sus atribuciones, garantizar su permanencia y la de sus instituciones. Este financiamiento implica obtención de recursos, los cuales son captados por el Estado por diferentes modalidades o formas. En conjunto integran los ingresos del gobierno y delimitan el gasto público requerido para cumplir con su lado social, es decir dotar de servicios y cubrir las necesidades de la sociedad, que garanticen su sobrevivencia.

1.2 La Administración Tributaria y el Estado Benefactor

La Administración Tributaria tiene un desarrollo sin precedentes durante el Estado benefactor.

Daniel Bell establece el concepto de *hogar público*, el cual se ha utilizado desde 1920 para abordar los problemas de las finanzas del Estado.

⁽⁷⁾ CJB Bonnín. "Principios de la Administración" en **Revista de Administración Pública**, p.98.

"El hogar público, tal como se expresa en el presupuesto gubernamental, es la administración de los ingresos y los gastos del Estado. En términos más amplios, es el agente para la satisfacción de las necesidades y aspiraciones públicas, en contraposición con las aspiraciones privadas." ⁽⁸⁾

A diferencia de la economía de mercado que atiende a deseos privados, el hogar público siempre ha existido para brindar bienes y servicios que los individuos no pueden adquirir por sí mismos. Ejemplos: defensa militar, ferrocarriles, caminos, uso de agua, educación, etc.

Sin embargo, el hogar público ha evolucionado y se ha transformado. Según Daniel Bell dicha transformación obedeció a que asumió paulatinamente tres tareas principales.

La primera tarea se delimita con la gran depresión económica alrededor de la década de 1930; en donde la dirección de la economía se convirtió en una tarea central del gobierno. "Los gastos gubernamentales controlan el nivel de la actividad económica; las políticas fiscales y monetarias dirigen la oportunidad de las inversiones; los pagos de transferencias efectúan la redistribución parcial de los ingresos mediante la seguridad social, los subsidios, las recaudaciones compartidas, etc. En general, todos los cuerpos políticos modernos intervienen en las funciones de asignación, redistribución, estabilización y crecimiento." ⁽⁹⁾

La segunda tarea surgió aproximadamente en 1950 con el apoyo del Estado a la ciencia y tecnología. En esta etapa el gobierno comienza a intervenir en la política científica y en la educación superior.

La tercera tarea, se ubica en la década de 1960 y está determinada por la intervención del Estado en la política social normativa, incluyendo los derechos

⁽⁸⁾ Daniel Bell. **Las contradicciones culturales del capitalismo**, p. 210.

⁽⁹⁾ *Ibid.*, p.p. 213 y 214.

civiles, la vivienda, la política ambiental, la atención médica y el apoyo a los ingresos para las políticas de bienestar social.

En esta etapa, el gobierno se configuró como un Estado benefactor y se comprometió a corregir la influencia de las desigualdades económicas y sociales.

El hogar público es ahora el escenario para la expresión de necesidades públicas y de los deseos privados, adoptando la forma de responsabilidad gubernamental por el crecimiento económico y de las reclamaciones sociales de la comunidad.

Luego entonces su aspecto principal radica en la importancia del presupuesto, el nivel de las rentas y los gastos gubernamentales.

Sin embargo, la presión que tiene ahora el Estado para aumentar los servicios no es compensada por los mecanismos de pago de los mismos, ya sean deudas o impuestos crecientes. En consecuencia, surge otro objeto para el análisis social, *la sociología fiscal*.

Esta disciplina ubica la lucha de clases en el marco del conflicto tributario y analiza las fuerzas impulsoras de las naciones a partir de las finanzas públicas, siempre presuponiendo una crisis de los métodos fiscales.

Por ejemplo, antiguamente el Estado se configuró en respuesta a las necesidades de los monarcas para pagar gastos de guerra. "Así se llegó a recaudar impuestos, y surgió un sistema administrativo burocrático para reunir, y luego gastar, ese dinero. Y a medida que los Estados de reciente creación adquirían una estructura sólida, se llegó a usar los impuestos para otros fines." ⁽¹⁰⁾

En función a lo anterior, las demandas fiscales son el primer signo de vida del Estado Moderno, en donde el impuesto tiene estrecha relación con el Estado y las

⁽¹⁰⁾ Daniel Bell. *Las Contradicciones Culturales del Capitalismo*, p.216.

finanzas se convierten en una herramienta que se amplía cada vez más e infiere en la economía privada.

Desde este punto de vista, los impuestos crearon y le dieron forma al Estado. El sistema fiscal es un órgano que a su vez creó otros órganos. "El tipo y el nivel de los impuestos están determinados por la estructura social, pero una vez que los impuestos existen se convierten en una manija, por así decir, que los poderes sociales pueden asir con el fin de cambiar la estructura." ⁽¹¹⁾

Sin embargo, si bien la sociología fiscal presupone un Estado fiscal que ha evolucionado y condicionado la vida, la economía y relaciones de los individuos que le dan origen; actualmente dentro del marco capitalista se enfrenta a un doble objetivo, que a su vez define su mayor problema a enfrentar: debe cumplir con *la acumulación* en aras del crecimiento económico y de las exigencias sociales y a la vez debe legitimarse.

Para contrarrestar estos efectos, los Estados modernos han requerido no sólo de ajustar las políticas y la justicia distributiva, sino también de buscar un equilibrio entre el crecimiento económico y el consumo social. Tarea ardua sobre todo si consideramos que el crecimiento económico se ha convertido en una especie de religión en las sociedades.

Por desgracia, el crecimiento económico ha estado ligado inexorablemente a la inflación. Los gobiernos aumentan sus gastos, por tanto tienen mayores déficits en su presupuesto. Además, si el desempleo aumenta, los gobiernos son más presionados a aumentar los gastos sociales.

En virtud de lo anterior, se hacen necesarios controles muy vigorosos en materia de precios y salarios y en una política de ingresos tendiente a disminuir las desigualdades, es decir, un cuerpo regulador para impedir las evasiones y

⁽¹¹⁾ Daniel Bell. **Las Contradicciones Culturales del Capitalismo**, p. 217.

fortalecer los ingresos que el gobierno requiere para su autofinanciamiento, buscando en lo posible evitar desequilibrios económicos y cubrir las cada vez más crecientes demandas sociales. Este es precisamente el papel de la Administración Tributaria, cuyo ámbito de acción es una cuestión de gobierno.

Es menester de la política fiscal y de una adecuada Administración Tributaria buscar las estrategias que permitan instrumentar políticas que no generen una inflación rápida y descontrolada; pero que garanticen mediante un sistema fiscal sano el financiamiento del gobierno, el crecimiento económico, la equidad en la carga tributaria en función de la distribución de la riqueza y el fomento a la inversión.

Para ello la Administración Tributaria debe desarrollarse en un ambiente de legitimidad que fortalezca la conciencia tributaria de los individuos de la sociedad; así como el desarrollo de los mecanismos de control necesarios que le permitan combatir la evasión.

Lo fiscal y todo lo que el término o acción conlleva es materia de estudio de la Administración Tributaria y ésta adopta particularidades dependiendo del lugar y las personas que conforman la sociedad; sin embargo podemos establecer generalidades conceptuales sobre el quehacer de la Administración Tributaria, antes de ubicarla en el contexto de México, cuya descripción se realizará en el segundo capítulo.

1.3 Administración Tributaria Moderna

Dentro de la ciencia administrativa, existe una rama de especialización dedicada exclusivamente a lo relativo a los mecanismos que requiere el gobierno para allegarse de recursos, particularmente vía tributos o impuestos. Este es el ámbito de competencia de la Administración Tributaria.

Los fines que persigue una estructura tributaria moderna parten de las funciones clásicas que ha de desarrollar una política fiscal: a) Función de asignación, b) Función de distribución y c) Función de estabilización (ver anexo 2: características de una buena estructura tributaria).

En suma, los criterios principales para analizar y conceptualizar un sistema tributario son:

- a) Su equidad.
- b) Suficiencia.
- c) Su adecuación a la estructura económica y a la situación social en que actúa.
- d) Sus reducidos costes, tanto para el contribuyente como para la Administración.

Aunque los objetivos de la Administración Tributaria estén bien definidos, el logro de los mismos es bastante complicado en la práctica.

Por ejemplo, para alcanzar la suficiencia y equidad se enfrenta a que el sistema tributario no es algo neutral, ajeno a la realidad política y social en que se desenvuelven sus normas. Todo lo contrario: es un punto de confrontación, un cuadrilátero donde los diferentes intereses económicos pugnan por mejorar su posición frente al volumen de carga tributaria que hay que distribuir.

Además, todos los objetivos no se pueden conseguir conjuntamente, ni en la misma medida.

En este sentido, un sistema fiscal equitativo, instaurado en una economía desarrollada, ha de ser técnica y funcionalmente complejo; por lo que resulta difícil hablar de simplificación del sistema tributario. La simplificación es el punto que reforzará un mejor cumplimiento voluntario; toda vez que los mecanismos para el cumplimiento no deben tener elementos de complejidad técnica elevada, ni ser muy sofisticados o de difícil comprensión para un contribuyente medio, sin especial preparación.

Sin embargo, a medida que se desarrollan los sistemas tributarios modernos, su dosis de complejidad aumenta, lo cual trae efectos negativos en su funcionamiento (ver anexo 3: Efectos Negativos de la Complejidad de los Sistemas Tributarios Modernos).

1.4 El Sistema Jurídico Tributario

Adicionalmente a lo anterior, la Administración Tributaria presupone un sistema jurídico que la fundamente, es decir que reglamente la carga impositiva y las modalidades de tributación, así como las sanciones por la no observancia.

"La estructura tributaria moderna decidida desde razones presupuestarias, económicas y sociales, debe instrumentarse en normas jurídicas que la doten de vigencia y posibilidades de aplicación." ⁽¹²⁾

El factor de legitimación que supone el principio de legalidad debe garantizar seguridad jurídica a los administrados/contribuyentes y ofrecer certeza en la aplicación de la norma por ser completa, clara, precisa y de fácil interpretación.

Asimismo, el sistema jurídico tributario en que se instrumente una estructura tributaria moderna, necesita de reformas ágiles y eficaces que posibiliten y aseguren la evolución y acción del sistema fiscal de manera continua y en el momento oportuno. Objeto difícil de conseguir por las características propias del procedimiento de elaboración de las disposiciones generales, por las condicionantes del principio de legalidad, por las exigencias de ingresos del presupuesto general y por la influencia de los cambios políticos en la realidad fiscal.

Además, el sistema jurídico tributario debe afrontar, so pena de ineficiencia, la regulación de las facultades necesarias para que la Administración de la

⁽¹²⁾ Miguel Cruz Amorós. **Mejoramiento y Simplificación del Sistema Jurídico Tributario**, p. 15.

Hacienda Pública pueda proceder, con eficiencia y eficacia, a la exacción de tributos, cuya aplicación tiene encomendada el averiguar, descubrir y sancionar las infracciones tributarias.

Esta regulación supone un delicado ejercicio de armonización entre los intereses de la Hacienda Pública y los derechos y libertades de los ciudadanos, influenciado además, por consideraciones políticas y financieras.

Por lo anterior, el sistema jurídico tributario debe regular precisamente la extensión y límites de las prerrogativas y facultades de la Administración Tributaria.

Adicionalmente, dentro de los elementos que condicionan los esquemas tributarios no podemos omitir la influencia del gasto público.

“El gasto público condiciona decisivamente la estructura tributaria elegida en función de su propia cuantía, su naturaleza influye en la progresividad y justicia del sistema impositivo según el peso de las transferencias y gastos sociales de su composición y su control, transparencia de gestión y eficacia son factores determinantes de la aceptación de los tributos y del cumplimiento de los contribuyentes.”⁽¹³⁾

En función de lo anterior, podemos afirmar que los esquemas tributarios por definición mantienen tendencia de complejidad creciente y esto obedece a diversas causas, las cuales se pueden resumir en dos principales vertientes:

- a) Los fines y objetivos que han de cumplir y
- b) Las características de la Administración Financiera que las sirve.

⁽¹³⁾ Fernando Sainz de Buvanda. Prólogo al libro **Aprobación y Control de los Gastos públicos**, p.p. 20 y 21.

Es evidente que el quehacer de la administración tributaria es bastante complejo y difícil es el cumplimiento exitoso de sus objetivos. Sobre todo porque existen numerosos factores que inciden en sus políticas y estrategias.

De esta forma, la Administración Tributaria además de prever la consecución de los objetivos para los que fue creada, es decir: propiciar la equidad; la redistribución de la riqueza; la emisión de políticas fiscales acordes a la realidad, no solo política, sino social y económica de un país; tiene que vislumbrar los mecanismos que por un lado, fomenten el cumplimiento voluntario y por otro, que combatan la evasión fiscal.

Desde este punto de vista, la función de fiscalización es una parte prioritaria de los Sistemas Tributarios, y evidentemente México no es la excepción.

En el siguiente capítulo nos abocaremos a describir el Sistema Tributario de México y en especial el subsistema de fiscalización que se opera en el país, para estar en posibilidad de comprender los mecanismos de control, evaluación y supervisión interna; así como de seguimiento que se utilizan para valorar su operación.

SEGUNDO CAPITULO

2.- ADMINISTRACION TRIBUTARIA EN MEXICO

2.1 ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

2.2 SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

2.3 SISTEMA DE INGRESOS

2.4 NIVELES ADMINISTRATIVOS DEL SISTEMA DE INGRESOS

2.5 SUBSISTEMAS QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA EN MEXICO

2.5.1 RECAUDACION

2.5.2 JURIDICA DE INGRESOS

2.5.3 ADUANAS

2.5.4 FISCALIZACION (AUDITORIA FISCAL)

2.- ADMINISTRACION TRIBUTARIA EN MEXICO

Para ubicar a la Administración Tributaria en México es necesario encuadrar al Sistema de Ingresos dentro del ámbito de competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. A su vez, dicha secretaría es parte de un engranaje administrativo que ejerce la acción de gobierno en nuestro país: La Administración Pública Federal.

2.1.- Administración Pública Federal

La Constitución Política establece que el depositario del poder ejecutivo es *el presidente de los Estados Unidos Mexicanos*.

El Presidente es pieza clave de toda la Administración Pública; es el principal conductor de la Administración, del Gobierno y del Estado. La sociedad por su parte es un conjunto de fuerzas e intereses que se mueven por sí solos y que influyen e impactan la expresión y desenvolvimiento del ejecutivo federal.

Evidentemente, esto es producto de la dinámica social que está ocurriendo en México, en donde el Estado y la Administración Pública se transforman para revalorar y redefinir su misión histórica, social, política y económica y así responder a las demandas de una sociedad que cada vez reclama y exige más espacios para participar y desarrollar sus capacidades en la vida pública.

No obstante el incremento y redifinición de la participación social, "la esencia del sistema presidencial en México se encuentra en las vastas y variadas facultades y obligaciones constitucionales del poder ejecutivo y en las leyes federales que se le han atribuido". ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Ignacio Pichardo Pagaza. **Introducción a la Administración Pública. Bases y Estructura**, p. 234

Las facultades y atribuciones se pueden clasificar en: exclusivas, con aprobación de la cámara de diputados, con aprobación de la cámara de senadores, con aprobación del congreso general, relacionadas con el poder judicial (ver anexo 4: Facultades Constitucionales del Poder Ejecutivo).

Las facultades en materia económica tienen su fundamento específico en la llamada parte económica de *la Constitución*.

La organización de la administración federal se caracteriza por el reconocimiento constitucional de la organización centralizada y paraestatal; *por la aprobación de la ley orgánica de la administración pública federal* que redistribuye las funciones de las secretarías de estado y el Departamento del Distrito Federal; la disposición constitucional para que *la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* dé las bases para la creación de entidades paraestatales y para la intervención del Ejecutivo en su operación.

Para definir tramos y líneas de control en 1977, inicia *el proceso de sectorización*, el cual caracteriza a la estructura actual de la administración pública federal. En este agrupamiento estructural existen tres niveles de decisión: Las secretarías de orientación y apoyo (globalizadoras), las secretarías que son cabeza de sector y las entidades agrupadas bajo cada coordinadora de sector.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encuentra dentro de las globalizadoras (ver anexo 5: Esquema de la Administración Pública Federal) es decir, dentro del primer nivel de decisión.

2.2.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Hacienda es una de las dependencias con mayor tradición y prestigio en la administración pública mexicana.

“El antecedente más remoto de esta dependencia lo constituye la *Secretaría de Estado y Despacho Universal de Hacienda Pública* creada en 1821.”⁽²⁾

La *Constitución de 1824* permitió la expedición de la ley que la facultaba a vigilar las casas de moneda y estableció la *Tesorería General de la Federación* y la *Contaduría Mayor de Hacienda*.

Por decreto de abril de 1837 se sustituyen a los estados federados por departamentos y se crean las oficinas departamentales de hacienda, dependientes de una junta superior.

A partir del 23 de diciembre de 1824 se le da el carácter de Ministerio de Hacienda.

La denominación de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se le otorga en el año de 1861.

El ámbito de competencia de la SHCP es una de las funciones básicas del gobierno (ver anexo 6: Funciones Principales de la SHCP). Las atribuciones de la SHCP se encuentran delimitadas a través de las disposiciones que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley General de Deuda Pública, Ley de Planeación y Ley Aduanera (ver anexo 7: Atribuciones de la SHCP).

Entre los programas de mayor trascendencia de la SHCP está el de recaudación de ingresos; el de endeudamiento, del ejercicio del gasto público; el de tesorería; el de vigilancia sobre operaciones de comercio exterior y el programa de dirección del sector financiero nacional.

Dentro de las actividades más significativas se encuentra: la formulación de las leyes de ingresos y egresos de la federación, la preparación de adecuaciones

⁽²⁾ Ignacio Pichardo Pagaza. *Introducción a la Administración Pública. Bases y Estructura*, p. 244.

fiscales, la defensa de los intereses del fisco federal ante los tribunales, la contratación de empréstitos, la emisión de bonos de la deuda pública, la emisión de moneda, la regulación de la banca, la auditoría fiscal; el combate al contrabando, la entrega de fondos de tesorería a particulares y al sector público y la implantación del esquema de programación financiera.

La función financiera de Hacienda ejerce amplia influencia en la economía nacional y sus decisiones afectan a todos los sectores. Realiza funciones normativas para todo el sector público y funciones operativas muy complejas y vastas para el sector financiero.

En atención al ámbito de competencia, la estructura organizacional de la SHCP experimenta un proceso de reestructuración principalmente a partir de 1992 con la integración de la Secretaría de Programación y Presupuesto (ver anexo 8: Estructura Orgánica de la S.H.C.P.).

“La estructura orgánica de la SHCP tiene que cumplir dos objetivos diferentes: uno concerniente a la regulación y normatividad del sector público en materia financiera y económica, y otro de operación de una enorme maquinaria fiscal y financiera que realiza tareas especialmente administrativas y de servicio.”⁽³⁾

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es una dependencia que participa determinadamente en la función rectora del Estado Mexicano, promoviendo y orientando el desarrollo económico en coordinación con otras dependencias.

De hecho la función hacendaria es imperativa; es un acto de soberanía del Estado que tiene su reflejo más nítido en los impuestos.

No hay que olvidar que una de las actividades substanciales de la administración pública de todos los tiempos y lugares, es la obtención de fondos monetarios para

⁽³⁾ Ignacio Pichardo Pagaza. **Introducción a la Administración Pública. Bases y Estructura**, p. 248.

sufragar los gastos del Estado y precisamente, la función hacendaria, es el proceso para obtener recursos monetarios de diversas fuentes para financiar el desarrollo del país. Dicha función contiene dos vertientes:

- 1) Proceso de captación directa de recursos para financiar las acciones del sector público.
- 2) Proceso de inducir la generación de recursos financieros que requieren las actividades de los sectores privado y social.

La generación de recursos para financiar la acción del gobierno, es el aspecto básico y primario de la función hacendaria. En nuestro país parte de esa función se realiza a través del Sistema de Ingresos y consiste en recaudar directamente los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

"Al conjunto de decisiones, programas y acciones encaminadas a obtener recursos para el Estado, se le denomina política de ingresos o política fiscal; también se les da denominaciones más específicas; política tributaria y no tributaria y la de deuda pública." ⁽⁴⁾

Dentro de la política fiscal, que consiste en el manejo del gasto, ingreso y deuda del sector público, para influir en el desarrollo económico de un país; la política de ingresos tiene como principal objetivo financiar el gasto público.

Paralelamente al crecimiento de la recaudación, la política de ingresos o fiscal persigue objetivos extrafiscales, de los cuales los más importantes son: mejorar la distribución del ingreso buscando progresividad en las cargas fiscales; de modo que quien tenga ingresos más elevados pague progresivamente más impuestos.

El otro objetivo es el de contrarrestar las variaciones conyunturales de la economía, a través del aumento o disminución de los impuestos.

⁽⁴⁾ Ignacio Pichardo Pagaza. **Introducción a la Administración Pública. Funciones y Especialidades**, p. 83.

La política de estímulos fiscales constituye otro elemento importante de la función hacendaria.

No obstante, es concluyente que los impuestos son la principal fuente de captación de ingresos del Estado.

El *Código Fiscal de la Federación* establece como impuestos a las prestaciones en dinero y en especie que fija la ley con carácter obligatorio a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos.

Los impuestos no pueden aplicarse a un fin específico; deben estar destinados a soportar el gasto público general.

Asimismo, el *Código Fiscal* define una categoría fiscal más amplia: las contribuciones. Estas se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social y derechos (ver anexo 9: Definición de las Principales Contribuciones e Ingresos del Estado).

Además, el Código Fiscal reúne en su articulado los principios generales conforme a los que se desenvuelven las relaciones entre los contribuyentes y el Estado. En él no se establecen gravámenes (esto es materia de la *Ley de Ingresos de la Federación* y de las diversas Leyes Fiscales) se señalan para todas las contribuciones los derechos y obligaciones de los particulares, los deberes y facultades de las autoridades, los procedimientos, las contravenciones, los medios de defensa contra posibles desviaciones de los órganos fiscales y particularmente, las normas de juicio por medio del cual el fisco federal se somete al control jurisdiccional de sus controversias.

2.3 Sistema de Ingresos

Actualmente y de conformidad con lo establecido por el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Subsecretaría de Ingresos, el

Despacho, entre otros de los siguientes asuntos: proyectar y calcular los ingresos de la Federación, considerando las necesidades del gasto público, así como cobrar los impuestos, contribuciones de mejora, derechos, productos y aprovechamientos federales, vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras.

A fin de allegar recursos a la Federación debe estar apoyado por una administración eficaz que garantice un alto índice de cumplimiento de las obligaciones tributarias; toda vez que la situación económica actual demanda un incremento del ingreso público que no debe sustentarse solamente en aumentos de la base gravable o de las tasas, sino en la mejoría sustancial de la administración, lo que exige acciones integrales y coordinadas a Nivel Nacional.

El sistema de ingresos en México se constituye por tres etapas fundamentales:

1. Diseño de la Política Tributaria
2. Coordinación Fiscal con Entidades Federativas
3. Administración Tributaria

1. Para el diseño de la Política Tributaria se cuenta con la *Dirección General de Política de Ingresos*, cuya responsabilidad es el estudio permanente del sistema tributario, la propuesta de reformas tributarias y la evaluación permanente de sus efectos en las distintas actividades económicas (artículo 41 del Reglamento Interior de la SHCP).

Es un instrumento importante de la política económica y contempla la exigencia recaudatoria que existe para financiar el gasto federal y la necesidad de que su integración propicie y estimule el cambio estructural y el uso óptimo y racional de los recursos productivos con que cuenta el país. Además, persigue promover un financiamiento sano del gasto público y contribuir a adecuar la estructura productiva nacional a las circunstancias coyunturales.

2. La Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas es el órgano encargado del manejo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través del cual se fomenta *el federalismo financiero* en nuestro país (artículo 59 del Reglamento Interior de la SHCP).

Este sistema evita la concurrencia impositiva y coordina la delegación de funciones de administración de algunos ingresos federales en las tesorerías estatales y municipales, promoviendo el estricto cumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal.

La Ley de Coordinación Fiscal tiene como finalidad definir las características a seguir del Sistema Fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal. Define la participación de las Haciendas Públicas en los ingresos federales, la distribución de dichas participaciones; fija las reglas de colaboración administrativa entre las diferentes autoridades fiscales, constituye y define la participación que deben tener las haciendas públicas en los ingresos federales y define las bases de organización de las áreas encargadas de la coordinación fiscal.

La colaboración administrativa ha permitido cumplir con el programa de descentralización administrativa, manteniendo para la Federación las facultades de Planeación, Evaluación y Normativas.

Para mejorar la colaboración administrativa y fomentar el federalismo se han firmado nuevos *Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal*, concertados para 1997 con las Entidades Federativas, a través de los cuales se establece que realizarán sus actos de fiscalización con sus propios recursos humanos, materiales y técnicos y tendrán facultades de revisión en el impuesto sobre la renta; el impuesto al activo; el impuesto especial sobre

producción y servicios de contribuyentes del régimen simplificado, siempre y cuando revisen simultáneamente el impuesto al valor agregado.

3. Las responsabilidades de la Administración Tributaria consisten en lograr la mayor captación de contribuciones en los términos de las leyes vigentes. Tiene por objetivo recaudar los ingresos del Estado de acuerdo a su presupuesto, mismo que es publicado en la *Ley de Ingresos de la Federación*.

Para esto se requiere contar con un aparato administrativo fuerte, uniforme y eficiente que facilite y promueva el cumplimiento; pero que también haga sentir al incumplido el temor a una respuesta inmediata frente a su omisión.

El aparato tributario en México está estructurado mediante cuatro subsistemas:

- 1.- Recaudación (artículo 53 del Reglamento Interior de la S.H.C.P.)
- 2.- Fiscalización o Auditoría Fiscal (artículo 55 del Reglamento Interior de la S.H.C.P.)
- 3.- Jurídica de Ingresos (artículo 57 del Reglamento Interior de la S.H.C.P.)
- 4.- Aduanas (artículo 60 del Reglamento Interior de la S.H.C.P.)

Estas grandes ramas de la Administración Tributaria se encuentran integradas como Administraciones Generales las cuales están apoyadas por áreas de informática (ver anexo 10: Estructura Orgánica de la Subsecretaría de Ingresos).

Asimismo, es conveniente destacar que el Sistema de Ingresos del país, funciona a través de tres niveles administrativos:

- a) Central
- b) Regional
- c) Local

2.4 Niveles Administrativos del Sistema de Ingresos

Tomando en consideración la gran extensión que tiene la República Mexicana, cuya superficie es de 1,958,201 Km²., la cual está dividida en 31 Estados o Entidades Federativas soberanas y un Distrito Federal residiendo en este último los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y dado que el universo de contribuyentes actualmente asciende a 4'068,421 aproximadamente, mismos que se encuentran distribuidos en todo el territorio nacional. El gobierno federal consideró indispensable durante la década de los setenta el descentralizar, entre otras cosas, las funciones de fiscalización recaudación y asistencia técnica a los contribuyentes.

La medida antes descrita se tomó básicamente con dos propósitos:

1. Que las dependencias encargadas de vigilar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, de efectuar el cobro de las diversas contribuciones, de dar asistencia a los contribuyentes, estuvieran localizadas en la misma circunscripción territorial que los contribuyentes, lo cual facilita y agiliza el control de éstos.
2. Facilitarle a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones y ahorrarles tiempo y dinero, al no tener que trasladarse al Distrito Federal, para llevar a cabo trámites administrativos, efectuar consultas, solicitar autorizaciones, interponer recursos de inconformidad en contra de las resoluciones de las autoridades fiscales.

La descentralización propició un funcionamiento del Sistema de Ingresos basado en tres niveles:

- a) El Nivel Central es el encargado de Planear, Normar, Evaluar y de establecer sistemas, procedimientos, políticas y programas institucionales de observancia general para las dependencias involucradas en el proceso.

- b) El Nivel Regional realiza supervisión y seguimiento a la ejecución de las políticas y programas sustantivos e institucionales de las Unidades Administrativas que circunscribe.
- c) El Nivel Local se encarga de la operación de los programas sustantivos a través de Unidades Administrativas locales orientadas a ejecutar programas conforme a los lineamientos establecidos en las áreas normativas. Cabe indicar que las áreas centrales están facultadas y por excepción ejercen funciones operativas encaminadas a controlar a ciertos contribuyentes que por sus características requieren de su intervención. Dichas facultades se realizan a través de Administraciones Especiales: una de Recaudación, otra de Auditoría Fiscal y una más de Jurídica de Ingresos (ver anexo 10: Estructura Orgánica de la Subsecretaría de Ingresos).

Para la estructuración de los tres niveles administrativos del Esquema Tributario, el Reglamento Interno de la SHCP establece la existencia de Unidades Administrativas Regionales y Locales para las funciones de Recaudación, Auditoría Fiscal, Jurídica de Ingresos y Aduanas; así como el número, la descripción territorial y la sede de cada una de ellas (artículos 93 al 96 del Reglamento Interior de la S.H.C.P.) ver anexos 11: Niveles Administrativos de las Administraciones Generales de Recaudación, Auditoría Fiscal, Jurídica de Ingresos y Aduanas.

2.5 Subsistemas que integran la Administración Tributaria en México

Refiriéndonos únicamente a la Administración Tributaria, como parte integrante del Sistema de Ingresos, tenemos que está constituida por los subsistemas de: Recaudación, Fiscalización, Jurídica de Ingresos y Aduanas. Las funciones principales de éstas áreas se resumen en lo siguiente:

2.5.1 Recaudación

Es el área encargada de llevar y mantener el Registro Federal de contribuyentes y comprobar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, a través del registro y actualización de la Cuenta Unica de Contribuyentes. Sus funciones sustantivas son Registro y Control de Obligaciones, Notificación y Cobranza, Contabilidad y Análisis de la Recaudación y Tráfico de documentos.

Por medio del registro se determina:

- Quién es el contribuyente
- Dónde se encuentra
- Qué actividad económica realiza
- Qué declaraciones y pagos periódicos tiene que cumplir
- Qué contribuyentes se dan de baja y quiénes de alta

A través del control de obligaciones se identifica:

- Quién es el incumplido
- En qué obligación es incumplido
- La acción a seguir para lograr el cumplimiento
- La actuación con los que persisten en incumplir (renuentes)

Para apoyar el registro y control de obligaciones existe otra actividad denominada Notificación y Cobranza, mediante la cual se efectúan las notificaciones de créditos fiscales a los contribuyentes que no cumplen con sus obligaciones fiscales. Asimismo, lleva a cabo el seguimiento del cobro coactivo de imposición de multas por infracciones o condonaciones en materia de Impuestos, Productos, Derechos y Aprovechamientos. En esta etapa se administra la cobranza y se realiza la emisión de documentos de gestión tales como:

- Promoción de Cobros
- Recordatorios

- Requerimientos
- Mandamiento de Ejecución (procedimiento administrativo de ejecución)
- Estado de Cuenta

Otra parte sustantiva de la Recaudación es el área de contabilidad y análisis, mediante la cual se integran y administran los sistemas de contabilidad con base en los cortes de caja de las Administraciones Locales de Recaudación (Nivel Operativo) y se analiza la recaudación en relación con la Ley de Ingresos, es decir, lo recaudado con lo proyectado.

Finalmente, el área de Tráfico de documentos se encarga del proceso de entrega, recepción y distribución de los productos generados por los centros de procesamiento regional; así como de la documentación recibida en las Administraciones Locales de Recaudación, como son: Avisos de altas, bajas o cambios y Declaraciones de Impuestos e Informativas.

2.5.2 Jurídica de Ingresos

Este subsistema se integra por tres áreas fundamentales: Asistencia al Contribuyente, Servicios al Contribuyente y Recursos de Revocación.

La asistencia al contribuyente se efectúa por medio de la orientación al contribuyente y de los servicios predeclaratorios y postdeclaratorios.

Es la acción tendiente a brindar orientación a los contribuyentes en relación con sus obligaciones fiscales (Impuestos, Derechos, Productos y Aprovechamientos) ante el fisco, a través de :

- Divulgación de Formatos
- Distribución del calendario de obligaciones fiscales
- Campañas publicitarias
- Información que prevalece en los trámites efectuados ante la S.H.C.P.

Por su parte, Servicios al Contribuyente se encarga de aplicar las disposiciones fiscales en materia de Impuestos, Derechos, Accesorios y Aprovechamientos de carácter federal.

Además, resuelve las consultas efectuadas por los contribuyentes sobre la aplicación de las disposiciones fiscales y sobre las autorizaciones previstas en las mismas; las solicitudes de devoluciones pagadas indebidamente al fisco, así como reconocer la existencia de créditos de los contribuyentes y autorizar su pago diferido o en parcialidades de los mismos.

Finalmente, el área de Recursos de Revocación es la última instancia administrativa que utiliza el contribuyente antes de irse a los tribunales cuando se quiere inconformar por los créditos determinados por la autoridad fiscal. En esta etapa se pueden condonar multas o recargos.

2.5.3 Aduanas

El Subsistema de Aduanas se encarga de vigilar la aplicación de la legislación que regula el despacho aduanero, la prevención de delitos fiscales y del apoyo a las autoridades fiscales en la ejecución de sus facultades de inspección, supervisión y vigilancia; así como de las políticas y programas en materia de agentes y apoderados aduanales.

Asimismo, debe planear, dirigir y coordinar los programas de actividades que permitan la adecuada aplicación de la legislación que regula y grava la entrada y salida del territorio nacional de mercancías y medios de transporte, el despacho aduanero, la prevención de delitos fiscales y la imposición de sanciones referentes a los impuestos al comercio exterior, derechos por servicios aduaneros y aprovechamientos en materia de importación o exportación, a efecto de garantizar el interés fiscal de la federación.

2.5.4 Fiscalización (Auditoría Fiscal)

El Subsistema de Fiscalización está encomendado a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal cuyo objetivo consiste en ejercer acción fiscalizadora para comprobar el correcto cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos, accesorios de carácter federal, estímulos fiscales, franquicias y verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, incluso la referente a vehículos de procedencia extranjera en tránsito, así como la verificación de aeronaves y embarcaciones.

El objetivo de esta área es bastante difícil, sobre todo si consideramos que el nivel de educación tributaria y su relación directa con el cumplimiento voluntario va a determinar el grado de evasión y por tanto la necesidad de un aparato que se encargue de fiscalizar ese cumplimiento; a fin de que sea correcto.

La falta de una conciencia social que eduque al ciudadano en la convicción de que el bienestar comunitario depende en gran medida del correcto y oportuno cumplimiento de todas y cada una de sus obligaciones tributarias, ha hecho de la evasión fiscal una práctica común.

La evasión es una desviación de la correcta conducta social, incidiendo de manera determinante en la distorsión de la Política Tributaria.

La evasión se presenta en diferentes formas que pueden ser:

Elusión: consiste en omitir el pago de impuestos mediante procedimientos aparentemente legales.

Evasión: se realiza cuando para eludir el pago del impuesto se llevan a cabo actos violatorios de las normas legales. Por ejemplo, contrabando, simulación de actos o contratos, o bien, omisión de ingresos.

Otra manera de evadir es la planeación fiscal, la cual se utiliza para distorsionar la realidad fiscal, al planear con engaño y simulación de operaciones apócrifas, a fin de realizar un fraude fiscal encaminado al menor pago de impuestos.

Asimismo, un aspecto importante que condiciona la mentalidad de incumplimiento, es la mínima probabilidad que tiene el contribuyente de ser fiscalizado. La presencia fiscal que se ejerza, por muy alta que sea, no es suficiente para revisar por lo menos en una ocasión a la mayoría de los contribuyentes registrados, no registrados o no localizados (ver anexo 12: Aparato Fiscalizador vs. Universo de Contribuyentes).

Desde este punto de vista la evasión fiscal está en ventaja, toda vez que el aparato fiscalizador nunca será proporcional al Universo de Contribuyentes. Es por este motivo que la fiscalización tiene que preocuparse por cubrir cuantitativamente con una presencia fiscal mínima y por cumplir cualitativamente con un impacto y efecto multiplicador sobre el universo de contribuyentes que no está siendo fiscalizado directamente.

La combinación de poca educación tributaria con un mínimo riesgo a ser fiscalizado se traduce en incumplimiento, evasión y elusión en cualquiera de sus modalidades.

Un factor más que propicia la evasión es que los contribuyentes fiscalizados buscan medios para condicionar a los auditores a desviar su actuación y lograr así, el pago mínimo de créditos fiscales, desvirtuando los hechos reales, maquinando acciones que conlleven a procedimientos dolosos en sustitución de los correctos y adecuados. Dicha situación facilita la impugnación de los créditos fiscales, aumenta los costos de la gestión fiscalizadora y disminuye la rentabilidad de las acciones. Independientemente de la mala imagen y la no legitimación de la autoridad fiscal ante los contribuyentes.

Por ello, la acción de fiscalizar debe estar inmersa en una renovación continua de estrategias, alternativas y procedimientos; toda vez que al perfeccionamiento fiscalizador, siempre hay una respuesta de los contribuyentes para buscar técnicas y opciones cada vez más sofisticadas de evadir.

Debido a lo anterior, la función de fiscalización es una parte prioritaria del Sistema Tributario en México y al igual que la Subsecretaría de Ingresos y la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha sufrido cambios y reestructuraciones a fin de eficientar sus funciones y combatir eficazmente la evasión fiscal.

Para ejercer sus facultades fiscalizadoras, la Administración General de Auditoría Fiscal cuenta con diferentes métodos de revisión:

Visitas Domiciliarias.- es el acto de fiscalización que se desarrolla en el domicilio fiscal del contribuyente.

Las visitas domiciliarias pueden ser integrales, a renglones específicos, rápidas y de verificación de expedición de comprobantes fiscales. Su clasificación depende del grado de profundidad de la revisión, aspectos a revisar y tiempo de duración.

Revisión de Gabinete.- se realizan en el domicilio de la autoridad fiscal y se efectúan a través del requerimiento de información a los contribuyentes y la revisión de las declaraciones presentadas. Al igual que las visitas domiciliarias, las de gabinete pueden ser de impuestos internos o de Comercio Exterior. Además, son fuente de programación de visitas domiciliarias profundas tales como: integrales o renglones específicos.

Revisión de Dictámenes. - se encarga de revisar los dictámenes presentados por los contadores públicos registrados, a fin de verificar por un lado, el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes que están obligados u optan por dictaminarse y por otro, evaluar la actuación profesional del

Contador Público que dictaminó. Este método también es fuente de programación de visitas domiciliarias.

El Contador Público Registrado es un contador independiente que reúne una serie de requisitos para obtener un registro ante la S.H.C.P. y poder dictaminar los estados financieros de las Sociedades Mercantiles o Personas Físicas (constituyen una extensión de la fiscalización).

Comercio Exterior.- son los actos de fiscalización tendientes a verificar la legal estancia de mercancía extranjera en el país. Sus modalidades son Verificaciones de Vehículos y de Mercancías en Transporte, Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera (PAMAS) y Requerimientos de Comercio Exterior.

Cabe indicar que los PAMAS también suelen ser fuente de programación para Visitas Domiciliarias de tipo profundo.

Masivos.- los procesos masivos tienen como objetivo lograr un mejor control del universo a través de una presencia fiscal indirecta, toda vez que no constituyen el inicio de facultades con el contribuyente.

Las características de este tipo de proceso son que se realiza sin efectuar contacto alguno con el contribuyente, los criterios del procesamiento son universales y no hace distinción entre una declaración y otra.

Generalmente se efectúa a través de una carta al contribuyente, en la cual se le invita a cumplir con una obligación que la autoridad presupone incumplida; pero que no amerita un acto de fiscalización de mayor profundidad. De hecho es insumo de los demás procesos fiscalizadores.

Los actos de fiscalización se integran en las clasificaciones mencionadas y mediante ellos se realiza la revisión del correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales, haciendo hincapié en que estos varían y se utilizan en función de los

antecedentes o supuestos de irregularidad que originan la programación de una orden de revisión. Asimismo, los actos ágiles alimentan a los profundos que obviamente tienen una mayor cobertura de revisión y tiempo de duración (ver anexo 13: Filosofía de los Actos de Fiscalización).

Ahora bien, en apoyo a las acciones operativas, existen otras funciones sustantivas dentro del área de fiscalización.

Procedimientos Legales de Fiscalización.- procede cuando se detectan casos graves de evasión fiscal y que dentro de las disposiciones legales aplicables se tipifican como Defraudación Fiscal y que pueden derivar en un Dictamen Técnico Contable de evasión fiscal, es decir caso penal, el cual implica la cárcel para el contribuyente.

Entre otras, son causales de caso penal: omisión de Ingresos, utilización de facturas apócrifas, acreditamiento indebido, etc.

Programación.- es el motor de la fiscalización, se encarga de normar, programar y evaluar el proceso de selección de contribuyentes a Nivel Nacional. En esta etapa se efectúa la investigación, selección y expedición de ordenes de revisión para los contribuyentes. Asimismo, se define con base en el antecedente y mediante un comité, el acto de fiscalización a aplicar. La programación se realiza a nivel nacional mediante procesos y programas masivos que emiten productos que se envían a las Administraciones Locales. Además, cada unidad administrativa del nivel local (ALAF's) realizan y desarrollan sus propios programas, los cuales dependen y se orientan a la realidad fiscal y económica de cada localidad.

Estas son las áreas sustantivas del aparato fiscalizador y la estructura funcional de las unidades administrativas de auditoría fiscal en sus tres niveles, es acorde a estas funciones.

Finalmente, es importante señalar que el Nivel Central cuenta con otras funciones de orden normativo, de control, de evaluación y seguimiento (ver anexo 14: Estructura Orgánica de la AGAFF). Sobre estas funciones y particularmente a las relativas a la evaluación interna de la acción fiscalizadora, nos referiremos en el siguiente capítulo.

TERCER CAPITULO

3.- ESQUEMAS DE CONTROL Y EVALUACION DE LA FISCALIZACION EN MEXICO, 1995-1996

3.1. EL CONTROL Y LA EVALUACION DENTRO DE LOS PROCESOS DE FISCALIZACION EN MEXICO

3.2. ADMINISTRACION CENTRAL DE CONTROL Y EVALUACION DE LA FISCALIZACION NACIONAL

3.3. ACCIONES EMPRENDIDAS EN 1995

3.3.1.- CONTROL Y SEGUIMIENTO

3.3.2.- EVALUACION

3.3.3.- SUPERVISION

3.4. ACCIONES EMPRENDIDAS EN 1996

3.4.1.- CONTROL Y SEGUIMIENTO

3.4.2.- EVALUACION

3.4.2.1.- EVALUACION A ENTIDADES FEDERATIVAS

3.4.3.- SUPERVISION

3.5. COMPORTAMIENTO DE LA ACCION FISCALIZADORA EN EL PERIODO 1994 - 1996 Y PERSPECTIVA PARA 1997

3.5.1.- PERSPECTIVAS PARA 1997

3.6. SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA

3.6.1.- MISION, VISION Y VALORES DEL SAT

3.6.2.- OBJETO Y CARACTERISTICAS

3.6.3.- ATRIBUCIONES DEL SAT

3.6.4.- ATRIBUCIONES DE LA JUNTA DE GOBIERNO

3.6.5.- ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE DEL SAT

3.6.6.- SERVICIO FISCAL DE CARRERA

3.- ESQUEMAS DE CONTROL Y EVALUACION DE LA FISCALIZACION EN MEXICO, 1995-1996

Hoy en día sabemos que la sociedad es gobernable cuando el consentimiento y el acuerdo de los individuos como particulares permite la adopción de fórmulas para la sobrevivencia del bien común. Sin esto no es posible que los valores de la vida privada puedan fructificar. Es por ello que entre lo común y lo privado hay una correlación que da sustento a la sociedad y al Estado a través de un gobierno legítimo.

“Lo público es la superficie dedicada a la convivencia colectiva, plural y organizada a partir de la noción de ciudadanía”: ⁽¹⁾

En lo público, la distinción entre individuo y ciudadano es trascendental. Lo privado concierne al lugar de la propiedad individual, a los procesos de intercambio; a las preferencias para hacer o no las cosas; al deseo de obtener beneficios y utilidades sin más límite que el respeto por los demás individuos.

Desde esta perspectiva, existe un problema fundamental que consiste en encontrar las formas de asociación u organización que defiendan y protejan con la fuerza común a la persona o bienes de cada asociado. La solución bajo este enfoque nos la da el control social. La solución para muchos problemas existentes en todo tipo de organizaciones es el control.

Las funciones de control y evaluación son importantes dentro de cualquier organización; toda vez que junto con el resto de fases del proceso administrativo,

⁽¹⁾ Ricardo Uvalle Berrones. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. p. 69.

coadyuvan a eficientar la operación de una organización, sea pública o privada (ver anexo 15: El Proceso Administrativo).

El control es la fase del proceso administrativo que efectúa la medición de resultados en relación con lo esperado a fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes.

El control se clasifica con base en el órgano que lo aplica:

- **Control externo.** Es ejercido por órganos diferentes a una organización específica y realiza acciones revisoras. En general, son órganos supremos de control y regularmente se lleva a cabo de manera posterior a las operaciones.
- **Control interno.** Lo llevan a cabo las propias organizaciones que efectúen acciones de revisión. Es lo que se conoce como autocontrol (anexo 16: Razones que justifican el Control Interno dentro de las Organizaciones).

La evaluación consiste en juzgar hasta que grado son satisfactorias las actuaciones, las políticas y los programas; es decir, apreciar las diferencias entre lo obtenido y lo planeado.

La evaluación fusiona las tareas de control, seguimiento, cuantificación y calificación de incongruencias, desviaciones, deficiencias o incumplimientos (ver anexo 17: Aspectos importantes sobre las funciones de control y evaluación).

No obstante, existen diferencias substanciales entre la evaluación de un órgano privado y uno público, para identificarlos es necesario hacer algunas conceptualizaciones:

ADMINISTRACION.- Es la ciencia social que persigue la satisfacción de objetivos institucionales por medio de una estructura y a través del esfuerzo humano coordinado.

INSTITUCION.- Es una unidad productiva o de servicios integrada por Recursos Humanos, Materiales, Financieros y Técnicos que se vale de la Administración, para el logro de sus objetivos.

Al analizar las dos definiciones anteriores, se puede apreciar la relación tan estrecha que existe entre estos conceptos, ya que la empresa o Institución viene a ser el campo de actividad de la Administración, y a su vez la Administración es utilizada por la empresa para poder lograr sus objetivos.

En términos de Administración Pública, el objeto de aplicación de la ciencia administrativa, son las Instituciones Públicas; cuyo factor primordial de diferenciación con las empresas, consiste en que la empresa es una fuente creadora de riqueza, para estar en posibilidad de satisfacer al grupo de accionistas a través del pago de dividendos.

Por su parte, la Institución Pública cumple con objetivos sociales consistentes en hacer llegar servicios y satisfactores a la sociedad.

Tanto en las empresas como en las Instituciones Públicas, las actividades de control y evaluación son parte fundamental del proceso administrativo; toda vez que permiten medir o cuantificar los resultados, compararlos y valorarlos para la toma de decisiones y para identificar las necesidades de reorientar las estrategias de los programas institucionales.

“La evaluación de la administración pública, más que relacionarse con el margen de utilidad y la recuperabilidad económica de la inversión, criterio esencial de la empresa privada, considera entre otros aspectos la calidad de los objetivos, así como el número de beneficiarios por la acción pública y su repercusión en el exterior.”⁽²⁾

⁽²⁾ Ignacio Pichardo Pagaza. **Introducción a la Administración Pública, Funciones y Especialidades.** p.122

Asimismo, toma en cuenta la medición de la eficiencia a través de los costos en la ejecución de operaciones; la eliminación sistemática de programas innecesarios y de los servicios prestados en mayor eficiencia por otra organización (ver anexo 18: Elementos que recoge la Administración Pública acerca del Control).

El Control y la Evaluación son partes esenciales de la planeación. Mientras el Control permite comprobar el adelanto en el trabajo iniciado, la evaluación mide la eficacia y eficiencia de los resultados alcanzados, contra los objetivos del plan.

Por todo lo descrito y aunado a los procesos de modernización que han influenciado tanto al Sector Público como Privado, las actividades de control y evaluación interna han retomado en los últimos años, mayor importancia dentro de las organizaciones, principalmente a partir de lo siguiente:

A) *Desarrollo y Crecimiento de las Instituciones*

Reflejado en diferentes organismos sociales, más complejos y sofisticados, por lo mismo más difíciles de administrar y controlar.

B) *Adelantos Técnicos y Administración Científica*

Toman fuerza técnicas modernas de administración y control, como el uso de redes y terminales, conexiones telefónicas a sistemas de computación, tele-proceso, medios magnéticos y claves personales, así como los tradicionales controles presupuestales.

La Administración Científica permite aprovechar los adelantos técnicos para la mejor consecución de los objetivos de las instituciones.

C) *Diversificación de Operaciones*

Es un hecho, que las instituciones alcanzan un alto grado de especialización y de perfeccionamiento en todos los planos, lo que provoca un énfasis cada vez mayor en las operaciones que realizan diversos departamentos.

En resumen, las distintas áreas de la institución ejecutan actividades que dan origen a variadas operaciones.

D) *Demandas Sociales*

La sociedad en general exige de las instituciones mayor eficiencia y calidad de los servicios que prestan o de los bienes que ofrecen.

Es preocupación central, la más alta productividad y capacidad de servicio, lo cual obliga a la utilización de nuevas técnicas que permitan incrementar la modernización y optimizar las funciones encomendadas.

E) *Necesidad de Mayor Control de las Operaciones*

El desarrollo y crecimiento que han tenido las instituciones, es el resultado de una tendencia de aumento constante en el número de demandas y calidad de los servicios que se prestan, motivo por el cual las instituciones crecen en importancia con gran rapidez y además, sus actividades frecuentemente se desarrollan dispersas en grandes áreas geográficas.

Asimismo, es necesario mayor control derivado de la tecnología, toda vez que la complejidad en la administración, provoca descentralización y delegación responsable.

En términos generales, el control debe estar constantemente presente en todas las operaciones de la organización; toda vez que inadecuados controles sobre las operaciones pueden originar fallas o desviaciones que ponen en peligro el buen funcionamiento de la institución. Un adecuado sistema de control debe proporcionar los elementos necesarios para captar las deficiencias de una manera fácil e inmediata.

F) *Necesaria independencia de las actividades de Control y Evaluación, Ejecución y Custodia*

Para que el Control y Evaluación que se ejerzan sean efectivos, es necesario que exista independencia entre esa función y las actividades de ejecución y custodia, pues deben recaer en personas y/o áreas distintas.

Finalmente, cabe indicar que existen medios de los que se valen los órganos que realizan las funciones de control y evaluación dentro de cualquier organización, entre otros son: la fiscalización, la contabilidad, la auditoría y la supervisión (ver anexo 19: Medios para realizar las funciones de control y evaluación).

3.1. El Control y la Evaluación dentro de los procesos de fiscalización en México

Es evidente la importancia de las funciones de control y evaluación, sin embargo en la Administración General de Auditoría Fiscal, dependencia encargada de llevar a cabo la fiscalización en México, dichas funciones no se desarrollaron en la misma proporción que las técnicas y modalidades de fiscalización.

Esta situación obedeció principalmente a lo siguiente:

- a) Era prioritario dar respuesta a las necesidades de fortalecimiento de los ingresos del gobierno federal, las cuales se acentúan debido a la crisis económica de 1982.
- b) Combatir eficazmente la evasión fiscal, misma que se agudiza en época de crisis, pues no existe liquidez para que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones fiscales.
- c) Dar respuesta a las estrategias cada vez más sofisticadas de evadir, por parte de los contribuyentes.
- d) Responder al proceso de modernización de la administración pública federal.

e) Enfrentar el crecimiento del universo de contribuyentes y equilibrar la desproporción que existe respecto al aparato fiscalizador.

f) Fomentar la conciencia tributaria para fortalecer el cumplimiento voluntario de los contribuyentes y esto propicie un esquema fiscal más sano.

En atención a lo descrito, el área de auditoría fiscal comienza un proceso de modernización continua aproximadamente a partir de 1988. Sin embargo se dirigió básicamente a consolidar la parte operativa de la Administración General, es decir las técnicas, procedimientos, normatividad, planeación y programación de revisiones de actos de fiscalización.

Por lo que se refiere a la función de evaluación, esta se desarrolló a nivel subdirección hasta 1992. En ese año adquiere la categoría de Coordinación de Control y Evaluación a nivel dirección de área.

Es hasta 1995 que se consolida como Administración Central de Control y Evaluación y adquiere el nivel jerárquico suficiente, para incidir en la valoración de resultados de las etapas inherentes al proceso de fiscalización.

En ese año se decide fortalecer las funciones de control y evaluación ubicándolas como una herramienta fundamental para detectar las causas que influyen directamente en el correcto desempeño de la actividad fiscalizadora de las diversas unidades operativas de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, toda vez que aun cuando ha sufrido una serie de transformaciones en su composición orgánica y funcional y que si bien es cierto que estas han coadyuvado al reforzamiento de la fiscalización, todavía no se han alcanzado los niveles óptimos de eficiencia, eficacia y productividad requeridos.

Asimismo, la evaluación es una actividad que apoya el desarrollo de los aspectos de calidad, tanto en el personal como en el desempeño de las funciones.

3.2. Administración Central de Control y Evaluación de la Fiscalización Nacional

De la Administración Central de Control y Evaluación dependían, en sus orígenes, cinco direcciones o administraciones de área: Control y Seguimiento, Evaluación, Programas Especiales, Supervisión y Capacitación (ver anexo 20: Estructura Orgánica de la Administración Central de Control y Evaluación de la Fiscalización Nacional en 1995).

El objetivo general de dicha Administración Central consiste en:

“Instrumentar y aportar los elementos necesarios que permitan evaluar el desempeño de la gestión, así como los mecanismos de control que intervienen en el proceso de auditoría fiscal, y en la actividad operativa de las Administraciones Centrales, Regionales y Locales con la finalidad de promover la eficiencia en la operación y la optimización en el uso de recursos, proponiendo la aplicación de medidas preventivas y correctivas que permitan incrementar la efectividad y presencia fiscal en las mismas.”⁽³⁾

Para efectuar la integración y establecer las líneas de acción prioritarias de la Administración Central de Control y Evaluación (ACCEFN), se procedió a principios de 1995, a realizar un diagnóstico situacional de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal (AGAFF).

El análisis detectó la problemática general siguiente:

- Carencia de un adecuado sistema de información integral interno, lo cual generaba obstáculos para contar con la gama indispensable de datos, así como una metodología sistematizada para su obtención, captura y difusión.

⁽³⁾ Administración General de Auditoría Fiscal. **Programa de calidad**, p. 38.

Este aspecto dificultaba la definición y elaboración de planes y programas. Así como perjudicaba la toma de decisiones de las autoridades hacendarias.

- Deficiente apoyo informático desde dos vertientes: la primera referida hacia la eficiencia y oportunidad en los aspectos cotidianos y la segunda a la falta de una base de datos estructurada para apoyar los cruces de información, así como las actividades de evaluación, supervisión y control.

Carencia de un modelo básico de actuación y resultados, basado en factores exógenos que no son controlados por las unidades operativas, tales como número y tipo de contribuyentes, PIB local, tendencia de la recaudación primaria, etc., así como otros de carácter endógeno tales como eficiencia y productividad por tipo de ALAF, cifras cobradas, metas, etc. Dicho modelo permitiría realizar evaluaciones comparativas y detectar desviaciones importantes, así como instrumentar soluciones probadas en otras unidades.

3.3. Acciones Emprendidas en 1995

Para redimensionar la organización y la operación fiscalizadora que realiza la AGAFF, se puso especial énfasis en la determinación de aspectos que permitieran definir y guiar la gestión y los resultados de las diversas áreas operativas, bajo perspectivas de eficiencia, eficacia y calidad, siendo uno de ellos el tener una constante retroalimentación con dichas unidades que permitiera el logro de las metas propuestas y de la misión para que fue creado el nuevo órgano de control y evaluación.

Bajo tales directrices y tomando en cuenta el diagnóstico situacional realizado a principios de año, se decide enfatizar la función de evaluación, seguimiento y control, que en conjunto se constituyeron como pilar de la recién creada Administración Central de Control y Evaluación.

3.3.1. Control y Seguimiento

En atención al esquema estructural y funcional descrito, la **Administración de Control y Seguimiento** se encargaría de instrumentar los sistemas necesarios para generar insumos para las áreas de evaluación y supervisión. Es decir, la recopilación, integración, procesamiento y sistematización de datos históricos y actuales.

Para lograr lo anterior se identificaron los parámetros que coadyuvarían a valorar los aspectos medulares de la acción fiscalizadora en términos de productividad, calidad y rentabilidad (ver anexo 21: Principales parámetros de control de la acción fiscalizadora).

Con base en los parámetros seleccionados, se diseñaron los indicadores de gestión a controlar, mismos a los que se les daría seguimiento en forma mensual por Administración Regional, Central, Local y Especial, a fin de posicionar los alcances obtenidos por cada administración en el plano nacional (ver anexo 22: Principales indicadores de productividad de la acción fiscalizadora utilizados durante 1995).

Se determinaron los insumos de información a considerar para la instrumentación de los análisis evaluatorios en los diferentes niveles (Regional, Local, Central y Nacional) y detectar fallas operativas, desviaciones y problemática en el desarrollo de la actividad fiscalizadora (ver anexo 23: Insumos para efectos de control y seguimiento de la acción fiscalizadora).

- Asimismo, se instrumentó un sistema de control sobre las observaciones que derivan de las auditorías practicadas por diversas instancias de control, tales como Unidad de Contraloría Interna, Dirección General de Interventoría, SECODAM, Contaduría Mayor de Hacienda y a nivel interno del Área de Fiscalización; de las Administraciones Regionales y la Administración de

Supervisión (ver anexo 24: Facultades de los principales órganos de control interno y externo que inciden en la acción fiscalizadora).

- Adicionalmente y para efectos de desarrollar las actividades de seguimiento postevaluatorias, se diseñó un sistema de control y seguimiento de compromisos establecidos en las visitas de evaluación.

3.3.2. Evaluación

Por su parte, la **Administración de Evaluación** se encargaría de efectuar la valoración de los resultados a partir de dinámicas de comportamiento, comparación con ejercicios anteriores y respecto al programa operativo.

Para lo anterior, fue necesario definir los mecanismos de evaluación y las herramientas que permitieran realizarla de una manera integral y bajo una estructura comparativa contra otras unidades similares. Se estructuró una metodología de análisis y comparación, basada en los parámetros asociados a las cifras e indicadores de gestión diseñados e instrumentados por el área de control y seguimiento y se adicionó un concepto de posicionamiento que permitió catalogar a nivel nacional, el lugar que guardaba cada ALAF en función de la multiplicidad de variables que se incluían en la evaluación general.

Derivado de lo anterior, se elaboró una matriz conteniendo ocho indicadores de evaluación básicos (ver anexo 25: Matriz de posicionamientos de los indicadores de gestión básicos), en la cual se califica el comportamiento productivo de las Administraciones Regionales y Locales de Auditoría Fiscal en cada una de las variables; para finalmente obtener una posición global (producto de la suma de calificaciones de cada indicador). El posicionamiento global sitúa a las unidades administrativas en la dinámica nacional, compuesta por las 65 Administraciones Locales y 8 Regionales, distribuidas en todo el país.

Asimismo, incluye la ubicación de las variables en el periodo similar del año anterior con el propósito de detectar desviaciones, tendencias negativas y focos rojos en la operación de cada administración.

La metodología descrita proporcionó las directrices para definir las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal (ALAF's) que requerían de una atención inmediata de acuerdo a su posición nacional, es decir aquellas que presentaban los últimos lugares.

A partir de esta información se instrumentó el programa de evaluación a nivel nacional 1995, el cual se desarrolló en tres etapas en las que se seleccionaron las ALAF's y Centrales que a los cortes de marzo, junio y septiembre reflejaban mayores desviaciones, considerando la infraestructura informativa que se diseñó para efectos de control y seguimiento, tales como comportamiento mensual de indicadores de productividad, posición global en el plano nacional, supervisiones realizadas por los Administradores Regionales, etc.

Dicha información se condensó en carpetas de resultados de cada ALAF a evaluar y con el objeto de enriquecerla y con la consigna de que dicho documento contemplara la mayor cantidad de elementos que permitieran visualizar la problemática existente, se incorporó la participación del resto de Administraciones Centrales y de las Instancias de Control, cuyo seguimiento de asuntos y compromisos, forma parte importante del desarrollo y de los resultados que arroja este esfuerzo.

De igual forma y de acuerdo al espíritu del documento se integraron renglones que permitían eficientar la comunicación y la retroalimentación de y hacia las ALAF's, tales como aspectos de capacitación, flujos de información y cuestiones administrativas entre otros.

Con la instrumentación de este programa, al mes de diciembre de 1995, se evaluaron 32 administraciones.

Derivado de estas visitas se establecieron 187 compromisos de los cuales 74 se atendieron oportunamente y del resto, cuya fecha de solventación ya había caducado, se tenía un avance del 60%.

Es importante señalar que si bien en 1995 hubo avances importantes en materia de evaluación, existieron aspectos que impidieron la realización de cambios fundamentales tales como:

- a) Desigual desempeño de las unidades operativas, las cuales si bien presentaban una misma estructura interna que es afectada por factores exógenos y endógenos, existían similitudes que permitirían su agrupamiento y evaluación comparativa. Sin embargo, se detectó que las cifras de los principales indicadores y su detalle presentaban cantidades sumamente diferentes sin aparente razón.
- b) La falta de un sistema óptimo de información impedía mayores avances y grado de profundidad en los ejercicios evaluatorios. No obstante, se percibió la modificación de actitud y actuación en una gran parte de las áreas y del personal. Para 1996 quedaba la tarea de aprovechar esa actitud generando apoyos para la formación y desarrollo del personal, así como en la definición y difusión de la normatividad de las diversas materias de fiscalización, y consolidar los sistemas de información partiendo de normalizar, uniformar y automatizar su flujo.
- c) Conscientes de la necesidad de contar con un equipo con la capacidad, convicción y formación para desempeñar labores fiscalizadoras de calidad y eficiencia, la Administración de Evaluación se centró en el análisis de los logros e instrumentos utilizados durante el ejercicio 1995.

Bajo esta línea se definieron tres grandes acciones a consolidar en 1996:

- Realizar una reestructuración interna del área, con el objeto de referir a los mejores elementos en función de sus habilidades y conocimientos, hacia las diversas funciones encomendadas.
- Efectuar un análisis de los instrumentos de evaluación empleados promoviendo su adecuación y mejoramiento, tomando en cuenta el tipo y oportunidad en la información requerida para la toma de decisiones de la Administración General.
- Definir y estudiar los aspectos económicos que inciden en la operación fiscalizadora y sus resultados.

Los ajustes planteados en conjunto promueven una concepción diferente de la actividad de evaluación, la cual debía basarse en indicadores básicos que reunieran las características de ser perfectamente comparables y además, de desarrollar ejercicios evaluatorios por grupos de unidades administrativas similares, lo cual redituaria en evaluaciones más justas y equitativas. Esta situación propiciaría que la realización de este esfuerzo generara aspectos específicos para catalogar la gestión de las ALAF's, así como del personal dependiente de ellas.

Asimismo, se determinó necesario el desarrollo de análisis de las mejores unidades en función de sus resultados en los indicadores básicos, para determinar las razones y fundamentos de su actuación y éxito, con el objeto de diseñar un modelo metodológico que permitiera el incremento de las cifras y parámetros de aquellas cuya gestión no esté de acuerdo a los límites establecidos.

3.3.3 Supervisión

La **Administración de Supervisión** también fue creada en 1995 con el objeto de valorar la calidad de los trabajos desarrollados por las diferentes áreas y distintos niveles de las Administraciones Locales y Centrales de Auditoría Fiscal, a fin de verificar que se apegaran a la normatividad establecida y a las disposiciones fiscales correspondientes, determinando las recomendaciones y acciones a realizar y proponiendo a la Dirección General de Interventoría los casos que implicaran posible responsabilidad de servidores públicos, para la sanción correspondiente con el fin de evitar la corrupción.

Para lo anterior, fue necesario elaborar manuales y guías de supervisión sobre los diferentes métodos de revisión que se aplican en la fiscalización, así como implementar los reportes mediante los cuales las ALAF's y ARAF's proporcionarían información periódica que se utilizaría para el análisis y direccionamiento de las auditorías.

Además, el área de supervisión llevó a cabo diversas actividades entre las que genéricamente destacan las siguientes:

- Ciento treinta visitas de diferentes tipos (especiales, integrales, rezago, seguimiento) a distintas Administraciones Locales y Centrales, en las que se elaboraron los informes de observaciones y recomendaciones, así como de responsabilidad administrativa.
- Envío de los casos de posible responsabilidad a la Dirección General de Interventoría y a la Unidad de Contraloría Interna para la aplicación de las sanciones correspondientes.

Derivado de lo anterior, se solicitaron 69 renunciaciones de servidores públicos y se giraron 30 amonestaciones y exhortos.

- Seguimiento de las revisiones efectuadas para comprobar la solventación dada a las acciones acordadas sobre las observaciones determinadas.
- Se reforzó la retroalimentación con el área normativa sobre las necesidades de criterios y lineamientos normativos detectados en las visitas de supervisión.
- Se elaboraron estudios, análisis e investigaciones de casos especiales recibidos de contribuyentes, autoridades u otras dependencias de la S.H.C.P.
- Mediante las visitas de supervisión se logró conocer con mayor precisión la problemática, carencias y necesidades reales de las unidades operativas y coadyuvar a un eficiente establecimiento de medidas preventivas y controles para evitar vicios y errores; así como destituir al personal que se detectó corrupto o negligente.
- Otra acción emprendida durante 1995 fue la instauración del Comité Central de Evaluación de Resultados, cuya finalidad es evitar el poder discrecional de los Administradores Regionales y Locales, tanto para beneficio como perjuicio de los contribuyentes en auditorías en donde la aplicación de procedimientos pudiera prestarse a diversidad o cuestionamiento o bien, en aquellos casos en donde la complejidad de la revisión requiere de un análisis, estudio y decisión colegiado que evite controversias o inconsistencias en los resultados de los actos de fiscalización.

Hasta aquí se han descrito los antecedentes y la integración de la Administración Central de Control y Evaluación de la Fiscalización Nacional, los avances de dicha Central en 1995, la forma en que interactuaron sus áreas básicas: Control y Seguimiento, Evaluación y Supervisión (ver anexo 26: Esquema de funcionamiento de las Areas de Control y Seguimiento, Evaluación y Supervisión); así como la tarea a realizar y las perspectivas para 1996. Se deduce que a pesar

de los avances, el buscar eficientar, equilibrar y optimizar los ejercicios evaluatorios y de supervisión, enfrentaría muchos retos en el siguiente año, no obstante ya se había dado el paso más importante, el reto ahora era consolidarlo.

3.4. Acciones Emprendidas en 1996

A partir de 1996 y hasta la fecha, la Administración Central de Control y Evaluación de la Fiscalización Nacional cuenta con siete Administraciones: dos de Supervisión del Nivel Regional, dos de Supervisión del Nivel Central, Evaluación, Control y Seguimiento y Registro y Evaluación de Contadores Públicos (ver anexo 20: Estructura Orgánica de la Administración Central de Control y Evaluación de la Fiscalización Nacional en 1996).

Tomando en cuenta los resultados obtenidos durante 1995, uno de los logros más importantes fue despertar un sentimiento sano de competencia entre las unidades administrativas, las cuales al ser medidas y comparadas continuamente y sobre todo al ser calificadas con base en lugares, dentro de las diferentes dinámicas de comportamiento, se revitalizaron e incentivaron para tratar de mejorar su posición mes a mes.

Para llegar a lo anterior se diseñaron otros indicadores de productividad sobre la base de que sus resultados diluyeran las diferencias de potenciabilidad de las Administraciones y las ubicaran en un plano de igualdad.

Además, se desarrollaron diferentes dinámicas de comparación para tratar de que los ejercicios evaluatorios fueran más justos y equitativos. Es decir la evaluación y comparación inherente a ella ya se estaba efectuando, la tarea en 1996 consistía en buscar alternativas que fortalecieran el equilibrio de la comparación y en identificar las características diferenciales o similares de una Administración a otra.

El desarrollo de estas metodologías se realiza en 1996 y engranó al *Sistema Integral de Control y Evaluación* como sigue:

3.4.1.- Control y Seguimiento

Al término de 1996 la **Administración de Control y Seguimiento** logró consolidar siete sistemas de control principales:

1) Control de Indicadores.- El objetivo primordial de este sistema es llevar a cabo el control y seguimiento de los programas y actividades encomendados a las Administraciones Centrales, Regionales y Locales de Auditoría Fiscal, mediante el procesamiento de las cifras resultantes de la Fiscalización Regional y Nacional con el propósito de integrarla adecuadamente en distintos tipos de productos a fin de facilitar la toma de decisiones.

Para lograr lo anterior, fue necesario identificar más fórmulas e indicadores que proporcionaran de manera integral, una visión real del comportamiento de las diferentes Unidades Administrativas, así como mecanismos de medición de la productividad. Bajo este enfoque se determinaron un total de 21 indicadores (ver anexo 27: Indicadores de Productividad a Nivel Nacional. Descripción, Objetivo y Formulación), de los cuales 16 se utilizan para posicionar a cada ALAF y el resto complementan los análisis para efectos evaluatorios (ver anexo 28: Indicadores utilizados para el esquema de posicionamientos globales).

La metodología de posicionamientos se fortaleció a través de la determinación de tres dinámicas de comportamiento: Nacional, Regional y por Grupos Homogéneos de Comparación.

En la dinámica nacional se ubica el comportamiento productivo de las Administraciones, a través de la ponderación de 16 indicadores, dentro de las 65 Unidades Administrativas Locales o las ocho Administraciones Regionales.

La dinámica regional retoma los diez indicadores básicos, clasificados como generales y ubica el comportamiento de las Administraciones Locales en función de la importancia y contribución de sus resultados en la Región a la que pertenecen.

Por otra parte y tomando en cuenta que en toda organización existen variables exógenas y endógenas que van a influir en mayor o menor grado en su gestión operativa, en 1996 se desarrollaron estudios para diseñar una metodología que incorporara las características potenciales de cada Administración. Es así como surge la Dinámica de Comportamiento por Grupos Homogéneos de Comparación, los cuales se integran como sigue:

Grupo	No. de ALAF's en el grupo
Especial	6
A Plus	8
A	19
B	14
C	<u>18</u>
Total	65

(Ver anexo 29: Integración de los Grupos Homogéneos de Comparación).

2) Control de Inventarios.- Su objetivo es proporcionar a la superioridad y a las áreas de análisis y supervisión, información relativa a la situación de los inventarios en proceso y de las revisiones terminadas; así como, efectuar el seguimiento sobre los tiempos de revisión, antigüedad y abatimiento de las revisiones practicadas por las Administraciones.

El Seguimiento al Programa de Control de Inventarios se efectúa a través de la actualización permanente del sistema, clasificando la información en tres niveles: Nacional, Regional y Local, de las auditorías iniciadas, en proceso y terminadas por método de revisión.

3) Funcionarios Sancionados.- Tiene como objetivo el controlar y globalizar los movimientos y/o sanciones de que son objeto los Servidores Públicos adscritos a las Unidades Administrativas de Auditoría Fiscal, al incurrir en faltas administrativas, incumplimiento o desviación de los Programas Institucionales, así como irregularidades en su gestión. Lo anterior, a fin de contar con un historial y récord del personal, en cuanto a su actuación para fines de rotación, reubicación, ascenso, contratación, reingreso, destitución, etc.

Cabe indicar que este sistema contempla las sanciones derivadas de la intervención de la Unidad de Contraloría Interna y la Dirección General de Interventoría y el tipo de sanciones que se manejan son: pérdida de la confianza, renuncias, exhortos, bajas, rescisión de contrato, amonestaciones, suspensión, inhabilitación, apercibimiento, destitución u otros.

4) Buzón de Quejas y Sugerencias.- El buzón es un mecanismo de retroalimentación entre la Auditoría Fiscal y el contribuyente que permite detectar fallas operativas, inadecuada actuación de los servidores públicos, conductas ilícitas o funciones susceptibles de optimizar.

Los buzones se encuentran instalados en las 65 Administraciones Locales y en el Área Central. Su funcionamiento se basa en el llenado de un cuestionario por parte de los contribuyentes que acuden a efectuar algún trámite al domicilio de la autoridad fiscal.

Dicho cuestionario está diseñado para detectar fallas en la atención al contribuyente, negligencia o mala actuación de las áreas y funcionarios públicos de la AGAFF (ver anexo 30: Cuestionario del Buzón de Quejas y Sugerencias).

5) Seguimiento a los Compromisos de las ALAF's Evaluadas.- El objetivo del sistema es conocer el grado de avance en el cumplimiento de los acuerdos y compromisos contraídos por parte de las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal, en las Reuniones de Evaluación a las ALAF's que presentaron desviaciones importantes en su gestión operativa.

El insumo de este sistema lo constituyen las Minutas de Acuerdos y Compromisos que se levantan en las Reuniones de Evaluación, en donde se establecen parámetros y tiempos perentorios para su cumplimiento.

6) Seguimiento a las Observaciones de Visitas de Supervisión.- Este sistema tiene el mismo objetivo que el anterior con la variante que controla y da seguimiento a las observaciones de otras instancias de control, tales como: Administraciones Regionales, Unidad de Contraloría Interna, Contaduría Mayor de Hacienda, Dirección General de Interventoría y las áreas de Supervisión de la Administración Central de Control y Evaluación.

7) Sistema de Control sobre el Programa de Verificación de Expedición de Comprobantes Fiscales.- Este sistema se instrumenta a partir del segundo semestre de 1996. Cabe indicar que el programa se generó desde 1993, sin embargo en 1996 se decide fortalecer las acciones para verificar que los contribuyentes que realizan ventas al público en general, expidan comprobantes con todos los requisitos fiscales. El fortalecimiento derivó en un incremento significativo en el número de actos de este tipo y además en establecer estándares de efectividad que garantizaran resultados en la revisión, los cuales

deben ser imposición de multa mínima (primera vez), imposición de multa máxima (segunda vez) clausura del establecimiento (reincidencia).

Asimismo, se establecieron los rubros productivos que medirían las acciones de este programa y se efectuó una estrecha validación sobre los procesos de cuantificación productiva de este tipo de actos de fiscalización.

Lo anterior, permitió realizar un exhaustivo seguimiento sobre el desarrollo del programa de verificación de expedición de comprobantes fiscales, para dirigir sus acciones en base a estrategias probadas en otras localidades, las cuales permitían elevar la efectividad de las revisiones.

Además permitió obtener datos confiables sobre sus avances, mismos que sirvieron de base para la toma de decisiones y la delimitación de acciones a realizar en 1997 en este concepto.

En el desempeño de las funciones descritas y para la operación, actualización, administración y explotación de los sistemas mencionados, la Administración de Control y Seguimiento se apoyó en una estructura compuesta por tres Subadministraciones: Control de Indicadores e Inventarios, Análisis y Seguimiento (ver anexo 31: Estructura Orgánica de la Administración de Control y Seguimiento).

3.4.2. Evaluación

Como ya se mencionó, los análisis de la **Administración de Evaluación** se basan en los indicadores y productos que emite la Administración de Control y Seguimiento a través de sus áreas de Control de Indicadores e Inventarios, Análisis y Seguimiento. Fundamentalmente los ejercicios evaluatorios en 1996, se basaron en las vertientes siguientes:

1) Evaluaciones de Campo.- Estas se desarrollaron a través de visitas, las cuales tienen dos enfoques: Evaluar los resultados a determinado período y efectuar validaciones a las cifras de productividad en rubros específicos, a fin de constatar que la cuantificación de producción se apegue a los criterios y lineamientos establecidos para tal efecto.

En las visitas de evaluación de resultados se da un proceso de negociación sobre los acuerdos a establecer, concluyendo en la definición de resultados a alcanzar y los tiempos perentorios para cumplirlos y lograr revertir las tendencias negativas y erradicar las fallas. Dichos acuerdos/compromisos se asientan en una minuta que es firmada por todos los participantes.

Por su parte, de las visitas de validación de cifras deriva un informe que se da a conocer a la instancia evaluada para que proceda a corregir su actuación y correr los ajustes productivos que procedan. Cabe indicar que en los casos graves, el informe se turna al área de Supervisión para que mediante esta vía se profundice la revisión y se determine la posibilidad de fincamiento de responsabilidades.

2) Evaluaciones de Gabinete.- Se realizan como corolario a los insumos que se reciben del área de Control y Seguimiento y se configuran como una herramienta de apoyo periódica para coadyuvar a la labor de Supervisión de las Administraciones Regionales y para señalar los focos rojos a las Administraciones Locales.

Principalmente son de dos tipos: Carpetas de Evaluación Mensuales por Administración Regional y Oficios Mensuales de Retroalimentación.

3) Estudios y Análisis para la toma de decisiones y para la rotación de Administradores.- En este sentido se realizan dos ejercicios. El primero de ellos es mensual y destaca las diez Administraciones Locales con comportamiento

favorable en los indicadores generales, en los indicadores específicos de visitas domiciliarias y en el promedio de ambos. Asimismo señala las tres Regionales más consistentes bajo la misma clasificación de indicadores y dentro de la dinámica nacional.

En contraparte se identifican las diez Administraciones Locales y las tres Regionales con comportamiento más desfavorable en el mes.

Este documento es el punto de entrada para la valoración semestral del desempeño de las mejores y menos favorables unidades administrativas.

A estos resultados se incorpora el enfoque de clasificación de ALAF's a partir de su potencial fiscalizador, de tal manera que se identifican las pequeñas con buenos resultados o viceversa.

Con este mecanismo se detectan inconsistencias que determinan las expectativas de rotación de Administradores.

La decisión final de rotación, cambios o bajas corresponde a un grupo colegiado, encabezado por el Administrador General y soportado por los Administradores Centrales. Lo anterior, previa evaluación y análisis de todos los elementos y antecedentes en poder de la Administración Central de Control y Evaluación de la Fiscalización Nacional.

También es importante aclarar que el esquema de rotación de Administradores no solo obedece a un efecto de la relación: expectativas vs. resultados y desempeño. La rotación se efectúa periódicamente como mecanismo de control y sanidad de la institución para evitar feudos de poder o brotes de corrupción derivados de la experiencia, conocimiento de la zona y de la relación con los

contribuyentes que se genera cuando existe demasiada antigüedad de los funcionarios en una misma localidad.

4) Evaluaciones Zonales.- Estas evaluaciones abarcan a una Región completa, por lo que incluye a tantas Administraciones Locales como circunscriba la Administración Regional. Son encabezadas por el C. Administrador General y su principal modalidad es que propician el acercamiento y sensibilización de ambos niveles, toda vez que además de valorar los resultados que presenta cada ALAF, se da especial importancia a la problemática que está incidiendo en la operación y en la que muchas veces las áreas centrales tienen injerencia; es decir, se ventilan los problemas que las áreas evaluadas no tienen capacidad o poder de resolución.

5) Evaluaciones Nacionales.- Estas reuniones se realizan con la presencia de los principales Funcionarios Fiscales de la Federación, es decir, los ocho Administradores Regionales, los nueve Administradores Centrales, el Administrador Especial de Auditoría y el Administrador General, así como los Administradores de área del Nivel Central y Subadministradores Regionales necesarios, según los puntos a tratar.

Estas reuniones en el pasado ya se venían efectuando, pero en 1996 se incorpora la modalidad de adicionar a la evaluación nacional el desarrollo de mesas de trabajo, en las que cada Administrador Regional y Central abordan un tema. El tema de exposición puede versar sobre la problemática particular de una Administración y las acciones que se instrumentaron para su solución; así como las estrategias o metodologías desarrolladas en cada unidad para eficientar y optimizar la acción fiscalizadora.

De hecho en las mesas de trabajo, las Administraciones presentan las acciones innovadoras o aquellas que le han permitido tener éxito y facilitar el logro de las metas eficientemente.

6) Retroalimentación y propuestas para corrección de la actuación y planeación de las acciones futuras.- Esta actividad se realiza periódica y permanentemente y a partir de 1996 se desarrolla de manera más directa; en virtud de que la Administración de Evaluación junto con la de Control y Seguimiento, promueven cambios de criterio, fortalecimiento de la normatividad, resolución de problemática, agilización en la emisión de lineamientos normativos, productos y programas de fiscalización. Es decir, la función que la ACCEFAN realizó durante 1996 y que continúa desarrollando en 1997, además de lo ya mencionado, consiste en estar diagnosticando permanentemente la actividad fiscalizadora para detectar las necesidades normativas, de capacitación, de reformas de ley, de mejoramiento de servicios, de eficientar procedimientos y en general, de identificar las áreas de oportunidad para propiciar calidad en toda la gestión operativa.

En este sentido, la Administración de Evaluación desarrolló durante 1996 diversos estudios sobre el entorno económico, financiero y geográfico de las Administraciones Regionales y Locales de Auditoría Fiscal, así como de las Entidades Federativas, con el objeto de ampliar el marco de referencia de la operación, determinando las posibles causas que originan movimientos en el comportamiento de la recaudación primaria y secundaria.

Además, al ser la función de capacitación primordial para el logro eficiente y eficaz de la acción fiscalizadora, la Administración de Evaluación se integró al Comité de Capacitación de la AGAFF, el cual está conformado por las Administraciones Centrales de Recursos, Normatividad, Control y Evaluación de la Fiscalización Nacional, por parte de la AGAFF y por la Administración General

de Información Desarrollo y Evaluación (AGIDE), con el fin de gestionar las necesidades apremiantes que dan lugar a deficiencias en la operación de las Administraciones Regionales, Locales y Centrales, coadyuvando a una capacitación real.

Para el desempeño de sus funciones la Administración de Evaluación se apoya de dos subadministraciones denominadas Evaluación I y II respectivamente (ver anexo 32: Estructura Orgánica de la Administración de Evaluación).

3.4.2.1. Evaluación a Entidades Federativas

Hemos hablado de los esquemas de Control y Evaluación en la acción fiscalizadora del nivel federal. No obstante, es importante destacar que la Administración General de Auditoría Fiscal, atendiendo al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal con las Entidades Federativas, debe de igual manera monitorear las acciones que en materia fiscal emprendan los Estados.

Hasta 1996 las Entidades Federativas desarrollaron actos de fiscalización para revisar el Impuesto al Valor Agregado. El nuevo convenio vigente a partir del 1º de enero de 1997, les otorga la facultad de revisar el Impuesto Sobre la Renta y otros impuestos; siempre y cuando lo hagan de manera simultánea con el I.V.A.

Evidentemente, este fortalecimiento hacia un nuevo federalismo trae consigo la necesidad de una mayor coordinación para desarrollar la fiscalización concurrente (Entidades Federativas y Federación) y para controlar y evaluar los resultados del Nivel Estatal.

Cabe indicar que el Nivel Federal reservó para sí las facultades de Planeación, Programación, Control y Evaluación. La fase de Supervisión no queda contemplada dentro del ámbito de acción de la Administración General de Auditoría.

La Evaluación de Resultados se realiza a través de Reuniones Zonales y de Grupo Técnico; en las cuales la federación presenta los avances y resultados, así como las desviaciones detectadas, a fin de que las Entidades procedan a corregirlas y a instrumentar las propuestas de medidas correctivas y preventivas; siempre a la luz de un ambiente de cordialidad y respeto a la autonomía de los Estados.

Dichas reuniones se realizan cuando menos dos veces al año (una por semestre con cada grupo y zona).

Asimismo, es importante destacar que la federación participa activamente con las Entidades Federativas en materia de capacitación fiscal.

3.4.3. Supervisión

La función de **Supervisión** se vio ampliamente fortalecida a partir de 1996 y el efecto de la reestructuración realizada en ese año en la Administración Central de Control y Evaluación, tuvo su impacto más directo en esa función.

En 1995 existía únicamente una Administración de área dedicada a esa función. En 1996 se crean un total de cuatro, dos para supervisar al Nivel Local y Regional y otras dos para las áreas del Nivel Central.

- Esta función se basa en realizar visitas de supervisión, las cuales pueden ser de cuatro tipos:

1) Integrales.- Son aquellas supervisiones que revisan aleatoriamente el desarrollo de los procedimientos normados y legales para todas las áreas de una unidad administrativa. Al incidir en todas las áreas su duración es muy amplia y varía dependiendo de la Administración a supervisar.

2) Especiales.- Se realizan a un rubro específico de la operación, el cual puede ser una área o el expediente de una revisión. Este tipo de supervisiones provienen en ocasiones de denuncias y contemplan investigaciones especiales y adicionales al desarrollo y aplicación de procedimientos.

3) Rezago.- Se efectúan para coadyuvar a abatir el rezago en las funciones operativas de las áreas supervisadas y tienen como finalidad coadyuvar en el direccionamiento y toma de decisiones que agilicen el Abatimiento de Inventarios, sobre todo en aquellas revisiones que tiene antigüedad significativa.

4) Seguimiento.- Mediante estas visitas se verifica que las áreas supervisadas con anterioridad hayan instrumentado las acciones necesarias para erradicar prácticas nocivas o errores en el desarrollo de procedimientos.

- De cada una de las visitas de supervisión se elaboraron informes que se dieron a conocer a las instancias supervisadas; para que procedieran a la corrección de la actuación y en su caso, se aplicaron las sanciones a funcionarios públicos que procedían.
- Adicionalmente, el área de supervisión efectuó el seguimiento a la solventación de las observaciones derivadas de revisiones practicadas por la Dirección General de Interventoría y la Unidad de Contraloría Interna.

De igual manera, vigiló que las renunciaciones de funcionarios solicitadas por dichas instancias se hicieran efectivas, en virtud de que se comprobaron irregularidades en el desempeño de las funciones de algunos servidores públicos.

- Se continuó con la coordinación para la celebración del Comité Central de Evaluación de Resultados con el propósito de analizar los asuntos propuestos

por las áreas operativas y opinar y proponer criterios para uniformar las decisiones de dichas áreas.

- Asimismo, a fin de agilizar el trámite y conclusión de los asuntos de contribuyentes involucrados en operaciones presumiblemente de lavado de dinero, en 1996 se instauró el Comité Técnico Central de Lavado de Dinero, conjuntamente con la Procuraduría Fiscal Federal.
- La Administración de Supervisión fue la encargada de coordinar y consolidar la información a Nivel Nacional de los Programas de Fiscalización Permanente y Emergente de Pagos Provisionales y el de Devolución del Impuesto al Valor Agregado, mismos que fueron instrumentados por la Administración General de Auditoría Fiscal en respuesta a la importante disminución en la recaudación del Impuesto al Valor Agregado, registrada en junio de 1996.
- A fin de agilizar las acciones de las áreas operativas, la Administración de Supervisión realizó la función de coordinar y dar seguimiento al trámite de solicitudes de información ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y en ocasiones intervino con las oficinas centrales de dicho organismo, cuando no se recibía respuesta por parte de las delegaciones estatales.

Para el desarrollo de sus funciones, el área de supervisión del nivel regional y local cuenta con dos administraciones de área y siete subadministraciones (ver anexo 33: Estructura Orgánica de las Administraciones de Supervisión 1 y 2).

Por su parte, la labor de supervisión del Nivel Central fue instrumentada en el primer semestre de 1996 en respuesta a la necesidad de verificar la gestión, no solo de las áreas operativas del Nivel Local, sino también de las áreas centrales; toda vez que su funcionamiento incide y afecta directamente la eficacia y eficiencia de las Administraciones Locales.

Por este motivo, se crean dos áreas de supervisión para el Nivel Central quienes en 1996 revisaron a las Administraciones Centrales de Comercio Exterior y Planeación y Programación Nacional de la Fiscalización y se emitieron los informes de recomendaciones y/observaciones correspondientes.

Cabe indicar que derivado de la supervisión realizada al área de Comercio Exterior se determinó la reestructuración integral de esa Administración Central con el replanteamiento del marco funcional inherente a ella.

Respecto a la Administración Central de Planeación y Programación Nacional de la Fiscalización se detectó como prioridad la necesidad de eficientar la función de programación para mejorar la calidad de los productos e incrementar su efectividad.

Para el desarrollo de sus funciones el área de Supervisión del Nivel Central cuenta con dos Administraciones de área y una subadministración (ver anexo 34: Estructura Orgánica de las Administraciones de Supervisión 3 y 4).

3.5. COMPORTAMIENTO DE LA ACCION FISCALIZADORA EN EL PERIODO 1994 - 1996 Y PERSPECTIVAS PARA 1997

Se han descrito las principales acciones realizadas durante 1996 por la Administración Central de Control y Evaluación de la Fiscalización Nacional, describiéndolas como estrategias generales cuya tendencia fue primero consolidar los mecanismos y sistemas de Control y Evaluación y segundo propiciar un mejoramiento integral de la fiscalización.

Los resultados cuantitativos de todas las estrategias instrumentadas se presentan en el Anexo 35: Resultados obtenidos en 1996 por la Administración Central de Control y Evaluación. Análisis Cuantitativo.

Asimismo, es importante hacer un análisis comparativo de la actividad fiscalizadora desde 1994 (antes del fortalecimiento de las actividades de Control, Evaluación, Supervisión y Seguimiento), hasta 1995 año en que se crea a la ACCEFN y 1996, periodo en el que se consolida su acción y en el que se impactan los procesos fiscalizadores de manera contundente.

Independientemente de los resultados obtenidos por la Administración Central de Control y Evaluación derivados de su marco funcional, los logros más importantes se traducen en el impacto de las actividades de Control, Evaluación, Supervisión y Seguimiento en la acción fiscalizadora; toda vez que se deduce un efecto real al propiciar el incremento de calidad, eficacia y eficiencia de área de Auditoría Fiscal. Además se consolida un proceso de retroalimentación permanente que facilita y mejora la planeación estratégica de las acciones a desarrollar en los ejercicios fiscalizadores subsecuentes y que permitió concretizar mezclas de métodos de revisión, estándares de comportamiento, reclasificación de los actos de fiscalización, replantear criterios de cuantificación de producción y definir de manera más acertada las metas operativas para 1997 a Nivel Nacional.

Prueba de ello se desprende al observar el comportamiento comparativo de algunos indicadores y parámetros productivos de la acción fiscalizadora en el periodo 1994-1996, tal y como se muestra a continuación:

Comparativo de Actos de Fiscalización a Nivel Nacional

Año Ene-Dic.	Universo de Contribuyentes	Total de Actos de Fiscalización	Total de Cifras Cobradas Miles de Pesos		Presencia Fiscal	Costo Beneficio
			Nominales	* Reales		
1994	4,607,496	288,346	4,628,735	4,628,735	6.26	9.34
1995	4,698,508	380,413	5,922,294	4,467,648	8.1	11.26
1996	4,417,499	424,441	20,928,157	11,428,192	9.61	34.24

* Base 94=100

Comparativo de Actos de Fiscalización a Nivel Nacional

Año Ene-Dic.	Universo de Contribuyentes	Visitas Domiciliarias		Total de Actos de Fiscalización	Total de Cifras Cobradas (miles de pesos)	
		Inicios	Terminaciones		Nominales	Reales
1994	4,607,496	9,579	6,492	288,346	4,628,735	4,628,735
1995	4,698,508	9,683	7,830	380,413	5,922,294	4,467,648
1996	4,417,499	12,165	9,383	424,441	20,928,157	11,428,192

De los cuadros anteriores se observan los crecimientos siguientes:

Periodo de Comparación	Visitas Domiciliarias		Total de Actos de Fiscalización	Total de Cifras Cobradas (miles de pesos)		Presencia Fiscal	Costo Beneficio
	Inicios	Terminadas		Nominales	Reales		
1994 vs. 1995	1.1%	20.6%	31.9%	27.9%	(3.3%)	29.4%	20.6%
1995 vs. 1996	25.6%	19.8%	11.6%	253.4%	155.3%	18.6%	204.1%
1994 vs. 1996	27.0%	44.5%	47.2%	352.1%	146.9%	53.5%	266.6%

En función de lo anterior es evidente la optimización de la acción fiscalizadora, principalmente en 1996, en donde con un incremento de actos de fiscalización del 11.6% respecto a 1995, se logra una recaudación secundaria superior a valor nominal de 253.4% y en términos reales de 155.3%. Esto trae como consecuencia que el área de Auditoría sea más rentable en un 204%, es decir, por cada peso invertido, se logró recuperar \$34.0.

Además, es notorio el fortalecimiento observado en el renglón de visitas domiciliarias, método de fiscalización directo que es recaudador por excelencia; motivo por el cual a partir de 1996 se decide enfatizar en este tipo de actos. El auge en visitas domiciliarias se dio en un 44.5% de 95' a 96' y tuvo una respuesta recaudatoria significativa, toda vez que por este método se captó el 57.1% del total de recaudación secundaria a nivel nacional.

Los resultados descritos retoman mayor importancia si observamos la fuerza fiscalizadora que contribuyó a tales resultados; así como el costo de operación por concepto de sueldos, lo cual nos ayuda a dimensionar la rentabilidad de la AGAFF.

Año Enero- Diciembre	Total de Personal Operativo	Presupuesto Ejercido Acumulado (1)		Decremento en Términos Reales
		Nominal	Real*	
1994	8,100	495,616	495,616	-
1995	6,797	525,955	398,407	19.6%
1996	7,284	611,307	348,206	12.6%

(1) Cifras en miles de pesos

* Base 94=100

Del cuadro anterior se desprende que la fuerza fiscalizadora decreció de 1994 a 1996 en un 10.1% y aún así se lograron eficientar los resultados. Además, el costo de operación disminuido por el efecto inflacionario, resulta ser menor en 1996 que en 94' y 95', lo cual eleva sensiblemente la rentabilidad del área de Auditoría Fiscal, sobre todo si consideramos que la recaudación secundaria creció en un 146.9% en términos reales.

Otro aspecto importante que refleja el incremento de calidad en la acción fiscalizadora lo constituye el total de créditos determinados, el cual se integra con las cifras efectivamente cobradas (recaudación secundaria) y las cifras liquidadas (resoluciones que el contribuyente impugna ante los tribunales).

Año Enero-Diciembre	Total de Cifras Cobradas		Total de Cifras Liquidadas		Total de Créditos	
	Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real
1994	4,628,735	4,628,735	12,187,832	12,187,832	16,816,567	16,816,567
1995	5,922,294	4,476,648	12,517,849	9,441,896	18,440,143	13,918,544
1996	20,928,157	11,428,192	9,342,248	5,381,093	30,270,405	16,809,285

Se observa que si bien las cifras cobradas han ido en franco crecimiento, los montos de liquidación han disminuido notablemente, lo cual refleja mejoría en la acción fiscalizadora toda vez que en ocasiones se liquidan revisiones que tienen alguna falla o vicio, por lo que el contribuyente opta por impugnar.

Con base en lo anterior, la política aplicada normó disminuir o cuando menos dar estacionalidad a los montos de liquidación y que a esta disminución obedeciera un crecimiento proporcional en las cifras cobradas; de tal manera que el total de créditos determinados no implicara montos menores, pero si una integración (cobro vs. liquidado) más sana.

Es decir, el total de créditos creció en términos reales en un 0.1% respecto a 1994 y 20.8% respecto a 1995. El incremento de calidad se identifica al observar como se integraron los totales:

Año Enero- Diciembre	% Cifras Cobradas	% Cifras Liquidadas	Total de Créditos (Términos Reales)
1994	27.5	72.5	16,816,567
1995	32.1	67.9	13,918,544
1996	69.1	30.9	16,809,285

En 1996, se logran integrar los créditos con un 69.9% de cifras efectivamente cobradas y el 30.9% de cifras liquidadas. Contrasta el resultado con el año de 1994, en donde el 72.5% de los créditos correspondía a cifras liquidadas y tan solo el 27.5% a cifras efectivamente cobradas.

Finalmente, otros indicadores cuyo comportamiento reflejan el mejoramiento integral de las estrategias, programas y acciones emprendidas en materia de fiscalización, como parte de todo un esquema de control y evaluación tendiente a incrementar la calidad, eficacia y eficiencia de los resultados del área de Auditoría Fiscal, son la efectividad y la productividad percápita, de los cuales se obtuvieron los siguientes avances:

Indicador	1994	1995	1996
• Efectividad Global	29.75%	32.81%	37.80%
• Efectividad en métodos profundos	83.77%	89.57%	91.53%
• Productividad percápita			
a) En revisiones	35.60	55.93	58.00
b) En cifras cobradas (1)	571.44	871.31	2792.83
c) En total de recaudación secundaria (1)	2076.12	2712.98	4044.81

(1) Cifras en miles de pesos a valor nominal.

Del cuadro anterior se observa que la efectividad global lograda en 1996 (37.80%) es superior en un 27.06% respecto a 1994 y en un 15.21% en relación con 1995.

La efectividad lograda en 1996 en métodos profundos fue del 91.53%, índice superior en 7.76% y 1.96 puntos porcentuales respecto a 1994 y 1995 respectivamente.

Con relación a la productividad percápita destaca principalmente el crecimiento de los promedios de cobro por auditor que reflejan un crecimiento de 388.74% respecto a 1994 y del 220.53% en relación con 1995.

La recaudación secundaria se incrementó en un 94.82% respecto a 1994 y en 49.09% respecto a 1995.

No se debe omitir destacar que los incrementos y comportamientos hasta aquí descritos, no obedecen a una tendencia normal y automática de crecimiento de estructuras o incluso, a efectos inflacionarios en el caso de la recaudación secundaria.

En este sentido, es importante recordar que en el periodo 1994 vs. 1996, el personal operativo decreció y respecto a 1995 el crecimiento no justifica los logros alcanzados en 1996. Estos son producto de un mejoramiento integral en el que la Administración Central de Control y Evaluación y los esquemas de Control y Evaluación interna que instrumentó, fueron pieza clave para la superación de resultados, propiciando que se retomara la importancia, no solo del mejoramiento de procedimientos, programas, estrategias y técnicas de fiscalización, sino también de las actividades evaluadoras y supervisoras, como inicio de un cambio de mentalidad en donde el monitoreo, comparación y seguimiento son parte

fundamental del proceso fiscalizador y de la planeación estratégica de acciones futuras.

El siguiente paso representa un gran compromiso, toda vez que el Plan Nacional de Fiscalización de 1997 es por demás ambicioso; pero planeado sobre bases reales y alcanzables que nos permiten ser optimistas y afirmar que los resultados al término del presente año, no tendrán precedente y comparación con lo que hasta ahora se ha logrado.

Ratificando lo anterior, en seguida se presentan las perspectivas para 1997; mismas que tienen su origen y fundamento en el Plan Nacional de Fiscalización que está rigiendo la actividad para el presente año y cuyos objetivos y alcances generales se presentan a continuación.

3.5.1. Perspectivas para 1997

Los objetivos generales del Plan que regirá las acciones en materia de fiscalización para 1997, se resumen en lo siguiente:

I. Objetivo y Políticas Programados para 1997

Modernizar y eficientar la fiscalización conforme a los requerimientos actuales del país y obtener el cumplimiento de las obligaciones fiscales, incrementando la recaudación secundaria y propiciando la recaudación primaria que corresponde; para lo cual se realizará prioritariamente lo siguiente:

a) Objetivos Prioritarios

- Desarrollar una programación más eficiente de los actos de fiscalización.
- Aumentar la presencia fiscal, sobre todo a través de actos profundos (visitas domiciliarias).

- Lograr la mayor efectividad posible en los resultados de los actos de fiscalización.

(Aumentar significativamente la recaudación secundaria y el costo-beneficio de los actos de fiscalización).

b) Objetivos Secundarios

- Mejorar la calidad de las resoluciones (con fundamentos adecuados para que, al ser impugnadas en los tribunales, se obtengan resultados satisfactorios).
- Combatir la corrupción de los Servidores Públicos encargados de llevar a cabo la tarea de fiscalizar (con un claro respeto a los derechos de los contribuyentes y creando, al mismo tiempo, una buena imagen del fisco federal).
- Continuar con la política penal fiscal vigente hasta el momento (para casos de defraudación fiscal).

Para la conjunción de los objetivos descritos se deberá observar lo siguiente:

- Los actos de fiscalización programados para 1997 se integraran de la siguiente manera:

Método	Núm. de Actos
Visitas Domiciliarias	107,053
Revisión de Gabinete	22,580
Revisión de Dictámenes	82,400
Revisiones de Comercio Exterior	51,572
Masivos	236,500
Total	500,105

- Se llevarán a cabo cuando menos 107,053 visitas domiciliarias distribuidas de la siguiente forma:

Método	Núm. de Actos
Integrales	423
Rápidas (Pagos Provisionales)	21,850
Renglones Especificos	26,040
Verif. de Exp. De Comp. Fisc.	58,740
Total	107,053

- Se acortará notablemente el tiempo de duración de las visitas domiciliarias de la siguiente forma:

Plazos máximos para conclusión de Visitas Domiciliarias

Método	Tiempo de Duración
Integrales	6 meses
Rápidas (Pagos Provisionales)	15 días (hasta el levantamiento de la última acta parcial).
Renglones Especificos	Hasta 3 meses
Verif. de Exp. De Comp. Fisc.	4 horas

c) Efectividad

- Se pondrá especial énfasis en que las visitas domiciliarias y los otros actos de fiscalización se realicen con un apego a los puntos a revisar previa planeación (duración, impuestos y renglones a revisar y método de ejecución), de acuerdo con los antecedentes que se tuvieron para programar la auditoría. Igualmente los actos de fiscalización se orientarán a los conceptos más significativos para obtener una mayor recaudación.

Efectividad por Método de Revisión

Método	Estándar
<u>Visitas Domiciliarias</u>	
Integrales	100%
Renglones Específicos	100%
Rápidas	80%
Verif. De Exp. de Comp. Fisc.	80%
<u>Revisión de Gabinete</u>	100%
<u>Comercio Exterior</u>	
Visitas Domiciliarias	95%
Revisión de Gabinete	90%
Global	92%

Considerando las metas contempladas en este documento, los estándares de productividad percápita que deberán cumplirse para concluir los objetivos trazados; serán los siguientes:

Productividad Percápita por Método de Revisión

Método	Estándar
<u>Visitas Domiciliarias</u>	
Integrales	1.5
Renglones Específicos	8
Revisiones Rápidas	38
Verif. de Exp. de Comp. Fisc.	220
<u>Revisión de Gabinete</u>	20
<u>Rev. De Dict. (Rev. Papeles)</u>	20
<u>Rev. de Comercio Exterior</u>	45.5

Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera	30
Verificación de Mercancías	12
Verificación de Vehículos	12
Requerimientos de Comercio Exterior	128
Cartas Invitación	473

Con la instrumentación entre otras, de las líneas de acción descritas se pretende llegar al cierre de 1997 a las metas operativas que se describen a continuación:

Indicador / Parámetro	Meta
Total de Actos de Fiscalización	500,000
Total de Visitas Domiciliarias	107,000
Total de Cifras Cobradas y Liquidadas*	34,000
a) Cifras Cobradas	24,000
b) Cifras Liquidadas	10,000
Beneficio Costo	34.00
Presencia Fiscal	12.00%

*Cifras en miles de pesos.

1. Como se puede observar en 1997 se pretende continuar elevando la calidad de la actividad fiscalizadora y para ello, es una herramienta fundamental el fortalecimiento de las funciones que desarrolla la Administración Central de Control y Evaluación de la Fiscalización Nacional; mismas que han permitido a través de sus diferentes mecanismos de Control, Evaluación y Supervisión, eficientar la gestión operativa a Nivel Nacional.

2. Baja la perspectiva de modernización y calidad total, el Plan Nacional de Fiscalización se planteó muy ambicioso, sin embargo la tendencia, inercia, competitividad y empuje de las unidades administrativas al cierre de 1996; permite ser optimistas en cuanto a los resultados esperados para el presente año.
3. Además, las experiencias recogidas a lo largo de 1996 hicieron posible la conjugación de un Plan Nacional de Fiscalización ambicioso, pero coherente y que dista mucho de sus antecesores; no solo por las políticas de acción plasmadas en él, sino también por los cambios sustanciales a nivel de actitud y gestión interna.

Los resultados al mes de junio son alentadores y permiten continuar con la expectativa de que los objetivos serán alcanzados y que son fiel reflejo del proceso de cambio, modernización y transición que se está dando en la Subsecretaría de Ingresos y particularmente en la Administración General de Auditoría Fiscal Federal.

Lo anterior, adquiere especial importancia si tomamos en cuenta que a partir del 1° de julio de 1997 desapareció la Subsecretaría de Ingresos y en su lugar surgió el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

3.6 Servicio de Administración Tributaria

El SAT no es únicamente un cambio de denominación, implica un cambio tendiente al mejoramiento de estructuras, procesos, procedimientos, funciones, actitud y aptitudes del personal, cuya finalidad principal es dar un servicio de calidad al contribuyente.

El servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal y con las atribuciones y facultades ejecutivas que señala su propia ley.

Asimismo, el SAT está orientado a la formación del Servicio Fiscal de Carrera, el cual permitirá avanzar en el profesionalismo de los servidores públicos y establecer un sistema ordenado, justo y equitativo de promoción y desarrollo dentro del SAT, basado esencialmente en el mérito, la capacidad y el desempeño adecuado de las responsabilidades.

A partir del 1° de julio se consolidó la estructura organizacional con la que se asumirán las atribuciones y responsabilidades que impone la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Las Unidades Administrativas que conforman al SAT, de acuerdo con su Reglamento Interior son las siguientes: la junta de Gobierno del SAT, misma que presidirá el Secretario de Hacienda y Crédito Público; la Presidencia del SAT; la Unidad de Comunicación Social; la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera; la Contraloría Interna; la Administración General de Recaudación; la Administración General de Auditoría Fiscal Federal; la Administración General Jurídica de Ingresos; la Administración General de Aduanas; la Dirección General de Interventoría; la Dirección General de Planeación Tributaria; la Dirección General de Asuntos Internacionales; la Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas; la Dirección General de Tecnología de la Información; la Coordinación General de Recursos; y las Unidades Administrativas Regionales y Locales.

La Ley del Servicio de Administración Tributaria se divide en:

- Título Primero: De la Naturaleza Objeto y Atribuciones
- Título Segundo: De la Organización
- Título Tercero: Del Servicio Fiscal de Carrera
- Título Cuarto: De las Disposiciones Generales
- Artículos Transitorios

3.6.1 La Misión, Visión y Valores del SAT son:

MISION.-

Recaudar con calidad y eficiencia las contribuciones federales necesarias para financiar el gasto Público, garantizando la correcta y equitativa aplicación de la Legislación Fiscal y propiciando su cumplimiento voluntario y oportuno.

VISION.-

Constituirse en una Administración Tributaria moderna, profesional, honesta y con vocación de servicio, que acredite un alto grado de confianza en la sociedad.

VALORES

SERVICIO DE CALIDAD.- Brindar a los contribuyentes asistencia y atención de excelencia, estableciendo relaciones de respeto y consideración mutua que faciliten el cumplimiento de todo trámite y gestión ante el SAT.

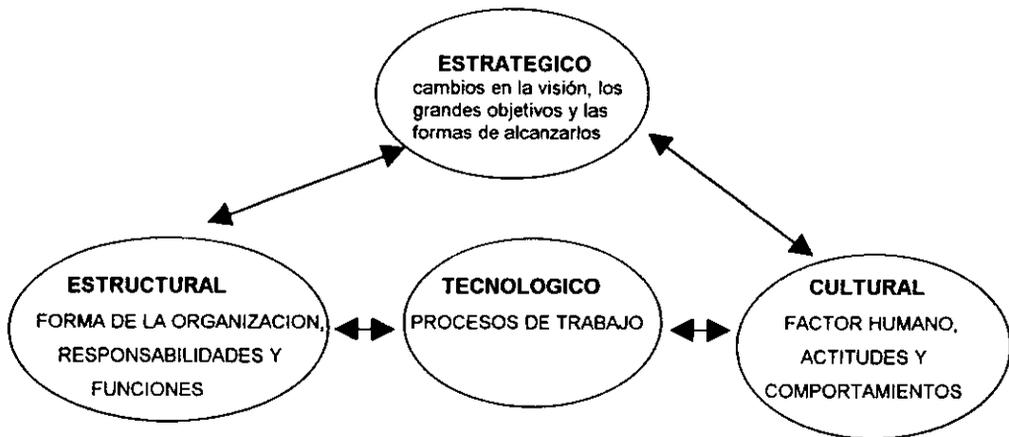
HONESTIDAD.- Actuar con integridad, rectitud y apego a derecho, evitando la discrecionalidad en la toma de decisiones y la generación de conductas irregulares que afecten los derechos de los contribuyentes.

CONFIANZA.- Generar seguridad y certeza en los contribuyentes respecto a la veracidad, objetividad, claridad, oportunidad y estricto apego a la ley en todos los actos de la Autoridad Fiscal.

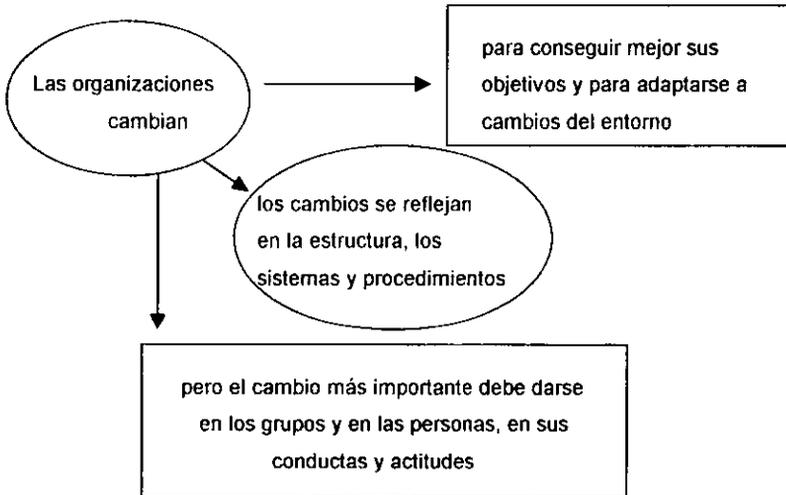
PRODUCTIVIDAD.- Realizar todas las actividades de manera que se reduzcan gastos y se alcance un óptimo costo-beneficio con relación al total de la recaudación, sin detrimento del servicio y la calidad.

COMPROMISO.- Cumplir consistentemente con los principios de nuestra misión y valores, para alcanzar resultados con los más altos estándares de desempeño.

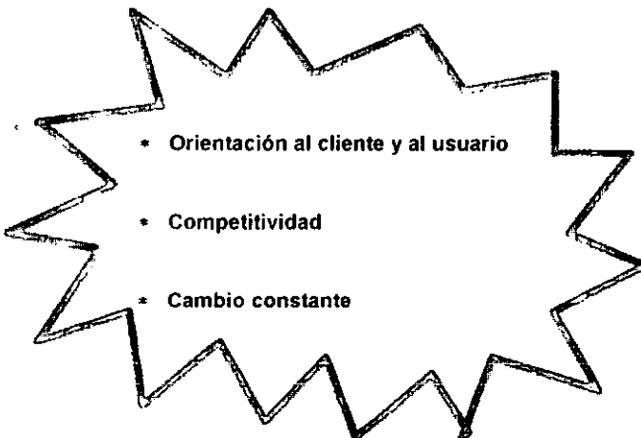
ASPECTOS QUE CUBRE EL CAMBIO ORGANIZACIONAL.



EL CAMBIO MAS IMPORTANTE



LOS TRES ENFOQUES RADICALES



3.6.2 Objeto y Características del SAT

OBJETO.-

El objeto consiste en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos aprovechamientos federales y sus accesorios; así como promover la eficiencia en la Administración Tributaria y el cumplimiento voluntario por parte del contribuyente de las obligaciones derivadas de la propia Ley.

CARACTERISTICAS.-

Dentro de las principales características del Servicio de Administración Tributaria encontramos:

- El SAT gozará de autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objeto y de autonomía técnica para dictar sus resoluciones.
- El SAT tendrá oficinas en la Ciudad de México (Oficinas Centrales), en el interior de la República y en el extranjero.
- Contará con los siguientes recursos:
 - a) Recursos Materiales y Financieros que le sean asignados.
 - b) Fondos y Fideicomisos
 - c) Ingresos que obtenga por la prestación de servicios y gastos de ejecución
 - d) Asignaciones que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación
 - e) Adicionalmente, recursos que asignará con base en los esfuerzos de productividad y eficiencia del propio órgano.

3.6.3 Atribuciones del SAT.-

Las atribuciones del Servicio de Administración Tributaria se resumen en lo siguiente:

- Recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios de acuerdo a la legislación aplicable.
- Dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Policía Fiscal de la Federación.
- Representar el interés de la Federación en controversias fiscales.
- Determinar, liquidar y recaudar las contribuciones, aprovechamientos federales y sus accesorios.
- Ejercer aquéllas que en Materia de Coordinación Fiscal, correspondan a la Administración Tributaria.
- Solicitar y proporcionar a otras Instancias e Instituciones Públicas, nacionales o del extranjero, el acceso a la información necesaria para evitar la evasión o elusión fiscales.
- Vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras y en su caso, ejercer las facultades de comprobación previstas en dichas disposiciones.

- Participar en la negociación de los tratados internacionales que lleve a cabo el Ejecutivo Federal en las materias fiscal y aduanera.
- Proporcionar, bajo el principio de reciprocidad, la asistencias que le soliciten instancias supervisoras y reguladoras de otros países.
- Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal en las materias fiscal y aduanera.
- Localizar y listar a los contribuyentes con el objeto de ampliar y mantener actualizado el registro respectivo.
- Emitir las disposiciones de carácter general.
- Las que sean necesarias para llevar a cabo las previstas en la Ley, su Reglamento Interior y demás disposiciones jurídicas aplicables.

3.6.4 Atribuciones de la Junta de Gobierno.-

Como se mencionó anteriormente, el Servicio de Administración Tributaria estará integrado principalmente por: Junta de Gobierno, Presidente del SAT y las Unidades Administrativas.

La junta de Gobierno está integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, dos representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Presidente del Servicio de Administración Tributaria y dos titulares de las Unidades Administrativas del Servicio de Administración Tributaria; sus atribuciones se resumen en lo siguiente:

- Opinar y coadyuvar en la elaboración de las medidas de Política Fiscal y Aduanera.
- Opinar sobre proyectos de Iniciativa de Ley; así como decretos, acuerdos y otros.
- Aprobar los programas y presupuestos del Servicio de Administración Tributaria.
- Aprobar la estructura orgánica básica y el anteproyecto del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, así como sus modificaciones.
- Examinar y en su caso, aprobar los informes generales y especiales que someta a su consideración el Presidente del Servicio de Administración Tributaria.
- Estudiar y en su caso aprobar las medidas que incrementan la eficiencia en la operación y en el servicio al contribuyente, que proponga el Presidente del Servicio de Administración Tributaria.
- Las que sean necesarias para llevar a cabo las previstas en las disposiciones jurídicas aplicables.

3.6.5 ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE DEL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA.-

- 1) Administrar y representar legalmente al Servicio de Administración Tributaria.

- 2) Dirigir, supervisar y coordinar el desarrollo de las actividades de las Unidades Administrativas.
- 3) Expedir disposiciones Administrativas "Normatividad".
- 4) Presentar a la Junta de Gobierno:
 - Los programas y anteproyectos presupuestales.
 - El anteproyecto del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria y sus modificaciones.
 - Manual de Organización General.
 - Manuales de Procedimientos y los de servicio al público.
- 5) Informar a la Junta de Gobierno sobre las labores de las Unidades Administrativas a su cargo y el ejercicio del presupuesto de egresos.
- 6) Fungir como enlace entre el Servicio de Administración Tributaria y la Administración Pública Federal, estatal y municipal, en los asuntos vinculados con la materia fiscal, de Coordinación Fiscal y Aduanera.
- 7) Participar en la negociación de los tratados internacionales que lleve a cabo el Ejecutivo Federal en las materias fiscal y aduanera.
- 8) Suscribir acuerdos interinstitucionales de cooperación técnica y administrativa en las materias fiscal y aduanera.
- 9) Aquellas que le ordene o en su caso delegue la Junta de Gobierno y las demás que sean necesarias para llevar a cabo las previstas en las disposiciones jurídicas aplicables.

3.6.6 SERVICIO FISCAL DE CARRERA.-

El objetivo del Servicio Fiscal de Carrera consiste en dotar al Servicio de Administración Tributaria de un cuerpo de funcionarios fiscales calificado, profesional y especializado, el cual estará sujeto a un proceso permanente de capacitación y desarrollo integral, con base en un esquema de remuneraciones y prestaciones que coadyuven al cumplimiento óptimo de su objeto.

En base a lo anterior, el SAT tendrá tres categorías del personal:

1. Funcionarios Fiscales de Carrera.
2. Funcionarios Fiscales de libre designación.
3. Empleados de Base.

Los principios del Servicio Fiscal del Carrera consistirán:

- Igualdad de oportunidades para el Ingreso y la promoción en el Servicio.
- Especialización y profesionalización en cada actividad.
- Retribuciones y prestaciones vinculadas a la productividad y acordadas con el mercado de trabajo.
- Capacitación y desarrollo integral del personal.
- Integridad, responsabilidad y conducta adecuada con base en el conjunto de lineamientos de eficacia del Servicio de Administración Tributaria.

El inicio de operaciones del Servicio de Administración Tributaria marca una etapa de nuevos retos en la que se deben sentar las bases de una Administración Tributaria moderna, más eficiente y a la altura de las transformaciones de México y del cambio trascendental que está ocurriendo en la Administración Pública Mexicana.

Cabe indicar que se tiene contemplado que los esfuerzos se irán concretando gradualmente a partir del 2° semestre de 1997 hasta el año 2000 y se continuarán mejorando los procesos en las distintas Areas de la Institución, con el objeto de prestar un servicio a los contribuyentes cada vez mejor y avanzar firmemente en la eficiencia y calidad de la función recaudatoria.

CONCLUSIONES

Los *Esquemas de Control y Evaluación* para el adecuado desarrollo de la operación de las instituciones; en el proceso de fiscalización que actualmente se desarrolla en el país, revisten especial importancia, sobre todo si consideramos que en estos momentos los ingresos del Gobierno Federal se sustentan de manera importante en la recaudación de impuestos, tanto primaria (la que se cumple voluntariamente), como la secundaria (la que se capta a través de la aplicación de un método de revisión o fiscalización a los contribuyentes).

De tal manera que el control y evaluación que se ejerza sobre la actividad fiscalizadora, impactará substancialmente a la obtención de los resultados esperados y permitirá dar respuesta a las necesidades de ingresos del Gobierno Federal; para atender a los compromisos y demandas de la sociedad que gobierna.

Es decir, a partir de adecuados sistemas de control y evaluación podremos esperar mayor eficiencia y eficacia de los procesos de fiscalización y por ende mayor Presencia Fiscal y Recaudación Secundaria y Primaria.

Desde este punto de vista, es importante contar con esquemas de control innovadores y a partir de ellos instrumentar un monitoreo permanente de la gestión operativa que permita: comparar y valorar resultados; para que mediante ejercicios evaluatorios se identifique incumplimiento a los programas de fiscalización y políticas institucionales; desviaciones en la aplicación de procedimientos, disposiciones normativas y legales aplicables; así como focos rojos o áreas de oportunidad para la optimización. Lo anterior, con la finalidad de proponer e instrumentar medidas correctivas que permitan mejorar a la acción fiscalizadora en su conjunto.

Asimismo, se deben de instrumentar medidas preventivas que erradiquen prácticas desfavorables y corrijan las desviaciones y deficiencias detectadas.

Y es precisamente, en función de todo esto, que radica la "Importancia de los Esquemas de Control y Evaluación, dentro de los Procesos de Fiscalización".

Sin embargo, hasta 1995 las acciones de la Administración General de Auditoría Fiscal se encaminaron a eficientar las funciones que se requerían para llegar a programar revisiones a los contribuyentes con indicios de problemas fiscales y posteriormente desahogarlas. En este sentido los resultados fueron satisfactorios en términos recaudatorios, de costo beneficio, presencia fiscal, efecto ejemplificador, incremento de la conciencia tributaria y grado de especialización y capacitación de personal operativo.

No obstante lo anterior, se incrementaron en primera instancia los inventarios de las áreas operativas y consecuentemente las cargas de trabajo, aspectos que se agravaron debido a las continuas modificaciones a las disposiciones fiscales y a que la elaboración de las resoluciones en algunos casos se tornaron más lentas, hechos que concluyeron en que el control de la operación cada vez se tornará más problemático.

En este sentido, la actividad Fiscalizadora tuvo que afrontar aspectos importantes como continuar eficientando y perfeccionando sus estrategias de funcionamiento en su fase operativa, reforzar y equilibrar sistemas y mecanismos de control acordes que permitieran seguir las actividades en sus diferentes etapas y que dieran respuesta a la cantidad de información que se estaba generando, para que ésta pudiera utilizarse para fines de evaluación y supervisión.

Por lo anterior, al inicio de 1995, una de las principales preocupaciones de la Administración General de Auditoría Fiscal consistió en dar respuesta al proceso de modernización en que se encontraba inmersa la Subsecretaría de Ingresos, y

que requería del reforzamiento de mecanismos de control, supervisión y apoyo tendientes a alcanzar la optimización de recursos destinados a la función fiscalizadora, observándose los principios de productividad, eficiencia y eficacia requeridos.

Para el diseño de las estrategias y políticas que dieran respuesta al fin descrito, fue necesario realizar un diagnóstico de la operación del ejercicio de 1994 que permitiera identificar los factores medulares que impactaban a la actividad fiscalizadora o que dificultaban su control, seguimiento, evaluación y supervisión; toda vez que el desarrollo de su fase operativa había sido desproporcional a la respuesta que podían dar los sistemas de control.

De los resultados de este ejercicio de diagnóstico se concluyó lo siguiente:

- Si bien la estructura actual de los tres niveles de fiscalización determina que el Nivel Central fungirá como normativo, el Nivel Regional como supervisor y el Nivel Local como operativo, se denotó una falta significativa de órganos, sistemas y mecanismos de control que permitieran, hacia el interior de cada Administración Local, monitorear fidedignamente sus avances y resultados y por ende ejercer una autoevaluación permanente de su operación; para estar en posibilidad de detectar fallas y desviaciones con la suficiente oportunidad para corregirlas y erradicarlas.
- El aspecto más importante en este sentido, fue que los sistemas y mecanismos de control que se habían utilizado, carecían en la mayoría de los casos, de políticas y criterios uniformes a Nivel Nacional, en virtud de que las Administraciones contaban con controles independientes y dispersos, según la naturaleza de las diferentes etapas de fiscalización que los estaba originando.

- La operación de los Sistemas de Control particulares de cada Administración Local concluye en la actualización del denominado Sistema Único de Información, el cual reflejó serias limitaciones en la confiabilidad de los datos.
- Aunado a lo anterior, el quehacer fiscalizador y su control se complicaban debido a la versatilidad de sus actividades, la cual esta condicionada por:
 - El crecimiento del universo de contribuyentes (134% de 1989 a 1997).
 - Comportamiento fiscal de los contribuyentes (incremento de la evasión, caída recaudatoria).
 - Fuerza fiscalizadora que si bien ha crecido, (197% de 1990 a 1997) no es proporcional al universo de contribuyentes fiscalizable.
 - Necesidad de desarrollo de sistemas de información de contribuyentes (programas de cruces para la selección de contribuyentes susceptibles de ser fiscalizados).
 - Necesidad de sistemas de control y flujo de información ágiles, que permitan contar con información actualizada oportunamente.
 - Desarrollo continuo de nuevos esquemas o estrategias de fiscalización que estén acordes a la política fiscal del momento, a las planeaciones fiscales y a las cada vez más sofisticadas técnicas de evadir por parte de los contribuyentes.
 - Necesidad de instrumentación de actos de fiscalización bien dirigidos y sustentados, que permitan garantizar el éxito de la revisión tanto en términos recaudatorios, como de presencia fiscal.
 - Tramos de Control y Supervisión diversificados, debido a los procesos de descentralización de la función de fiscalizar.

- Ausencia de sistemas de información integrales que coadyuven no solo a la fiscalización, sino a todo el control de gestión inherente a ella.

La situación descrita dificultó enormemente la instrumentación de programas y políticas de control y evaluación desde el Nivel Central, dada la diversidad de información, toda vez que esta variaba en función de la fuente, por la falta de estadísticas y datos históricos y por que se generaban un sinnúmero de reportes, informes y formatos que reflejaban únicamente avances, sin que estos fueran comparados, en la mayoría de los casos, con estándares de productividad que realmente permitieran valorar el comportamiento e impacto de los resultados obtenidos.

Evidentemente, la imprecisión y diversidad de mecanismos de control en las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal (ALAF's) ocasionó fallas operativas que se reflejaron en el comportamiento de su gestión, lo cual se pudo observar durante el desarrollo del Programa de Evaluación de 1995, en donde se presentaron serios problemas para que las Administraciones pudieran precisar o ratificar un dato.

Los factores hasta aquí descritos originaron cambios y remoniciones de Administradores tanto Regionales como Locales, sobre todo en aquellos casos en donde la falta de mecanismos de control, seguimiento y supervisión fue evidente.

Bajo el contexto de la problemática descrita, la tarea más ardua para la Administración Central de Control y Evaluación de la Fiscalización Nacional al momento de su creación, consistió en desarrollar y allegarse de toda la infraestructura de información que le permitiera cumplir con sus objetivos a pesar de las limitaciones que reflejaban los sistemas y mecanismos de control operados a Nivel Nacional.

Los resultados obtenidos en 1995 permitieron concluir que si bien se lograron establecer modelos de control y sistemas de información para fines evaluatorios y de supervisión, era necesario instrumentar un mecanismo integrador que permitiera en primer término, solventar la problemática que se originaba por la operación de varios sistemas que en ningún momento se enlazaban; en segundo la duplicidad de información que se generaba para distintos reportes, por parte de las Administraciones Locales y finalmente, para erradicar las limitaciones de los archivos históricos de la gestión fiscalizadora.

Lo anterior, con el objetivo de poder contar con información confiable, oportuna y con diferentes grados de especificación, según las necesidades que las áreas usuarias requieran cubrir, conforme a la naturaleza de sus funciones.

En respuesta a estas inquietudes, se diseñó el *Sistema de Control y Evaluación*, a través del cual se dio solución a las condiciones desfavorables de flujo de información con que se trabajó en el ejercicio de 1995 y se consolidaron las funciones de Control y Seguimiento, Evaluación y Supervisión como herramientas fundamentales para incrementar la calidad de la operación, del servicio que se presta y para la planeación estratégica de acciones futuras.

En 1996 el proceso comienza a revertirse, de tal manera que las acciones emprendidas en 1995 empiezan a dar frutos. De hecho el *Sistema de Control y Evaluación Interna* fue la piedra angular para mejorar la fiscalización de manera integral y significativa. El impacto se observa básicamente en seis vertientes:

- 1) Combate a la corrupción a través de una supervisión estrecha.
- 2) Incremento significativo de los resultados y del comportamiento de los principales indicadores de productividad establecidos para medir y cuantificar el impacto de la gestión.

- 3) Mayor calidad en los diferentes servicios que se prestan y un cambio de actitud del personal adscrito a las áreas de Auditoría Fiscal.
- 4) Establecimiento de un esquema de evaluación de resultados basado en compromisos de desempeño, el cual definió una reciprocidad entre los resultados del personal y su permanencia en la institución.
- 5) Fortalecimiento de los Programas de Fiscalización a través de la capacitación y de la determinación constante de áreas factibles de optimización.
- 6) Identificación y determinación de las medidas preventivas y correctivas que permitirían eficientar la acción fiscalizadora y que constituirían los insumos para la planeación y delimitación de Políticas, Planes, Programas y Criterios para los ejercicios subsecuentes.

Cabe indicar que el punto de valoración más contundente de la influencia de la Administración Central de Control y Evaluación en la acción fiscalizadora, se ubica en la evolución de los resultados obtenidos en el periodo 1994-1996, en términos de presencia fiscal, recaudación secundaria, beneficio costo y aspectos de calidad en la gestión, tal y como se asentó en el último apartado de la presente investigación.

Si bien los resultados son alentadores y la consolidación de la Administración Central de Control y Evaluación de la Fiscalización Nacional es cada vez más evidente; los mecanismos, sistemas y esquemas de control y evaluación interna son perfectibles y de hecho deben seguir en una búsqueda continua para hacerlos más justos, equilibrados y equitativos.

En este sentido, para 1997 habrán de desarrollarse nuevos mecanismos de control y evaluación que sobre todo incorporen las variables exógenas y

económicas que inciden tanto positiva, como negativamente en la operación de las unidades administrativas.

Asimismo, en cuanto a sistemas de información el gran reto lo constituye primero, integrarlos a una plataforma de operación en red y globalizarlos en uno solo que esté enlazado, el cual a su vez formará parte del Sistema Unico de Información del Servicio de Administración Tributaria.

Finalmente, con el Servicio de Administración Tributaria que entró en vigor el 1º de julio del presente año, se tiene por delante un gran cambio y es concluyente que en el proceso de transformación e innovación del área de Auditoría Fiscal, las funciones de control y evaluación interna serán parte fundamental en la instrumentación de nuevas medidas y políticas que coadyuven a hacer del cambio, un proceso difícil pero alcanzable en el mediano plazo.

A N E X O S

ANEXO 1

TEORIAS SOBRE LA CONCEPCION DEL ESTADO

1. Las teorías organicistas son aquellas que consideran al Estado como un ente similar a los organismos vivos, toda vez que su desarrollo histórico sería similar al desarrollo biológico de los seres naturales. “Una versión actual de las tesis organicistas es aquella que entiende al Estado moderno como un órgano, como una estructura con identidad propia, que realiza una gama compleja de funciones.”¹
2. Las teorías sociológicas del Estado lo entienden como una unidad colectiva o de asociación. “Las tesis actuales sostienen que es una comunidad con características especiales; que es la unidad de la asociación, la cual consiste en que una variedad de individuos se ponen en comunicación en virtud de un fin, de modo tal que el contenido igual de voluntad de quienes participan en la comunidad, llega a adquirir realidad por obra del poder de las voluntades de los órganos directores y de los miembros de que constan estos.”²
3. Las teorías jurídicas son las que tienen más aceptación y se clasifican en dos grupos: las que sostienen la personalidad jurídica del Estado y las que proclaman la unidad del Estado con el derecho.

Dentro del primer grupo encontramos las tesis que afirman que el Estado es una persona pero no concibiéndola como un ser humano, sino como una unidad jurídica. Es decir, los ciudadanos forman un conjunto indivisible que se opone a los individuos y que como tal constituye un ser jurídico separado que encuentra su propia personificación en el Estado.

¹ Ignacio Pichardo Pagaza. **Introducción a la Administración Pública. Bases y Estructura**, p.25.

² Idem.

Hans Kelsen pertenece a los adeptos más destacados del segundo grupo de las teorías jurídicas del Estado y él afirma que no es un ente que pertenezca al mundo de la naturaleza, sino a la esfera de las normas y valores, por ello, el derecho y el Estado constituyen un solo objeto de conocimiento.

"Para la teoría Kelseniana los elementos integrantes del estado no son los tradicionalmente considerados, a saber pueblo, territorio y gobierno. No lo son en el orden físico o sociológico que usualmente se les atribuye. No son las personas biológicamente consideradas lo que constituye un elemento, sino el ámbito de la validez personal de la norma jurídica; es decir, el grupo teórico de individuos a quienes se aplicaría una norma jurídica determinada si se colocasen en los supuestos de conducta que la propia norma establece." ³

4. Siguiendo con la conceptualización del Estado, por último tenemos las que se basan en sus elementos, los cuales son, según la doctrina más generalizada: pueblo o población, territorio y poder público.
5. Por último los conceptos modernos definen al Estado como una organización indiscutible de poder que a su vez es constituido por la sociedad y que para conservarse debe transformarse de acuerdo con la lógica del poder y los cambios históricos.

"La vida del Estado como realidad concreta es perfectible, intermitente y está regida por los cambios sociales, es correlativa a la vida social, ambas se tienen que transformar y amalgamar para corresponderse y así vivir, convivir y sobrevivir para lograr su proyecto de vida". ⁽⁴⁾

³ Ignacio Pichardo Pagaza. **Introducción a la Administración Pública. Bases y Estructura**, p.27.

⁽⁴⁾ Noé Pérez Bello. **Los cambios institucionales del Estado y la Administración Pública Moderna**, p.11

ANEXO 2

CARACTERISTICAS DE UNA BUENA ADMINISTRACION TRIBUTARIA

- La distribución de la carga tributaria ha de ser equitativa en sus dos versiones, equidad horizontal y vertical.
- Ha de ser eficaz, logrando una adecuada incentivación económica y un crecimiento armonioso.
- Ha de ser flexible, es decir, que las variaciones en la coyuntura económica ligadas al carácter cíclico de la economía de mercado, respondan a los ingresos públicos de forma estabilizadora.
- Ha de causar las mínimas interferencias sobre la actividad social y económica. El sistema ha de ser "neutral".
- Ha de ser suficiente, para hacer frente al amplio conjunto de necesidades que requiere el Estado Moderno.
- El Sistema fiscal debe permitir una Administración justa y no arbitraria y debería ser comprensible para el contribuyente. Además, el costo de Administración y cumplimiento debe ser todo lo bajo que resulte compatible con los demás objetivos. ¹

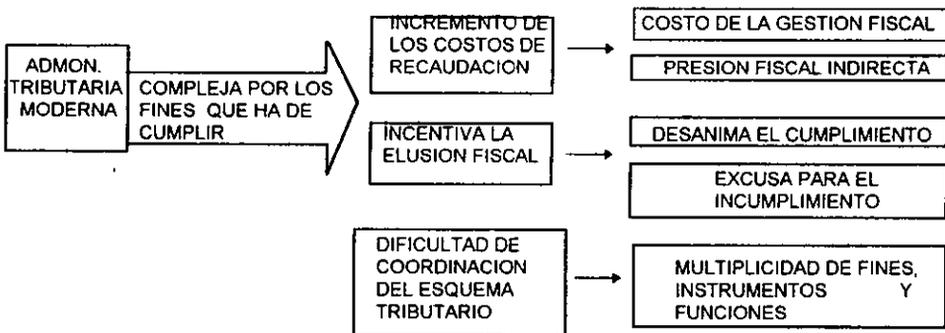
¹ Miguel Cruz Amorós. *Mejoramiento y Simplificación del Sistema Jurídico Tributario*, p.6.

ANEXO 3

EFFECTOS NEGATIVOS DE LA COMPLEJIDAD DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS MODERNOS

1. Incremento de los costos de recaudación, producido por dos vías:
 - a) Aumento en el costo de la gestión fiscal.
 - b) Aumento de la presión fiscal indirecta al obligar al contribuyente a dedicar más atención, tiempo o incluso, a pagar un profesional para cumplir con sus obligaciones fiscales.
2. Posibilidad de elusión fiscal, al desanimar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y servir de excusa para su incumplimiento.
3. Mayores dificultades de coordinación, propias de la multiplicidad de fines, instrumentos y funciones del esquema tributario.

En función de lo anterior, los esquemas tributarios modernos deben compatibilizar con el mínimo de costos y los fines que persigue, de tal forma que el sistema sea simple y no obstaculice la consecución de otros objetivos de política fiscal.



ANEXO 4

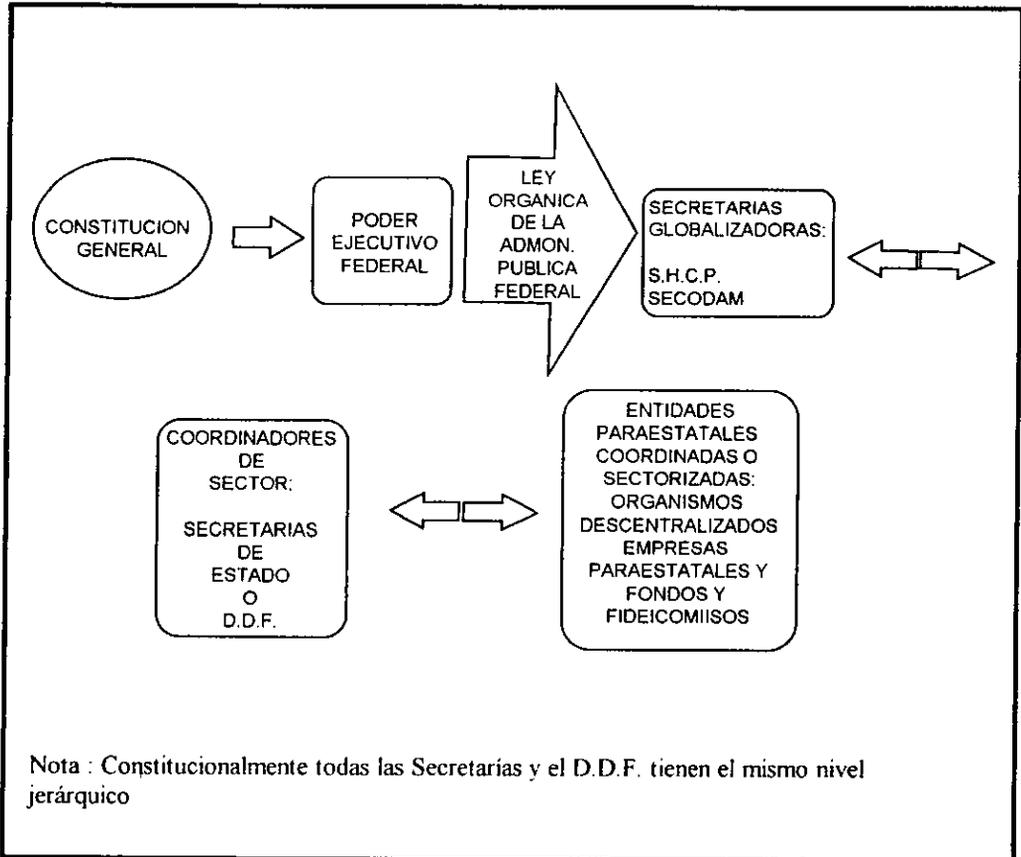
FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PODER EJECUTIVO

FACULTAD / ATRIBUCION	EJEMPLO
<ul style="list-style-type: none"> • Exclusivas 	<ul style="list-style-type: none"> • Promulgación, ejecución y reglamentación de leyes. • Nombrar y remover a los funcionarios de la administración pública.
<ul style="list-style-type: none"> • Con aprobación de la Cámara de Diputados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombrar magistrados del tribunal superior de justicia.
<ul style="list-style-type: none"> • Con aprobación de la Cámara de Senadores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombrar ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea. • Disponer de la guardia nacional.
<ul style="list-style-type: none"> • Con aprobación del congreso general 	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración de guerra • Celebrar tratados internacionales • Destituir autoridades judiciales
<ul style="list-style-type: none"> • Relacionadas con el poder judicial 	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitarle los auxilios necesarios para el ejercicio de sus funciones • Conceder Indultos

Basado en: Ignacio Pichardo Pagaza. "Sector de la Administración Federal". **Introducción a la Administración Pública. Bases y Estructura.**

ANEXO 5

ESQUEMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL



Basado en: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

A N E X O 6

FUNCIONES PRINCIPALES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) formula la política del Gobierno Federal en las materias financieras, fiscal, de gasto público, bancaria, de divisas y de precios y tarifas de bienes y servicios del sector público.

HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

A través de las Direcciones General, se encarga de ver a cuánto asciende el gasto que les es permitido a las entidades paraestatales y dependencias públicas, propone las fuentes de crédito y financiamiento, provenientes ya sea del exterior o bien de organismos nacionales y posteriormente lo autoriza; esto con el fin de que haya un equilibrio entre los recursos que tienen y aquéllos que gastan dichos órganos públicos.

Se encarga de manejar la deuda del gobierno y vigila el destino de estos recursos. Lleva a cabo las solicitudes de financiamiento de empresas privadas, llevando el registro de su deuda externa.

Instituciones Financieras

Por otro lado, interviene en los programas financieros de la banca de desarrollo, como Banrural, Banobras, Nafinsa, etc., que son instituciones que otorgan crédito y canalizan los recursos para fomentar el desarrollo del país.

En cuanto a banca múltiple, a la que pertenecen los bancos comerciales como Banamex, Bancomer, Serfin, etc., regula las actividades de este tipo de instituciones, al igual que las de seguros, casas de bolsa, casas de cambio y afianzadoras. Autoriza la fusión de instituciones financieras y la constitución de grupos financieros.

CREDITO PUBLICO

En relación con la política crediticia, la SHCP realiza los programas referentes a la negociación y contratación de financiamiento con organismos financieros tanto nacionales como internacionales, así como la captación de recursos en los mercados internacionales de capital realizando los estudios y análisis de los mismos.

Promueve la inversión nacional y extranjera mediante el empleo de instrumentos financieros.

INGRESOS

La SHCP se encarga de proponer la política fiscal, aduanera, los proyectos de aranceles y medidas de regulación, autoriza el otorgamiento de estímulos fiscales, franquicias, exenciones y subsidios para el desarrollo de la economía nacional. Definen la política impositiva, las tasas de impuestos que se aplicarán y el periodo de pago de los mismo.

Lleva a cabo el proceso de recaudación de contribuciones, realiza inspecciones vigilando que se cumplan las obligaciones fiscales e impone las acciones si se comete alguna infracción.

En lo que se refiere a aduanas, determina su establecimiento, regula la entrada y salida de mercancías de país, las valúa para determinar el impuesto que pagarán. Coordina los servicios aduanales en aeropuertos para que los pasajeros en vuelos internacionales hagan el pago de impuestos respecto a mercancías que entren o salgan del país.

La SHCP está en coordinación con los estados de la república, calculando las cantidades (provenientes de impuestos) que le pertenecen a los estados de la federación y a los municipios.

PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

Propone las prioridades económicas y sociales de la política de desarrollo. Toma en consideración los proyectos de inversión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para incluirlos en el presupuesto de la federación. Define el monto global de gasto público y determina el presupuesto a que deberán sujetarse dichas dependencias y entidades. Integra el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento de Distrito Federal; define la forma en que han de rendir información sobre los subsidios y transferencias que las entidades otorgan.

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), como órgano administrativo desconcentrado, desarrolla sistemas de información estadística económica, social y sobre contabilidad nacional. Realiza censos y encuestas económicas y sociodemográficas

PROCURADURIA FISCAL Y TESORERIA FISCAL DE LA FEDERACION

La Procuraduría Fiscal de la Federación representa a la Federación en controversias fiscales, en toda clase de juicios, investigaciones o procedimientos administrativos ante los Tribunales de la República.

La Tesorería Fiscal de la Federación recolecta todos los ingresos que recibe la SHCP, maneja el movimientos de los fondos para controlar el patrimonio de la federación, controla la inversiones financieras del gobierno federal y participa en la emisión de títulos de deuda pública como por ejemplo, los Cetes.

Fuente: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. "Estructura y Funcionamiento de la Administración Pública Federal". Págs. 133-135.

ANEXO 7

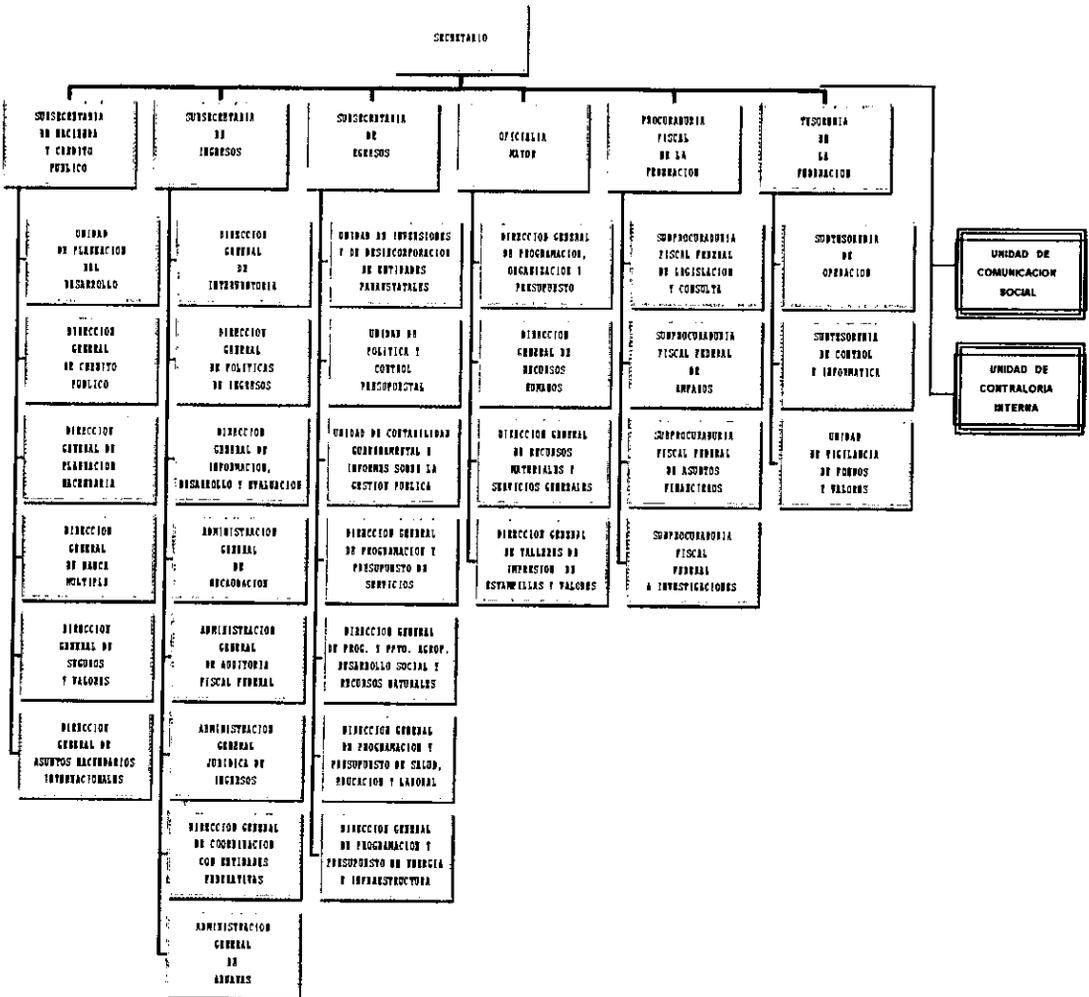
ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

LEY	ARTICULOS QUE DELIMITAN LAS ATRIBUCIONES DE LA S.H.C.P.
Ley orgánica de la Administración Pública Federal	Artículo 31 Fracciones I a la XXV.
Ley General de Deuda Pública	Artículo 4º Fracciones I a la VII. Artículo 5º Fracciones I a la V.
Ley de Planeación	Artículo 14 Fracciones I a la VII Artículo 15 Fracciones I a la V
Ley Aduanera	Artículo 144 Fracciones I a la XXX.

Diario Oficial de la Federación del 30 de Diciembre de 1996, p.p. 19-23.

ANEXO 8

ESTRUCTURA ORGANICA DE LA S.H.C.P.



Fuente: Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1996

A N E X O 9

DEFINICION DE LAS PRINCIPALES CONTRIBUCIONES E INGRESOS DEL ESTADO

a. **Impuestos**, son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho, previstas por la misma.

b. **Aportaciones de Seguridad Social**, son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionadas por el Estado.

c. **Derechos**, son las contribuciones establecidas en ley como contraprestación por los servicios que da el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación.

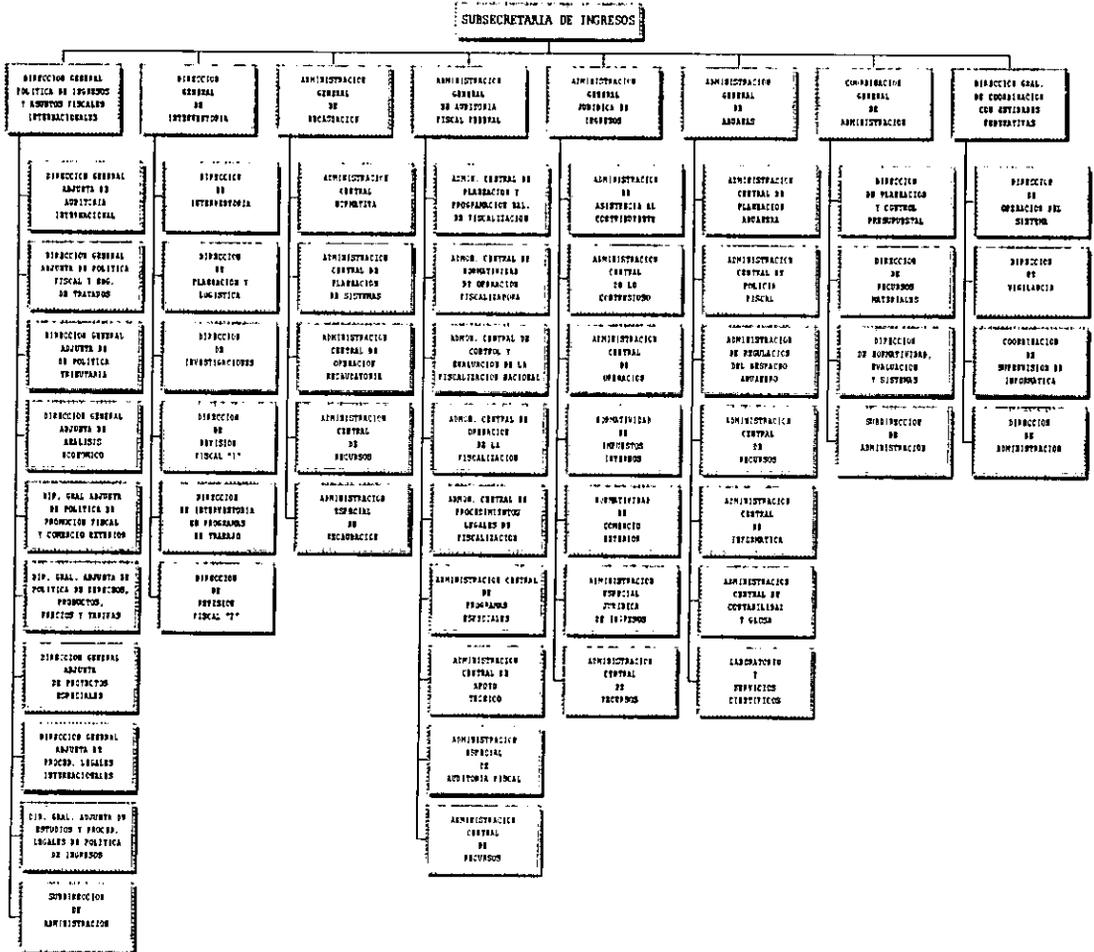
d. **Aprovechamientos**, son los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones de los ingresos derivados de financiamientos y de los que otorgan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Son los impuestos e intereses acumulados que no se pagaron oportunamente y que causan una sobre tasa de intereses.

e. **Productos**, son las contraprestaciones por los servicios que da el Estado en sus funciones de derecho privado, así como el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes y dominio privado. Es decir, son las rentas que obtiene el Estado por alquilar un inmueble o el producto de las ventas de sus propios bienes.

ANEXO 10

ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SUBSECRETARIA DE INGRESOS



Fuente: Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1996

ANEXO 11

NIVELES ADMINISTRATIVOS DE LA ADMINISTRACION GENERAL DE RECAUDACION

NIVEL	Cuatro Administraciones Centrales y una Especial de Recaudación
--------------	---

CENTRAL	<table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%;">1.- Planeación y Sistemas</td> <td style="width: 50%;">4.- Recursos</td> </tr> <tr> <td>2.- Operación Recaudatoria</td> <td>5.- Especial de Recaudación</td> </tr> <tr> <td>3.- Normatividad</td> <td></td> </tr> </table>	1.- Planeación y Sistemas	4.- Recursos	2.- Operación Recaudatoria	5.- Especial de Recaudación	3.- Normatividad	
1.- Planeación y Sistemas	4.- Recursos						
2.- Operación Recaudatoria	5.- Especial de Recaudación						
3.- Normatividad							

NIVEL	Ocho Administraciones Regionales de Recaudación (1)	65 Administraciones Locales de Recaudación que circunscribe (2)	Sede de la Administración Regional (1)
--------------	---	---	--

Regional (1)	<ul style="list-style-type: none">• Noroeste	1. Mexicali 2 Tijuana 3 Ensenada 4 La Paz 5 Hermosillo	6 Cd. Obregón 7 Nogales 8 Culiacán 9 Los Mochis 10 Mazatlán	Cd. Obregón
Local (2)				
	<ul style="list-style-type: none">• Norte-Centro	11. Chihuahua 12. Cd. Juárez 13. Saltillo 14. Piedras N.	15 Torreón 16 Durango 17 Zacatecas	Zacatecas
	<ul style="list-style-type: none">• Noreste	18 Monterrey 19. Guadalupe 20. San Pedro Garza G. 21. Tampico	22 Cd. Victoria 23 Reynosa 24. Nvo. Laredo 25. Tuxpan 26. Matamoros	Monterrey
	<ul style="list-style-type: none">• Occidente	27. Guadalajara 28. Guadalajara Sur 29. Zapopan 30. Cd. Guzmán	31. Pto. Vallarta 32. Colima 33. Tepic 34. Aguascalientes 35.	Guadalajara

NIVEL	Ocho Administraciones Regionales de Recaudación (1)	65 Administraciones Locales de Recaudación que circunscribe (2)	Sede de la Administración Regional (1)
--------------	---	---	--

Regional (1)	<ul style="list-style-type: none"> • Golfo-Pacífico • Sur • Centro • Metropolitana 	35 Puebla 36. Tlaxcala 37. Acapulco 38. Iguala	39. Cuernavaca 40. Xalapa 41. Veracruz 42. Córdoba 43. Coatzacoalcos	Puebla
Local (2)		44. Oaxaca 45. Villahermosa 46. Tuxtla Gtz. 47. Tapachula	48. Campeche 49. Mérida 50. Cancún 51. Chetumal	Oaxaca
		52 Celaya 53. Irapuato 54. León 55. Querétaro	56. Pachuca 57. Morelia 58. Uruapan 59. San Luis P.	Celaya
		60. Toluca 61. Naucalpan 62. Norte, D.F.	63. Centro, D.F. 64. Sur, D.F. 65. Oriente, D.F.	Sur, D.F.

ANEXO 11

NIVELES ADMINISTRATIVOS DE LA ADMINISTRACION GENERAL DE AUDITORIA FISCAL

NIVEL	9 Administraciones Centrales y 1 Especial de Auditoría Fiscal
--------------	---

CENTRAL	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planeación y Programación Nacional de la Fiscalización 2. Normatividad de la Operación Fiscalizadora 3. Comercio Exterior 4. Control y Evaluación de la Fiscalización Nacional 5. Operación de la Fiscalización 6. Procedimientos Legales de Fiscalización 7. Recursos 8. Programas Especiales 9. Apoyo Técnico 10. Especial de Auditoría Fiscal
----------------	--

NIVEL	Ocho Administraciones Regionales de Auditoría (1)	65 Administraciones Locales de Auditoría que circunscribe (2)	Sede de la Administración Regional (1)
--------------	---	---	--

Regional (1)	• Noroeste	1. Mexicali	6 Cd. Obregón	Cd. Obregón
Local (2)		2 Tijuana	7 Nogales	
		3 Ensenada	8 Culiacán	
		4 La Paz	9 Los Mochis	
		5 Hermosillo	10 Mazatlán	

Regional (1)	• Norte-Centro	11. Chihuahua 12. Cd. Juárez 13. Saltillo 14. Piedras N.	15 Torreón 16 Durango 17 Zacatecas	Zacatecas
Local (2)				
	• Noreste	18 Monterrey 19. Guadalupe 20. San Pedro Garza G. 21. Tampico	22 Cd. Victoria 23 Reynosa 24. Nvo. Laredo 25. Tuxpan 26. Matamoros	Monterrey
	• Occidente	27. Guadalajara 28. Guadalajara Sur 29. Zapopan 30. Cd. Guzmán	31. Pto. Vallarta 32. Colima 33. Tepic 34. Aguascalientes	Guadalajara
	• Golfo-Pacífico	35 Puebla 36. Tlaxcala 37. Acapulco 38. Iguala	39. Cuernavaca 40. Xalapa 41. Veracruz 42. Córdoba 43. Coatzacoalcos	Puebla
	• Sur	44. Oaxaca 45. Villahermosa 46. Tuxtla Gtz. 47. Tapachula	48. Campeche 49. Mérida 50. Cancún 51. Chetumal	Oaxaca
	• Centro	52 Celaya 53. Irapuato 54. León 55. Querétaro	56. Pachuca 57. Morelia 58. Uruapan 59. San Luis P.	Celaya
	• Metropolitana	60. Toluca 61. Naucalpan 62. Norte, D.F.	63. Centro, D.F. 64. Sur, D.F. 65. Oriente, D.F.	Sur, D.F.

ANEXO 11

NIVELES ADMINISTRATIVOS DE LA ADMINISTRACION GENERAL JURIDICA DE INGRESOS

NIVEL	Cinco Administraciones Centrales y una Especial Jurídica de Ingresos
--------------	--

CENTRAL	<ol style="list-style-type: none"> 1.-Asistencia al Contribuyente 2.- De lo Contencioso 3.- Operación 4.- Normatividad de Impuestos Internos 5.- Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal 6.- Especial Jurídica de Ingresos
----------------	--

NIVEL	Ocho Administraciones Regionales Jurídica de Ingresos(1)	65 Administraciones Locales Jurídica de Ingresos que circunscribe (2)	Sede de la Administración Regional (1)
--------------	--	---	--

Regional (1)	<ul style="list-style-type: none">• Noroeste	1. Mexicali 2 Tijuana 3 Ensenada 4 La Paz 5 Hermosillo	6 Cd. Obregón 7 Nogales 8 Culiacán 9 Los Mochis 10 Mazatlán	Cd. Obregón
Local (2)				
	<ul style="list-style-type: none">• Norte-Centro	11. Chihuahua 12. Cd. Juárez 13. Saltillo 14. Piedras N.	15 Torreón 16 Durango 17 Zacatecas	Zacatecas
	<ul style="list-style-type: none">• Noreste	18 Monterrey 19. Guadalupe 20. San Pedro Garza G. 21. Tampico	22 Cd. Victoria 23 Reynosa 24. Nvo. Laredo 25. Tuxpan 26. Matamoros	Monterrey

	• Occidente	27. Guadalajara 28. Guadalajara Sur 29. Zapopan 30. Cd. Guzmán	31. Pto. Vallarta 32. Colima 33. Tepic 34. Aguascalientes	Guadalajara
	• Golfo-Pacífico	35. Puebla 36. Tlaxcala 37. Acapulco 38. Iguala	39. Cuernavaca 40. Xalapa 41. Veracruz 42. Córdoba 43. Coatzacoalcos	Puebla
	• Sur	44. Oaxaca 45. Villahermosa 46. Tuxtla Gtz. 47. Tapachula	48. Campeche 49. Mérida 50. Cancún 51. Chetumal	Oaxaca
	• Centro	52. Celaya 53. Irapuato 54. León 55. Querétaro	56. Pachuca 57. Morelia 58. Uruapan 59. San Luis P.	Celaya
	• Metropolitana	60. Toluca 61. Naucalpan 62. Norte, D.F.	63. Centro, D.F. 64. Sur, D.F. 65. Oriente, D.F.	Sur, D.F.

ANEXO 11

NIVELES ADMINISTRATIVOS DE LA ADMINISTRACION GENERAL DE ADUANAS

NIVEL	Siete Administraciones Centrales de:		
CENTRAL	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Planeación Aduanera 2.- Regulación del Despacho Aduanero 3.- Informática 4.- Contabilidad y Glosa 5.- Laboratorio y Servicios Científicos 6.- Policía Fiscal Federal 7.- Recursos 		
NIVEL	Ocho Administraciones Regionales de Aduanas (1)	47 Aduanas (2)	Sede de la Administración Regional (1)
Regional (1)	• Noroeste	1. Agua Prieta 2. Ensenada 3. Guaymas 4. La Paz 5. Mazatlán 6. Mexicali	7. Naco 8. Nogales 9. San Luis Rio C. 10. Sonoyta 11. Tecate 12. Tijuana
Local (2)		• Norte-Centro	13. Cd. Acuña 14. Chihuahua 15. Gral. Rodrigo M.Q. 16. Cd. Juárez
	• Noreste	20. Colombia 21. Monterrey 22. Matamoros 23. Cd. Miguel Alemán 24. Nvo. Laredo	25. Cd. Reynosa 26. Tampico 27. Tuxpan 46. Altamira 47. Cd. Camargo

	• Occidente	28. Aguascalientes 29. Guadalajara 30. Manzanillo 31. Lázaro Cárdenas		
	• Golfo-Pacífico	34. Acapulco 36. Puebla	35. Coahuila de Zaragoza 37. Veracruz	
	• Sur	40. Cd. Hidalgo 42. Subteniente López	38. Cancún 39. Cd. del Carmen 41. Progreso 43. Salina Cruz	
	• Centro	32. Querétaro		
	• Metropolitana	33. Toluca 44. Aeropuerto Inter. De la cd. México 45. De México		

ANEXO 12

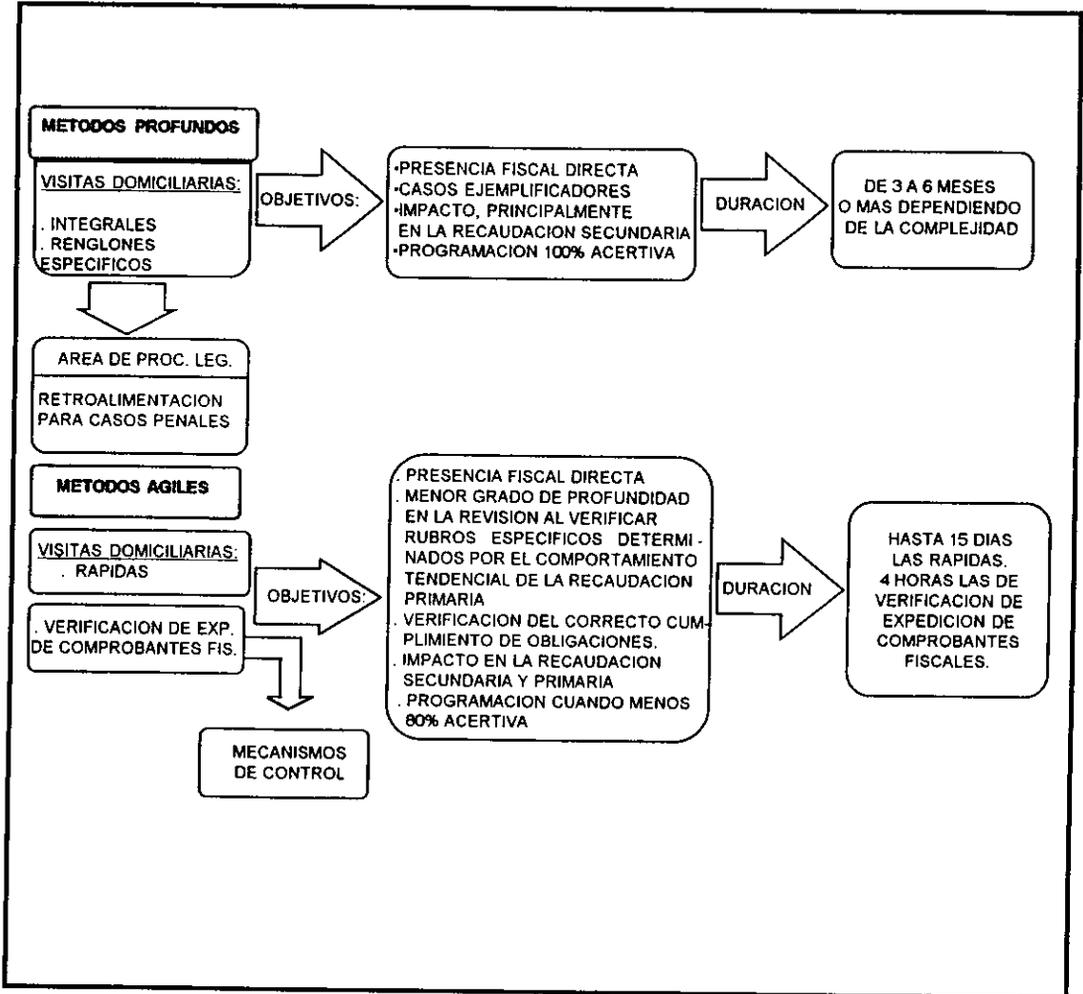
APARATO FISCALIZADOR VS. UNIVERSO DE CONTRIBUYENTES

AÑO	APARATO FISCALIZADOR	% DE CRECIMIENTO	UNIVERSO DE CONTRIBUYENTES	% DE CRECIMIENTO	UNIVERSO PERCAPITA
1994	12,026		4'607,496		383.13
1995	10,662	(11.34)	4'698,508	2.0	440.68
1996	10,738	0.7	4'417,499	(6.0)	411.39
1997	10,647	(0.8)	4'068,421	(8.0)	382.12

Fuente: Sistema Único de Información de la AGAFF.

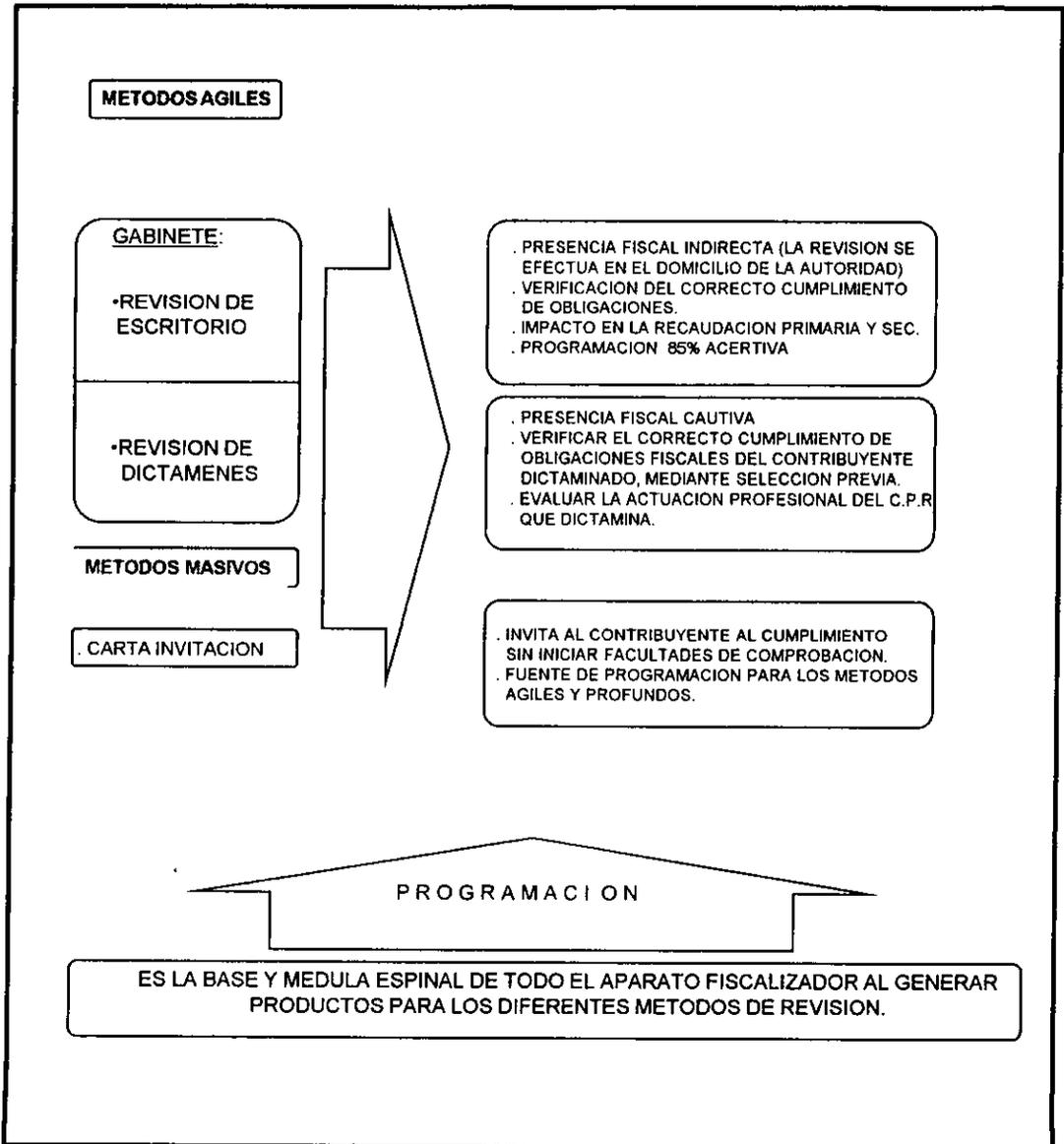
ANEXO 13

FILOSOFIA DE LOS METODOS DE FISCALIZACION



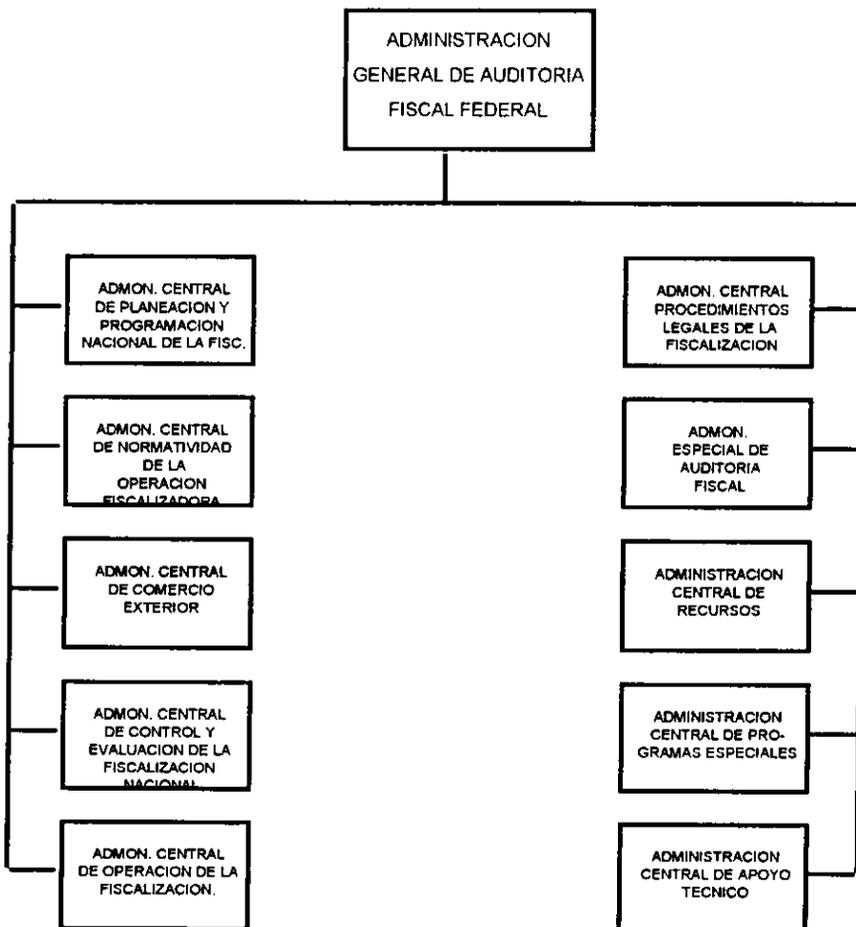
ANEXO 13

FILOSOFIA DE LOS METODOS DE FISCALIZACION



ANEXO 14

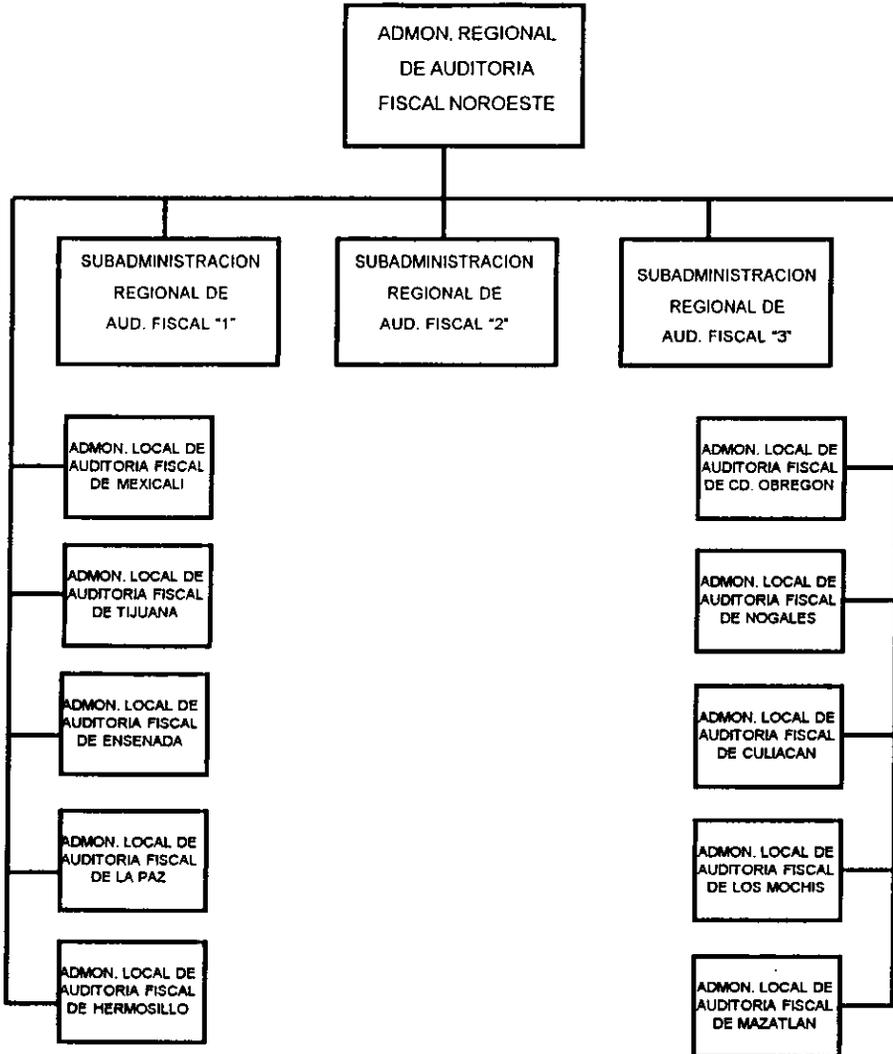
ESTRUCTURA ORGANICA DE LA AGAFF (NIVEL CENTRAL)



Fuente: Manual de Organización de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal de 1995

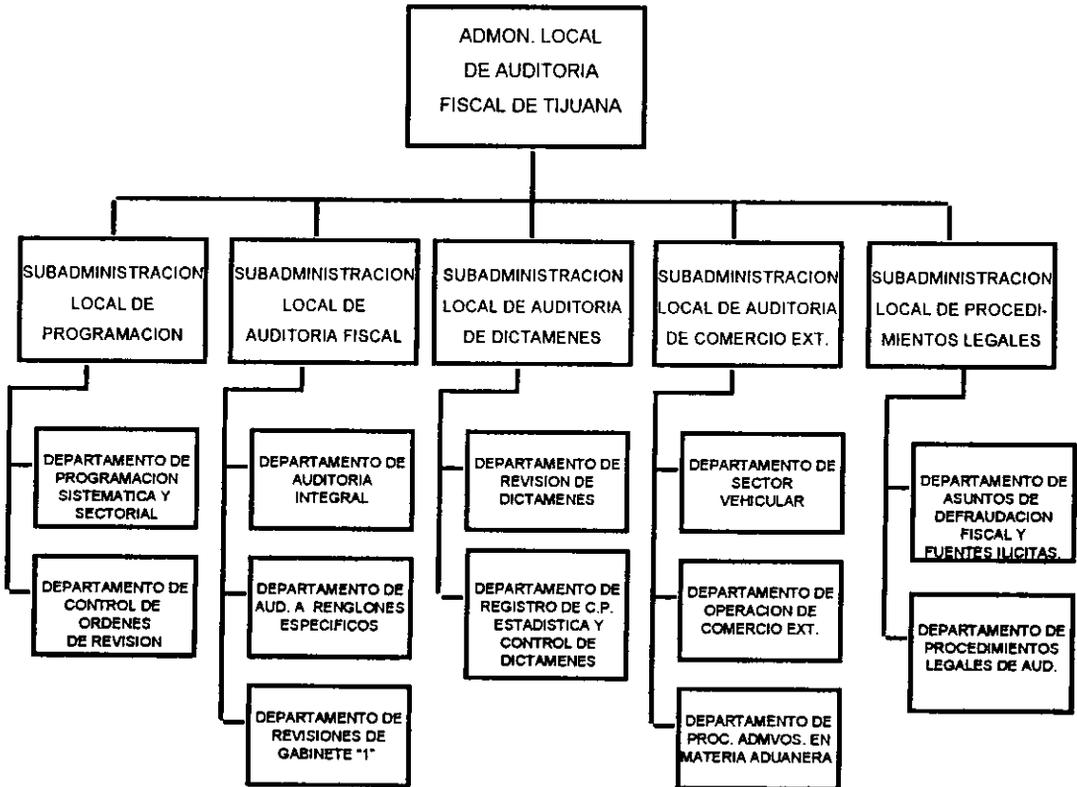
ANEXO 14

ESTRUCTURA ORGANICA DE LA AGAFF (NIVEL REGIONAL. EJEMPLO DE UNA ADMINISTRACION REGIONAL DE AUDITORIA FISCAL)



Fuente: Manual de Organización de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal de 1995

ANEXO 14
ESTRUCTURA ORGANICA DE LA AGAFF
 (NIVEL LOCAL. EJEMPLO DE UNA ADMINISTRACION
 LOCAL DE AUDITORIA FISCAL)

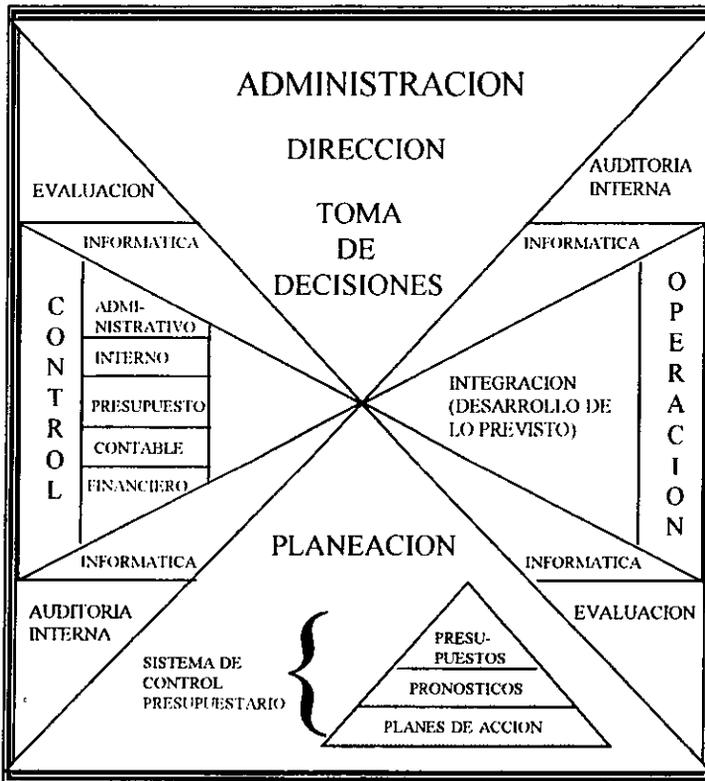


Fuente: Manual de Organización de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal de 1995

ANEXO 15

EL PROCESO ADMINISTRATIVO

COORDINACION



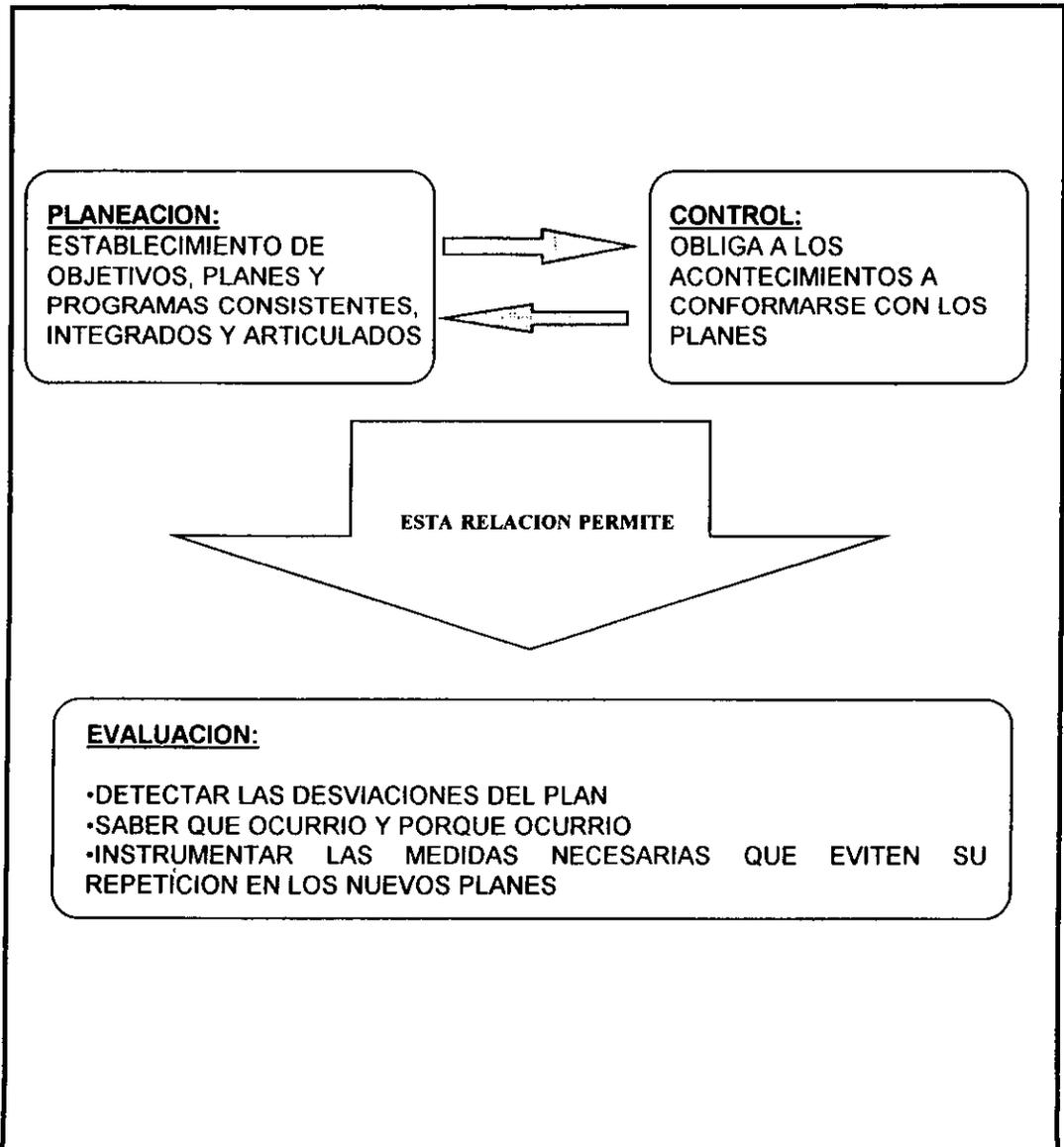
ANEXO 16

RAZONES QUE JUSTIFICAN EL CONTROL INTERNO DENTRO DE LAS ORGANIZACIONES

- Hace posible que las operaciones de cualquier Institución se conduzcan en orden y con eficiencia.
- En el proceso decisorio, establece la obligación para que los directores rindan cuentas sobre las decisiones tomadas y acerca de aquellas acciones comprendidas en el Plan de Organización.
- El control hace posible principalmente, prevenir ciertas irregularidades hacendarias, financieras y operativas.
- Desde el punto de vista racional, asegura la protección del activo físico.
- Constituye una herramienta que otorga cierto grado de confiabilidad de la calidad de información para la dirección de las organizaciones.
- Pronostican el resultado de las decisiones y lo comparan con el resultado de las decisiones para corregir en donde hay discrepancia. De tal manera que los sistemas de control deben estar concatenados con todo sistema de toma de decisiones, los cuales a su vez requieren de sistemas de información para proporcionar los datos necesarios. Estos tres sistemas: decisión, control e información, se combinan para formar un sistema de administración.

ANEXO 17

ASPECTOS IMPORTANTES SOBRE LAS FUNCIONES DE CONTROL Y EVALUACION



ANEXO 17

ASPECTOS IMPORTANTES SOBRE LA FUNCION DE EVALUACION

La evaluación constituye un elemento esencial de la planeación porque permite conocer la medida y el modo en que se van alcanzando los objetivos. Identifica incongruencias, desviaciones, incumplimientos y diferencias en el desarrollo y el resultado de las acciones y hace posible adoptar las medidas correctivas a que hay lugar.

La evaluación tiene como base principalmente tres aspectos centrales: Los grandes objetivos nacionales; los programas destinados a alcanzarlos y el presupuesto que provee los medios de su concretización.

Dentro de este contexto, la evaluación mide los aspectos de las acciones públicas siguientes:

- La contribución efectiva al cumplimiento de los grandes objetivos.
- El apego que tengan a los programas.
- El cumplimiento de las metas.
- La consecución de los efectos esperados y la vida útil de ellos mismos.
- El uso óptimo de los recursos tanto financieros, humanos, materiales y técnicos, así como el tiempo.
- La existencia y operatividad de los instrumentos administrativos y legales que posibiliten la acción gubernamental.

Basado en: Ignacio Pichardo Pagaza. **Introducción a la Administración Pública. Funciones y Especialidades.**

ANEXO 18

ELEMENTOS QUE RECOGE LA ADMINISTRACION PUBLICA ACERCA DEL CONTROL

- El control debe centralizarse en un órgano especial, con el fin de preservar el principio de la unidad de mando.
- La necesidad que ese órgano tenga autoridad suficiente para nombrar o separar del servicio a los funcionarios de alto nivel.
- Establecimiento con criterio funcional, de un nivel intermedio de autoridad entre el órgano de control y las dependencias y entidades sujetas a control.
- Dotar al órgano ejecutor del control de jerarquía, de presupuesto y de personal adecuado para engranar el funcionamiento global de toda la Administración Pública.

Basado en: Ignacio Pichardo Pagaza. **Introducción a la Administración Pública. Funciones y Especialidades.**

Ackoff L. Rusell. **Un Concepto de Planeación de Empresas.**

ANEXO 19

MEDIOS PARA REALIZAR LA FUNCION DE CONTROL Y EVALUACION

- **La Fiscalización.**- Su significado es muy amplio; se concibe como sinónimo de inspección, vigilancia, seguimiento de auditorías, supervisión, control y de evaluación; evaluar es medir y ello implica comparar. Permite cuidar y comprobar el apego a la ley y a las normas establecidas.
- **La Contabilidad.**- Registra todas las operaciones presupuestarias y patrimoniales de las organizaciones. Analiza la documentación de todas las operaciones a realizar. Es un elemento básico para registrar las operaciones efectuadas y obtener conclusiones para el control y la evaluación.
- **La Auditoría.**- Consiste en la revisión detallada y amplia de todas las operaciones financieras y administrativas; se lleva a cabo posteriormente a su ejecución y proporciona elementos para la evaluación de éstas. Se clasifica en financiera y operacional, de gestión o de resultados.
- La auditoría financiera abarca la verificación de operaciones, registros, informes y estados financieros de un periodo; el grado de cumplimiento de las disposiciones legales, políticas; así como la evaluación de los mecanismos de control interno.
- La auditoría operacional, de gestión o de resultados lleva a cabo el exámen y evaluación de los procesos de planeación, organización, dirección y control interno administrativo; así como de los métodos del empleo de recursos humanos, materiales y financieros y de los propios resultados de las operaciones programadas.

ANEXO 19

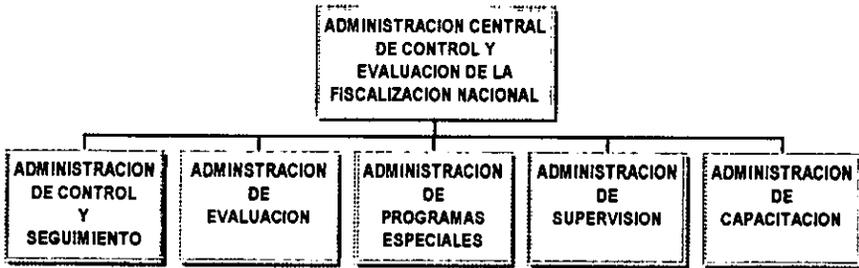
MEDIOS PARA RELIZAR LA FUNCION DE CONTROL Y EVALUACION

- **Supervision.**- Consiste en la verificación específica de la correcta aplicación de normas, leyes, criterios, políticas y procedimientos especificados para cada una de las funciones de una organización.
- Se realiza durante o posterior al desarrollo de los procedimientos.

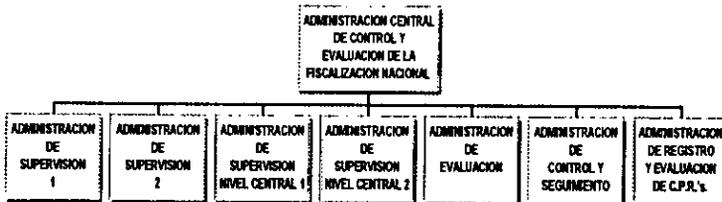
Basado en: Ignacio Pichardo Pagaza. **Introducción a la Administración Pública. Funciones y Especialidades.**

ANEXO 20

ESTRUCTURA ORGANICA DE LA ADMINISTRACION CENTRAL DE CONTROL Y EVALUACION DE LA FISCALIZACION NACIONAL EN 1995



ESTRUCTURA ORGANICA DE LA ADMINISTRACION CENTRAL DE CONTROL Y EVALUACION DE LA FISCALIZACION NACIONAL EN 1996



Basado en: Manual de Organización de la Administración Central de Control y Evaluación de la Fiscalización Nacional, 1995 y 1996.

ANEXO 21

PRINCIPALES PARAMETROS DE CONTROL DE LA ACCION FISCALIZADORA

- **UNIVERSO DE CONTRIBUYENTES**
- **METAS PROGRAMADAS**
- **REVISIONES TERMINADAS**
- **REVISIONES TERMINADAS CON OBSERVACIONES**
- **CIFRAS LIQUIDADAS**
- **CIFRAS COBRADAS**
- **TOTAL DE PERSONAL Y NUMERO DE PERSONAL
OPERATIVO**
- **PRESUPUESTO EJERCIDO**
- **REVISIONES AUTOCORREGIDAS Y LIQUIDADAS**
- **RECAUDACION PRIMARIA**

ANEXO 22

PRINCIPALES INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD DE LA ACCION FISCALIZADORA UTILIZADOS DURANTE 1995

- **PRESENCIA FISCAL**
- **EFFECTIVIDAD**
- **CIFRAS LIQUIDADAS**
- **CIFRAS COBRADAS**
- **CIFRAS COBRADAS VS. PERSONAL OPERATIVO**
- **CIFRAS COBRADAS VS. TOTAL DE PERSONAL**
- **COSTO BENEFICIO**
- **CIFRAS COBRADAS / LIQUIDADAS**

ANEXO 24

FACULTADES DE LOS PRINCIPALES ORGANOS DE CONTROL INTERNO Y EXTERNO QUE INCIDEN EN LA ACCION FISCALIZADORA

ORGANO DE CONTROL			FACULTAD GENERICA	OBSERVACIONES
INTERNO	EXTERNO	DENOMINACION		
	X	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo	Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos. Participa con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de procedimientos que permitan el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.	Fue fundada el 29 de diciembre de 1982 y es el órgano de control que se encarga de vigilar el gasto público y a la Administración Pública en su conjunto. Sus facultades están previstas en el artículo 37 de la <u>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</u> .
	X	Contaduría Mayor de Hacienda	Controlar el presupuesto de egresos o la cuenta pública federal.	Sus labores corresponden al legislativo por ser propias de la Cámara de Diputados.
X		Unidad de Contraloría Interna	Vigilar y comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones legales, normas y lineamientos que regulen el funcionamiento de las unidades administrativas de la <u>Secretaría</u> .	Es el órgano de control interno de la S.H.C.P. y sus facultades están establecidas en el artículo 13 del Reglamento Interior de la S.H.C.P.
X		Dirección General de Interventoría	Estudiar y analizar las causas que originan conductas ilícitas por parte de los servidores públicos de las unidades administrativas adscritas a la Subsecretaría de Ingresos, y proponer medidas preventivas a las autoridades correspondientes.	Es el órgano de control interno de la Subsecretaría de Ingresos y sus facultades están establecidas en el artículo 38 del Reglamento Interior de la S.H.C.P.
X		Administración Central de Control y Evaluación de la Fiscalización Nacional	Efectuar el Control, Revisión, vigilancia, Evaluación y Seguimiento en forma integral de la operación de las Unidades Administrativas del área de Auditoría Fiscal; así como vigilar el cumplimiento de los programas dirigidos al desarrollo, capacitación y superación técnica y profesional del personal. Emitir sugerencias, recomendaciones, medidas preventivas y correctivas para promover eficiencia, eficacia y la optimización de recursos.	Es el órgano de control interno centralizado de la Administración General de Auditoría Fiscal.
X		Administraciones Regionales de Auditoría Fiscal	Dirigir, supervisar y coordinar la operación y ejecución de los programas de las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal de su circunscripción.	Es el órgano supervisor del Nivel Regional y sus facultades están contempladas en el artículo 94 del Reglamento Interior de la S.H.C.P.

Fuente: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Reglamento Interior de la S.H.C.P.

ANEXO 25

**MATRIZ DE POSICIONAMIENTOS DE INDICADORES DE
GESTION BASICOS (NIVEL NACIONAL)**

A.R.A.F.	PRESENCIA FISCAL		EFECTIVIDAD **		CIFRAS LIQUIDADAS		CIFRAS COBRADAS		CF. COB. VS PERS. OPER.		CF. COB. VS TOT. DE PERS.		COSTO BENEFICIO		CIF. COB / CIF. LIQUID.		POSICIONAMI. GLOBAL	
	DC.94	DC.95	DC.94	DC.95	DC.94	DC.95	DC.94	DC.95	DC.94	DC.95	DC.94	DC.95	DC.94	DC.95	DC.94	DC.95	DC.94	DC.95
NOROESTE	3	4	3	5	7	9	5	4	4	2	4	2	4	2	6	8	4	4
NORTE - CENTRO	2	6	4	1	6	5	6	5	3	5	3	4	3	3	4	3	2	1
NORESTE	1	5	5	4	4	4	7	8	6	8	6	8	6	8	2	4	5	7
OCCIDENTE	8	3	7	6	5	1	9	6	9	6	8	6	8	6	7	1	8	3
CENTRO	4	8	6	7	2	2	8	10	8	10	9	10	9	10	3	7	7	8
GOLFO - PACIFICO	6	7	2	3	3	6	4	3	5	4	5	5	5	4	1	2	3	2
SUR	5	2	1	2	1	3	10	9	7	7	7	7	7	7	5	5	6	5
METROPOLITANA	7	9	8	8	8	10	3	2	10	9	10	9	10	9	8	9	9	9
AREA OPERATIVA DE LA AGAFF		*	9	9		8	1	1	1	1	1	1	2	1		6		
ADMION. ESPECIAL		1	10	10		7	2	7	2	3	2	3	1	5		10	1	6

* SE DESVIRTUA PORQUE SE PONDERA CON EL UNIVERSO DE CONTRIBUYENTES

** SE CONSIDERAN SOLO METODOS PROFUNDOS

Fuente: Sistema de Control de Indicadores de la Administración Central de Control y Evaluación de la Fiscalización Nacional de la AGAFF

ANEXO 25

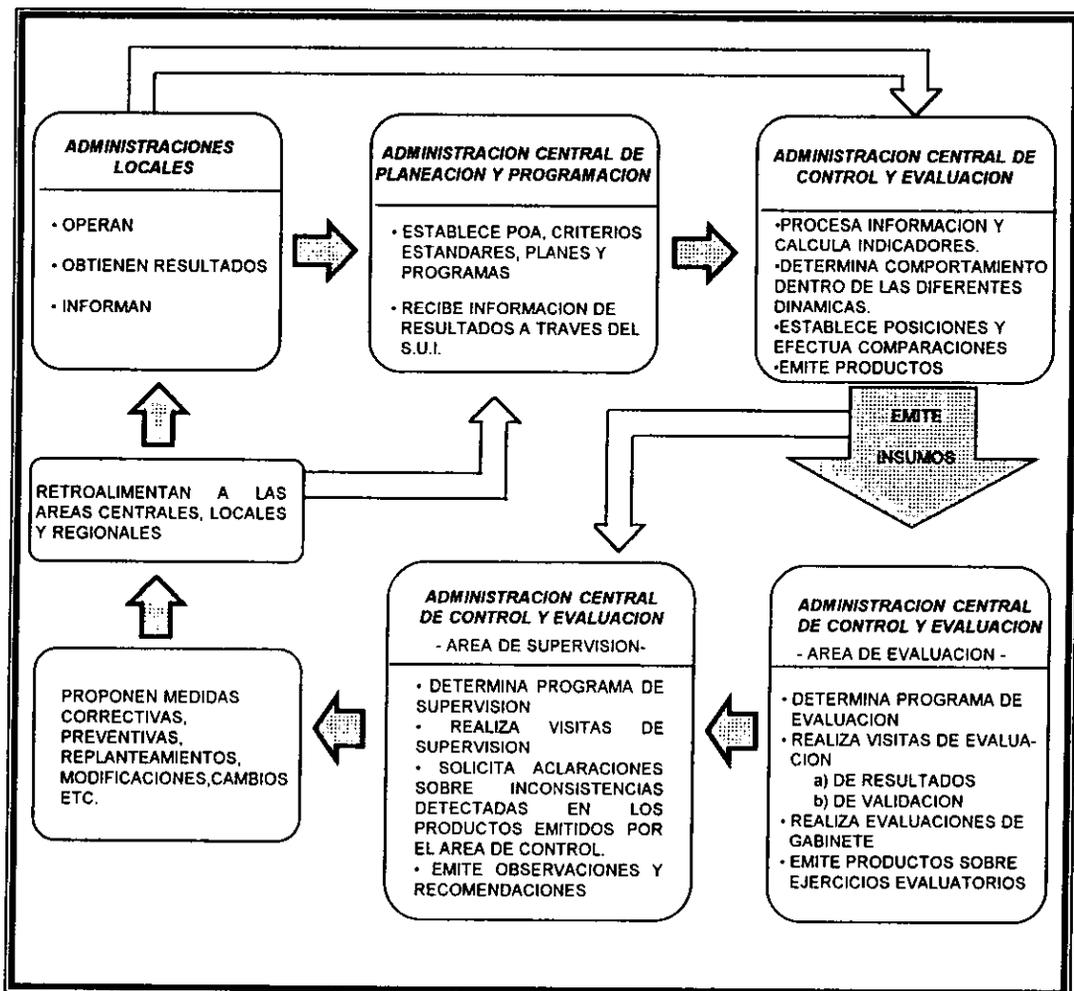
MATRIZ DE POSICIONAMIENTOS DE INDICADORES DE GESTION BASICOS (EJEMPLO DE UNA ARAF)

A.R.A.F.	PRESENCIA FISCAL		EFECTIVIDAD **		CIFRAS LIQUIDADAS		CIFRAS COBRADAS		CIF. COB. VS PERS. OPER.		CIF. COB. VS TOT. DE PERS.		COSTO BENEFICIO		CIF. COB / CIF. LIQUID.		POSICIONAM. GLOBAL	
	DIC.94	DIC.95	DIC.94	DIC.95	DIC.94	DIC.95	DIC.94	DIC.95	DIC.94	DIC.95	DIC.94	DIC.95	DIC.94	DIC.95	DIC.94	DIC.95	DIC.94	DIC.95
NOROESTE	3	4	3	5	7	9	5	4	2	4	2	4	2	4	6	8	4	4
CD. OBREGON	35	24	56	25	64	65	28	18	20	12	31	12	21	9	65	65	44	26
TIJUANA	21	32	57	53	50	22	15	20	37	35	36	36	30	29	41	12	36	28
MEXICALI	9	18	8	26	52	37	24	19	25	16	23	16	22	13	48	28	19	16
LA PAZ	17	35	22	44	49	40	13	8	2	1	3	1	3	1	38	15	9	4
CULLIACAN	32	34	23	37	10	31	21	40	15	44	16	39	12	43	2	43	5	45
HERMOSILLO	25	39	25	41	32	49	7	11	5	7	5	5	6	3	16	29	3	18
ENSENADA	29	36	9	11	13	7	37	36	11	13	8	10	8	20	11	2	4	3
LOS MOCHIS	49	25	55	50	6	15	49	39	29	29	29	25	24	24	8	18	32	24
MAZATLAN	46	50	49	12	25	16	43	23	9	3	9	3	18	5	26	8	25	1
NOGALES	5	7	1	30	46	57	18	30	3	8	2	8	2	4	32	57	2	19
** SE CONSIDERAN SOLO METODOS PROFUNDOS																		

Fuente: Sistema de Control de Indicadores de la Administración Central de Control y Evaluación de la Fiscalización Nacional de la AGAFF

ANEXO 26

ESQUEMA DE FUNCIONAMIENTO DE LAS AREAS DE CONTROL Y SEGUIMIENTO, EVALUACION Y SUPERVISION



ANEXO 27

INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD A NIVEL NACIONAL DESCRIPCION, OBJETIVO Y FORMULACION

INDICADOR	DESCRIPCIÓN Y OBJETIVO	FORMULACION DEL PARAMETRO
1.- AVANCE DEL PROGRAMA OPERATIVO ANUAL (P.O.A.)	<p>ES EL TOTAL DE LAS AUDITORIAS TERMINADAS EN EL MES QUE SE REPORTA, COMPARADO CONTRA EL TOTAL DE REVISIONES PROGRAMADAS AL MISMO PERIODO Y SE REPRESENTA PORCENTUALMENTE</p> <p>OBJETIVO: APRECIAR CADA MES EL GRADO DE AVANCE ALCANZADO RESPECTO AL TOTAL DE ACTOS DE FISCALIZACIÓN QUE DEBE CUMPLIR CADA A.L.A.F.</p>	<p>TOTAL DE REV. TERM. _____ X 100</p> <p>TOT. DE REV. PROGRAMADAS.</p>
2.-PRESENCIA FISCAL	<p>ESTE INDICADOR MIDE, EN EL UNIVERSO DE CONTRIBUYENTES, EL PORCENTAJE DE COBERTURA O PENETRACION DE LA ACCION FISCALIZADORA, A TRAVÉS DE CUALQUIERA DE SUS MODALIDADES O ACTOS DE REVISION, EL CUAL ESTA PREVIAMENTE CUANTIFICADO POR CIRCUNSCRIPCION TERRITORIAL DE CADA A.L.A.F.</p> <p>OBJETIVO.- DETERMINAR EL PORCENTAJE DE COBERTURA FISCALIZADORA, MENSUAL O ANUAL, REALIZADA POR CADA A.L.A.F. EN SU UNIVERSO DE CONTRIBUYENTES.</p>	<p>NUM. DE REVISIONES REALIZADAS _____ X 100</p> <p>UNIVERSO DE CONTRIBUYENTES.</p>
3.- EFECTIVIDAD	<p>REPRESENTA EL PORCENTAJE DE EXITO DE LOS ACTOS DE FISCALIZACION REALIZADOS, A PARTIR DE QUE SE HAYAN DETERMINADO OBSERVACIONES, SIN IMPORTAR SI ESTOS CREDITOS DETERMINADOS SON AUTOCORREGIDOS O LIQUIDADOS.</p> <p>OBJETIVO.- EVALUAR EL GRADO DE ACIERTO PROGRAMATICO DE LAS A.L.A.F'S</p>	<p>REVIS.TERMIN. CON OBS. _____ X 100</p> <p>TOTAL REV. TERMINADAS</p>
4.- CIFRAS LIQUIDADAS	<p>SON LAS CANTIDADES RESULTANTES DE AUDITORIAS CON OBSERVACIONES QUE SE CONCLUYEN POR VIA LEGAL.</p> <p>OBJETIVO.- LOS MONTOS LIQUIDADOS PERMITEN VALORAR EL GRADO DE CALIDAD TECNICA DE LAS AUDITORIAS TERMINADAS, EN VIRTUD DE QUE LAS CONCLUIDAS POR LIQUIDACION SON LAS DE COMERCIO EXTERIOR; AQUELLAS EN QUE NO HAY SOLVENCIA DEL CONTRIBUYENTE AUDITADO; LAS QUE PRESENTAN ALGUN VICIO DE PROCEDIMIENTO O DEFICIENCIA TECNICA O BIEN, LAS QUE AL IMPONER LAS MULTAS POR LA COMISION DE INFRACCIONES NO MOTIVAN NI FUNDAMENTAN LA RESOLUCION CONFORME A LO SEÑALADO</p>	<p>MONTO DE LIQUIDACIONES. (ACUMULADO AL PERIODO)</p>

Fuente: Sistema de Control de Indicadores.

ANEXO 27

**INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD A NIVEL NACIONAL
DESCRIPCION, OBJETIVO Y FORMULACION**

INDICADOR	DESCRIPCIÓN Y OBJETIVO	FORMULACION DEL PARAMETRO
<p>5.-CIFRAS COBRADAS</p>	<p>EN EL ART. 75 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, ESTAS IRREGULARIDADES EN EL DESAHOGO DE LA REVISION IMPIDEN QUE EL CONTRIBUYENTE SE COMPROMETA CON LOS RESULTADOS OBTENIDOS DE LAS MISMAS; Y POR ENDE, A LA AUTOCORRECCION.</p> <p>REPRESENTA EN FORMA NUMERICA, EL RESULTADO MAS INMEDIATO ECONOMICO DE LA ACTIVIDAD FISCALIZADORA; TODA VEZ QUE LAS CIFRAS LIQUIDADAS AUNQUE TAMBIEN FORMAN PARTE DEL ESFUERZO FISCALIZADOR SON SUSCEPTIBLES A LARGO PLAZO Y DE SER ANULADAS EN EL PROCESO LEGAL.</p> <p>LAS CIFRAS COBRADAS SON EL RESULTADO DE REVISIONES CON OBSERVACIONES CONTUNDENTES Y DE PROCEDIMIENTOS IMPECABLES QUE CONCLUYERON EN AUTOCORRECCION POR PARTE DEL CONTRIBUYENTE.</p> <p>OBJETIVO.- AL IGUAL QUE EL INDICADOR ANTERIOR, EL MONTO DE CIFRAS COBRADAS NOS PERMITE, RATIFICAR O DESVIRTUAR LA EXISTENCIA DE CALIDAD TECNICA EN LAS REVISIONES TERMINADAS. ASI COMO MEDIR EL IMPACTO DEL PROGRAMA DE FISCALIZACION, EN TERMINOS DE LA RECAUDACION SECUNDARIA Y DE LA META QUE, EN BASE AL POTENCIAL FISCALIZADOR, SE ESTABLECE EN ESTE RUBRO.</p>	<p>CIFRAS EFECTIVAMENTE COBRADAS, ACUMULADAS AL PERIODO</p>
<p>6.- AVANCE DEL PROGRAMA DE CIFRAS COBRADAS</p>	<p>ES UN PORCENTAJE QUE REFLEJA EL GRADO DE AVANCE LOGRADO HACIA LA META MENSUAL, DE CIFRAS COBRADAS REALES.</p> <p>OBJETIVO.- PODER PREVER CON LA MAYOR ANTICIPACION POSIBLE FALLAS DE EFICIENCIA O EFECTIVIDAD OPERACIONAL O PROGRAMATICA; ASI COMO DETECTAR OPERACIONES EXITOSAS QUE CUMPLEN O REBAZAN LAS EXPECTATIVAS.</p> <p>SE UTILIZAN LAS CIFRAS COBRADAS REALES PARA EFECTO DE ANALIZAR Y COMPARAR CIFRAS CON VALOR ECONOMICO DIFERENTE.</p>	<p>CIFRAS EFECTIVAMENTE COBRADAS REALES (*)</p> <hr/> <p>LA META DE CIFRAS COBRADAS AL MES</p> <p>(*) BASE 1995=100</p>
<p>7.- CIFRAS COBRADAS ENTRE PERSONAL OPERATIVO</p>	<p>ES UN FACTOR QUE RELACIONA EL PRODUCTO ECONOMICO DE LA A.L.A.F., EN CUANTO A CIFRAS EFECTIVAMENTE COBRADAS, CONTRA EL NUMERO DE PERSONAL OPERATIVO QUE INTERVIENE EN LOS RESULTADOS.</p>	<p>CIFRAS COBRADAS</p> <hr/> <p>PERSONAL OPERATIVO(*)</p>

ANEXO 27

**INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD A NIVEL NACIONAL
DESCRIPCION, OBJETIVO Y FORMULACION**

INDICADOR	DESCRIPCIÓN Y OBJETIVO	FORMULACION DEL PARAMETRO
<p>8.- CIFRAS COBRADAS ENTRE TOTAL DE PERSONAL</p>	<p>OBJETIVO: ESTABLECER LOS PROMEDIOS DE COBRO POR AUDITOR O PERSONAL QUE DESAHOGA DIRECTAMENTE LOS ACTOS DE REVISION, CON EL PROPOSITO DE IDENTIFICAR ESTANDARES Y DESVIACIONES SIGNIFICATIVAS EN LOS PROMEDIOS OBTENIDOS, A FIN DE DAR SEGUIMIENTO AL MONTO DE COBRO PER CAPITA COMO SIGNO CLARO DE MEJORIA O DETERIORAMIENTO DE LA OPERACIÓN Y ESTABLECER SI EXISTE UNA RELACION ACORDE ENTRE LA CAPACIDAD INSTALADA Y LOS NIVELES DE RECUPERACION.</p> <p>ESTA RELACION EXPRESA EN PARTES ALICUOTAS, EL MONTO DE CIFRAS COBRADAS QUE CORRESPONDE A CADA EMPLEADO DE LA A.L.A.F. ES UNA FORMA DE DETERMINAR ECONOMICAMENTE EL VALOR PROMEDIO DE LOS EMPLEADOS, EN FUNCION DEL EFECTIVO COBRADO POR LA A.L.A.F.</p> <p>OBJETIVO: LA FILOSOFIA DE ESTE INDICADOR ES SIMILAR AL DESCRITO EN EL INDICADOR ANTERIOR, CON LA MODALIDAD DE QUE EL PROMEDIO DE COBRO ESTA CALCULADO CON EL TOTAL DE PERSONAL DE LA PLANTILLA REPORTADA POR CADA ADMINISTRACION. MEDIANTE ESTE INDICADOR SE PUEDEN DETECTAR DESEQUILIBRIOS EN EL NUMERO DE PERSONAL ADMINISTRATIVO O NO SUSTANTIVO, QUE APOYA A LA FISCALIZACION.</p>	<p>CIFRAS EFECTIVAMENTE COBRADAS</p> <hr/> <p>TOTAL DE PERSONAL</p>
<p>9.-BENEFICIO-COSTO</p>	<p>ESTE FACTOR EXPRESA LA PROPORCION QUE GUARDAN LAS CIFRAS COBRADAS POR LA A.L.A.F. CON EL COSTO DE OPERACION (NOMINA O PRESUPUESTO EJERCIDO) DE LA MISMA.</p> <p>OBJETIVO: DETERMINAR EL INDICE DE RENTABILIDAD DE CADA ADMINISTRACION A TRAVES DE LA VALORACION DE LOS MONTOS POR CONCEPTO DE COSTOS DE NOMINAS O PRESUPUESTO EJERCIDO Y LAS CIFRAS EFECTIVAMENTE COBRADAS EN DETERMINADO PERIODO, IDENTIFICANDO LA RELACION EXISTENTE ENTRE CADA PESO INVERTIDO EN ENERGIA HUMANA Y CADA PESO GENERADO Y COBRADO POR LA MISMA.</p>	<p>TOTAL DE CIFRAS COBRADAS</p> <hr/> <p>PRESUPUESTO EJERCIDO</p>
<p>10. CIFRAS COBRADAS ENTRE CIFRAS LIQUIDADAS</p>	<p>ESTE FACTOR EXPRESA LA PROPORCION EXISTENTE ENTRE EL MONTO DE CIFRAS COBRADAS CON EL DE LAS CIFRAS LIQUIDADAS.</p>	<p>CIFRAS EFECTIVAMENTE COBRADAS</p> <hr/> <p>CIFRAS LIQUIDADAS</p>

ANEXO 27

INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD A NIVEL NACIONAL DESCRIPCION, OBJETIVO Y FORMULACION

INDICADOR	DESCRIPCIÓN Y OBJETIVO	FORMULACION DEL PARAMETRO
<p>11. REVISIONES TERMINADAS</p>	<p>OBJETIVO: IDENTIFICAR EL INDICE DE CALIDAD DE LOS ACTOS DE FISCALIZACION CONCLUIDOS, A TRAVES DE LA RELACION QUE GUARDA EL MONTO DE CIFRAS COBRADAS RESPECTO AL MONTO DE CIFRAS LIQUIDADAS, DE TAL FORMA QUE SE DETERMINE POR CADA PESO LIQUIDADO LOS PESOS COBRADOS EFECTIVAMENTE Y DIRECCIONAR LA OPERACION FISCALIZADORA HASTA LOGRAR UNA PROPORCIONALIDAD CONVENIENTE EN ESTE INDICADOR.</p> <p>REPRESENTA EL TOTAL DEL CONJUNTO DE ACTOS FISCALIZADORES REALIZADOS.</p> <p>OBJETIVO: ESTE INDICADOR NOS PERMITE IDENTIFICAR Y VALORAR LA PRODUCTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION EN TERMINOS DE ACTOS CONCLUIDOS, INDEPENDIENTEMENTE A LA CAPACIDAD ECONOMICA Y DE RECURSOS DE CADA ADMINISTRACION. ASIMISMO, NOS PERMITE DETERMINAR MEJORIAS O DETERIORAMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD DEL PERSONAL DE LA A.L.A.F., EN BASE A LOS DATOS OBTENIDOS EN PERIODOS ANTERIORES.</p>	<p>TOTAL DE REVISIONES TERMINADAS Y DESGLOSADO POR METODOS DE REVISION</p>
<p>12. METODO DE REVISIONES CON OBSERVACIONES</p>	<p>REPRESENTA EL NUMERO DE REVISIONES QUE FUERON PROGRAMADAS Y CONCLUIDAS EXITOSAMENTE, AL HABERSE COMPROBADO Y DETERMINADO CIFRAS DE EVASION DE IMPUESTOS.</p> <p>OBJETIVO: DEFINIR POR METODO DE REVISION EL PORCENTAJE DE EXITO DE LAS REVISIONES.</p>	<p>REVISIONES TERMINADAS POR METODO DE FISCALIZACION, CON OBSERVACIONES</p>
<p>13. CIFRAS COBRADAS POR METODO DE REVISION. (NOMINALES)</p>	<p>SU MONTO REPRESENTA EL TOTAL PAGADO POR EL CONTRIBUYENTE DESPUES DE UNA REVISION FISCAL, EN LA QUE DECIDE AUTOCORREGIRSE.</p> <p>LAS CIFRAS COBRADAS SE CLASIFICAN DE ACUERDO AL TIPO DE REVISION FISCAL DEL CUAL SE DERIVAN.</p> <p>OBJETIVO: IDENTIFICAR EL METODO DE REVISION CON MAYOR CAPTACION DE CIFRAS COBRADAS A FIN DE QUE LA PLANEACION ESTRATEGICA DE FISCALIZACION EN CADA LOCAL Y LA CANALIZACION DE ESFUERZOS Y RECURSOS, ESTE ACORDE CON LOS INDICES DE RECUPERACION QUE GENERA CADA METODO DE REVISION EN CADA ADMINISTRACION EN PARTICULAR.</p>	<p>CIFRAS EFECTIVAMENTE COBRADAS, CLASIFICADAS POR METODO DE REVISION</p>

ANEXO 27

**INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD A NIVEL NACIONAL
DESCRIPCION, OBJETIVO Y FORMULACION**

INDICADOR	DESCRIPCIÓN Y OBJETIVO	FORMULACION DEL PARAMETRO
<p>14. CIFRAS COBRADAS ENTRE TOTAL DE REVISIONES TERMINADAS</p>	<p>ESTE FACTOR INDICA EN PROMEDIO, LAS CIFRAS EFECTIVAMENTE COBRADAS POR REVISION EFECTUADA.</p> <p>OBJETIVO: DETERMINAR EL PROMEDIO DEL COBRO DE CADA REVISION CONCLUIDA, INDEPENDIEMENTE DEL METODO APLICADO AL CONTRIBUYENTE; EL TIEMPO TRANSCURRIDO PARA EL DESAHOGO; SI LA REVISION CONCLUYO CON O SIN OBSERVACIONES; Y SI ESTAS FUERON LIQUIDADAS O AUTOCORREGIDAS; DE TAL MANERA QUE DE ESTE INDICADOR SE OBTIENE EL PROMEDIO DE RENTABILIDAD OBTENIDO POR CADA REVISION, INDEPENDIEMENTE A LOS RESULTADOS OBTENIDOS ESPECIFICAMENTE POR CADA UNA.</p>	<p>CIFRAS EFECTIVAMENTE COBRADAS</p> <hr/> <p>TOTAL DE REVISIONES TERMINADAS</p>
<p>15. COSTOS TOTALES ENTRE AUDITORIAS TERMINADAS</p>	<p>ES UN FACTOR QUE REPRESENTA LA PROPORCION DEL COSTO DE NOMINA O PRESUPUESTO EJERCIDO EN RELACION CON EL NUMERO DE AUDITORIAS TERMINADAS. (SE TIENE COMO VALOR ENTENDIDO EL CONSIDERAR DENTRO DEL RUBRO DE COSTO TOTAL UNICAMENTE EL COSTO DE LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS HUMANOS).</p> <p>OBJETIVO: DETERMINAR EL COSTO PROMEDIO DE OPERACIÓN DE CADA REVISION CONCLUIDA, INDEPENDIEMENTE DEL METODO APLICADO AL CONTRIBUYENTE; DEL TIEMPO TRANSCURRIDO PARA EL DESAHOGO; DE SI LA REVISION CONCLUYO CON O SIN OBSERVACIONES Y QUE SI ESTAS FUERON LIQUIDADAS O AUTOCORREGIDAS.</p> <p>EL SEGUIMIENTO DE ESTE INDICE NOS PERMITE DETECTAR DESVIACIONES QUE AFECTEN LA RENTABILIDAD DE LA ADMINISTRACION Y EL MANTENER UN ADECUADO EQUILIBRIO ENTRE LOS COSTOS Y EL INDICE DE COBRO EN CADA ADMINISTRACION.</p>	<p>PRESUPUESTO EJERCIDO (NOMINAS)</p> <hr/> <p>TOTAL DE REVISIONES TERMINADAS EN LOS METODOS DE FISCALIZACION</p>
<p>16. AUDITORIAS AUTOCORREGIDAS ENTRE AUDITORIAS TERMINADAS</p>	<p>ESTE FACTOR INDICA LA PROPORCION EXISTENTE ENTRE EL NUMERO DE AUDITORIAS AUTOCORREGIDAS Y LAS AUDITORIAS TERMINADAS.</p>	<p>REVISIONES AUTOCORREGIDAS</p> <hr/> <p>TOTAL DE REVISIONES TERMINADAS</p>

ANEXO 27

INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD A NIVEL NACIONAL DESCRIPCION, OBJETIVO Y FORMULACION

INDICADOR	DESCRIPCIÓN Y OBJETIVO	FORMULACION DEL PARAMETRO
17. COSTO PER-CAPITA	<p>OBJETIVO: CON LA DETERMINACION DE ESTE INDICADOR ES POSIBLE IDENTIFICAR EL PORCENTAJE DE EFECTIVIDAD DE LA AUTOCORRECCION EN EL TOTAL DE REVISIONES TERMINADAS; ASI COMO VALORAR LA RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD DE ESTE INDICE A EFECTO DE DETECTAR DEFICIENCIAS OPERATIVAS QUE ESTAN DEMERITANDO LAS CONCLUSIONES DE LAS REVISIONES O DECREMENTANDO SUS RESULTADOS.</p> <p>ES UN FACTOR QUE REPRESENTA EL COSTO PROMEDIO POR EMPLEADO EN UNA A.L.A.F.</p>	<p>PRESUPUESTO EJERCIDO</p> <hr/> <p>TOTAL DE PERSONAL</p>
18.- PRODUCCION PER- CAPITA	<p>OBJETIVO: DETERMINAR EL COSTO DEL MANTENIMIENTO DE LA FUERZA FISCALIZADORA, TANTO OPERATIVA COMO ADMINISTRATIVA, A FIN DE EVALUAR SU COMPORTAMIENTO Y/O DESVIACION EN CADA REGION, DEPENDIENDO DEL PRESUPUESTO EJERCIDO, DEL TOTAL DE RECURSOS ASIGNADOS Y DEL ENTORNO ECONOMICO DE LA LOCALIDAD.</p> <p>A SU VEZ ESTE PARAMETRO, EN COMPARACION CON EL DE OTRAS A.L.A.F.'s, NOS DA UN PUNTO DE REFERENCIA EN CUANTO A LA RACIONALIDAD DEL GASTO POR CONCEPTO DE PERSONAL.</p> <p>ESTE FACTOR REPRESENTA LA PARTE ALICUOTA DE LA PRODUCCION (TOTAL DE REVISIONES TERMINADAS) POR EMPLEADO DE UNA A.L.A.F., DE UNA A.R.A.F. O A NIVEL NACIONAL, SEGÚN SEAN LOS UNIVERSOS CALCULADOS.</p>	<p>REVISIONES TERMINADAS</p> <hr/> <p>TOTAL DE PERSONAL</p>
18.1.-PRODUC-CION PER-CAPITA PERSONAL OPE-RATIVO	<p>OBJETIVO: PREDECIR Y/O CONTROLAR LA PRODUCTIVIDAD EN FUNCION DEL NUMERO DE PERSONAL ASIGNADO A LA A.L.A.F. O A UN ÁREA DE LA MISMA; Y POR COMPARACION, DETECTAR LAS ADMINISTRACIONES MAS Y MENOS PRODUCTIVAS EN DISTINTAS AREAS. ASIMISMO, PERMITE DETECTAR DESVIACIONES EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS ESTANDARES ESTABLECIDOS PARA CADA METODO DE REVISION</p> <p>(1) SE CONSIDERA COMO PERSONAL OPERATIVO A TODO EL PERSONAL A PARTIR DEL NIVEL DE JEFE DE DEPARTAMENTO HASTA AYUDANTE DE AUDITOR; DE TODAS LAS AREAS, CON EXCEPCION DE LAS DE PROGRAMACION, PROCEDIMIENTOS LEGALES, ÁREA ADMINISTRATIVA Y CAPACITACION.</p>	<p>REVISIONES TERMINADAS</p> <hr/> <p>TOTAL DEL PERSONAL OPERATIVO (1)</p>

ANEXO 27

INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD A NIVEL NACIONAL DESCRIPCION, OBJETIVO Y FORMULACION

INDICADOR	DESCRIPCIÓN Y OBJETIVO	FORMULACION DEL PARAMETRO
18.2.- PRODUCTIVIDAD PERCAPITA PERSONAL DEL APARATO FISCALIZADOR	(2) SE CONSIDERA COMO PERSONAL DEL APARATO FISCALIZADOR A TODO EL PERSONAL CON EXCEPCION DEL ÁREA DE PROGRAMACION Y DE TODOS LOS PUESTOS DE SECRETARIA, MECANOGRafa, AUXILIAR ADMINISTRATIVO Y OTROS.	REVISIONES TERMINADAS APARATO FISCALIZADOR (2)
19.-AVANCE DEL PROGRAMA OPERATIVO POR METODO DE REVISION	ES EL PORCENTAJE QUE INDICA EL AVANCE ALCANZADO POR LA A.L.A.F. EN FUNCION DEL NUMERO DE REVISIONES REALIZADAS EN COMPARACION CON SU CUOTA DE PRODUCCION, ASIGNADA PARA CADA METODO DE REVISION. OBJETIVO: PODER IDENTIFICAR EL GRADO DE PRODUCTIVIDAD ALCANZADO EN CADA METODO DE REVISION, PARA EFECTOS DE DIRECCIONAR ACERTADAMENTE EL CUMPLIMIENTO DEL PROGRAMA OPERATIVO ANUAL Y VERIFICAR QUE DICHO AVANCE ESTE ACORDE A LAS POLITICAS DE FISCALIZACION ESTABLECIDAS PARA DETERMINADO EJERCICIO. ASI MISMO, SIRVE COMO IMPORTANTE ELEMENTO DE ANALISIS EN COMBINACION CON LOS INDICADORES DE RESULTADOS ECONOMICOS.	REVISIONES TERMINADAS POR METODO DE REVISION REVISIONES PROGRAMADAS
20.- REVISIONES AUTOCORREGIDAS CONTRA REVISIONES LIQUIDADAS	ES UN FACTOR ESTADISTICO QUE REPRESENTA EL NUMERO DE REVISIONES AUTOCORREGIDAS POR CADA REVISION LIQUIDADADA. OBJETIVO.- ESTABLECER PARAMETROS ACEPTABLES DE OPERACION QUE SEAN INDICATIVOS DE BUENA O DEFICIENTE CALIDAD PROGRAMATICO-OPERATIVA Y VIGILAR QUE EXISTA UNA RELACION SANA ENTRE LAS REVISIONES QUE SE CONCLUYEN POR AUTOCORRECCION Y LAS QUE TERMINAN EN RESOLUCION LIQUIDATORIA.	REVISIONES AUTOCORREGIDAS REVISIONES LIQUIDADAS
21.- PLANTILLA DE PERSONAL	ES EL TOTAL DEL PERSONAL REGISTRADO POR AREAS Y POR NIVELES DE PUESTO. OBJETIVO: PARA ANALISIS DE SU PRODUCTIVIDAD, SE AGRUPA EN DISTINTAS FORMAS, PRINCIPALMENTE EN: TOTAL DE PERSONAL; PERSONAL OPERATIVO APARATO FISCALIZADOR; PERSONAL ADMINISTRATIVO Y PERSONAL OPERATIVO NETO.	NUMERO DE PERSONAS EMPLEADAS EN UNA A.L.A.F. O EN UN AREA DETERMINADA

ANEXO 28

INDICADORES UTILIZADOS PARA EL ESQUEMA DE POSICIONAMIENTOS GLOBALES

Generales:

- 1) Avance POA.
- 2) Efectividad.
- 3) Cifras Liquidadas.
- 4) Cifras Cobradas.
- 5) Cifras Cobradas vs. Personal Operativo.
- 6) Avance del Programa de Cifras Cobradas.
- 7) Costo Beneficio.
- 8) Cifras Cobradas / Cifras Liquidadas.
- 9) Revisiones Autocorregidas / Revisiones Liquidadas.
- 10) Productividad Percápita.

Específicos en Visitas Domiciliarias:

- 11) Avance del POA.
- 12) Efectividad.
- 13) Cifras Cobradas.
- 14) Productividad Percápita.
- 15) Cifras Cobradas vs. Personal Operativo.
- 16) Cifras Cobradas vs. Revisiones Autocorregidas.

Fuente: Sistema de Control de Indicadores.

ANEXO 29

INTEGRACION DE LOS GRUPOS HOMOGENEOS DE COMPARACION

GRUPO	NUMERO Y NOMBRE DE LAS ALAF'S DEL GRUPO	OBSERVACIONES
Especial	1 Puebla 2 Norte del D.F. 3 Centro del D.F. 4 Sur del D.F. 5 Oriente del D.F. 6 Naucalpan	Se trata de las ALAF's potencialmente más importantes, comparables incluso con una ARAF. Sus características rompen con la inferencia de comparación.
A- Plus	1 Tijuana 2 Mexicali 3 Cd. Juárez 4 Chihuahua 5 Monterrey 6 Guadalupe 7 Guadalajara Sur 8 Zapopan	Se trata de las ALAF's de mayor potencialidad después de las especiales.
A	1 Cd. Obregón 2 Hermosillo 3 Torreón 4 Saltillo 5 Reynosa 6 San Pedro Garza G. 7 Nuevo Laredo 8 Guadalajara 9 León 10 Morelia 11 Querétaro 12 Pachuca 13 San Luis Potosí 14 Veracruz 15 Coatzacoalcos 16 Acapulco 17 Cuernavaca 18 Mérida 19 Toluca	Se trata de las ALAF's que en importancia siguen a las A-Plus.

Fuente: Sistema de Control de Indicadores

ANEXO 29

INTEGRACION DE LOS GRUPOS HOMOGENEOS DE COMPARACION

GRUPO	NUMERO Y NOMBRE DE LAS ALAF'S DEL GRUPO	OBSERVACIONES
B	1 La Paz 2 Culiacán 3 Zacatecas 4 Tampico 5 Tuxpan 6 Matamoros 7 Aguascalientes 8 Celaya 9 Uruapan 10 Tlaxacal 11 Jalapa 12 Córdoba 13 Oaxaca 14 Cancún	Se trata de las ALAF's de mediano potencial fiscalizador.
C	1 Ensenada 2 Los Mochis 3 Mazatlán 4 Nogales 5 Durango 6 Piedras Negras 7 Cd. Victoria 8 Colima 9 Tepic 10 Cd. Guzmán 11 Pto. Vallarta 12 Irapuato 13 Iguala 14 Campeche 15 Villahermosa 16 Tuxtla Gutiérrez 17 Chetumal 18 Tapachula	Se trata de las ALAF's de mayor potencialidad después de las especiales.



**ADMINISTRACION GENERAL DE AUDITORIA FISCAL FEDERAL
FORMATO DE QUEJAS Y SUGERENCIAS**



Conocer su opinión es muy importante para poder brindarle un mejor servicio. Este cuestionario es de carácter estrictamente confidencial y el personal de la Administración Local no tiene acceso a él. Agradecemos de antemano sus respuestas.

Datos sobre la persona que lo atendió

FECHA: _____

Administración Local de: _____
Nombre del Servidor Público que lo atendió: _____
Puesto que Ocupa: _____

Datos del Contribuyente:

Denominación o razón social: _____
Nombre: _____
Dirección y/o teléfono (donde podamos comunicarle sobre el seguimiento de sus quejas o sugerencias): _____
Actividad Preponderante: _____
Sector: (ver reverso)

Asunto que vino a tratar: _____

¿Cuál fue la anomalía? _____

Con respecto a su asunto: (marque con una X)

SI NO

- A) ¿Se le envió citatorio?
- B) ¿Se le citó vía telefónica?
- C) ¿Se le atendió el día y hora de la cita?
- D) ¿Quedó satisfecho con la solución dada a su problema?
en caso negativo explique porqué _____
- E) ¿Se le dio un mal trato?
en qué consistió _____
- F) ¿Considera que la persona que lo atendió está capacitada para desempeñar sus funciones?
en caso negativo explique porqué _____
- G) ¿Le parece claro y adecuado este cuestionario?
Porqué _____

¿Tiene alguna revisión en proceso, desahogada por esta Administración? En caso afirmativo favor de contestar los siguientes incisos

- H) ¿Se le propuso autocorrección sin haberle notificado la última acta parcial o el oficio de observaciones?
- I) ¿Se le notificó que podía acudir a la cita acompañado por un síndico?
- J) ¿Se tomaron en cuenta las pruebas que presentó para la determinación de observaciones en la revisión?
- K) ¿Le propusieron algún "arreglo ilícito" para resolver su problema?
- L) ¿Le recomendaron en forma particular algún asesor o ayuda especial?
- M) ¿Se le amenazó con ampliar la revisión en caso de no corregir su situación fiscal?

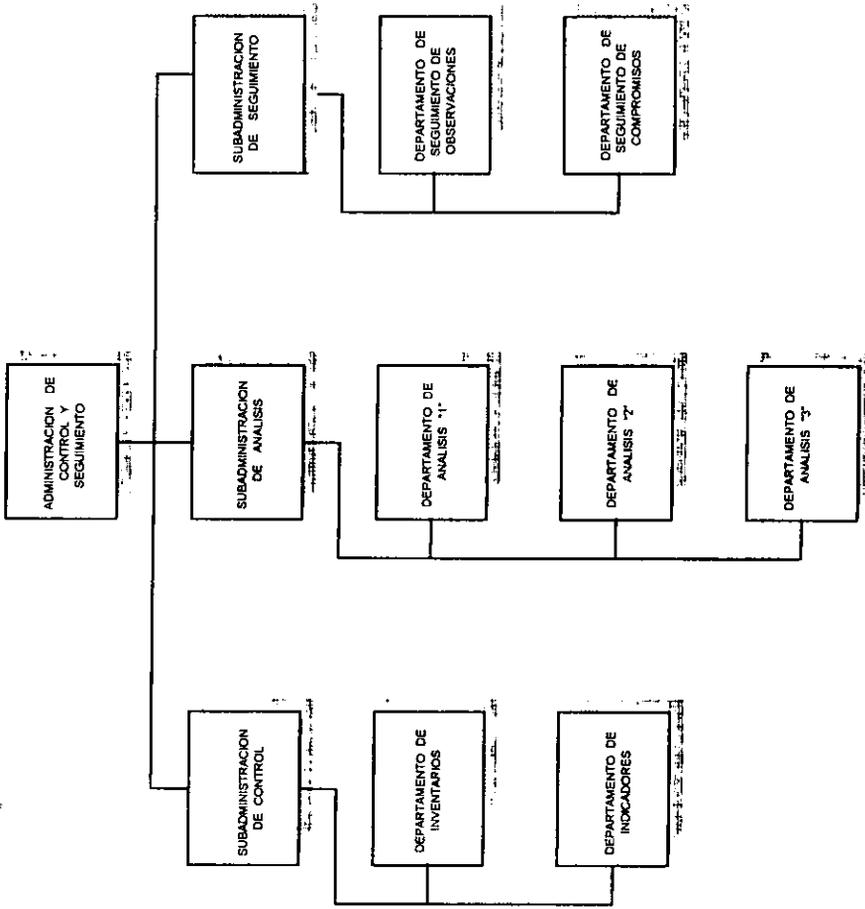
Sugerencias: _____

- S1.- Agricultura, ganadería, caza, pesca, silvicultura y servicios para la agricultura y la ganadería**
- S2.- Minería y extracción de petróleo**
- S3.- Industria manufacturera**
- S4.- Electricidad, distribución de gas y agua potable**
- S5.- Construcción y servicios relacionados con la misma**
- S6.- Comercio, restaurantes y hoteles**
- S7.- Transporte, comunicación y agencias de viajes**
- S8.- Servicios financieros, inmobiliarios, alquiler de bienes muebles y servicios profesionales**
- S9.- Servicios comunales, sociales y personales**

Fuente: Programa de Calidad en la Gestión; Buzón de Quejas y Sugerencias.

ANEXO 31

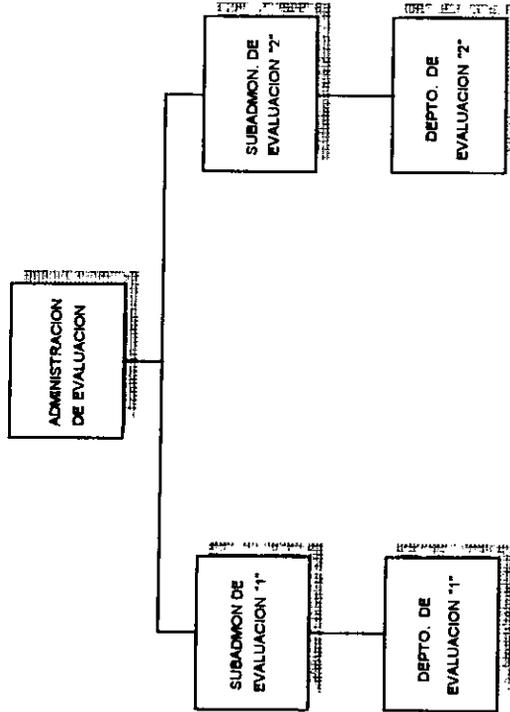
ESTRUCTURA ORGANICA DE LA ADMINISTRACION DE CONTROL Y SEGUIMIENTO



Fuente: Manual de Organización de la Administración Central de Control y Evaluación de la Fiscalización Nacional

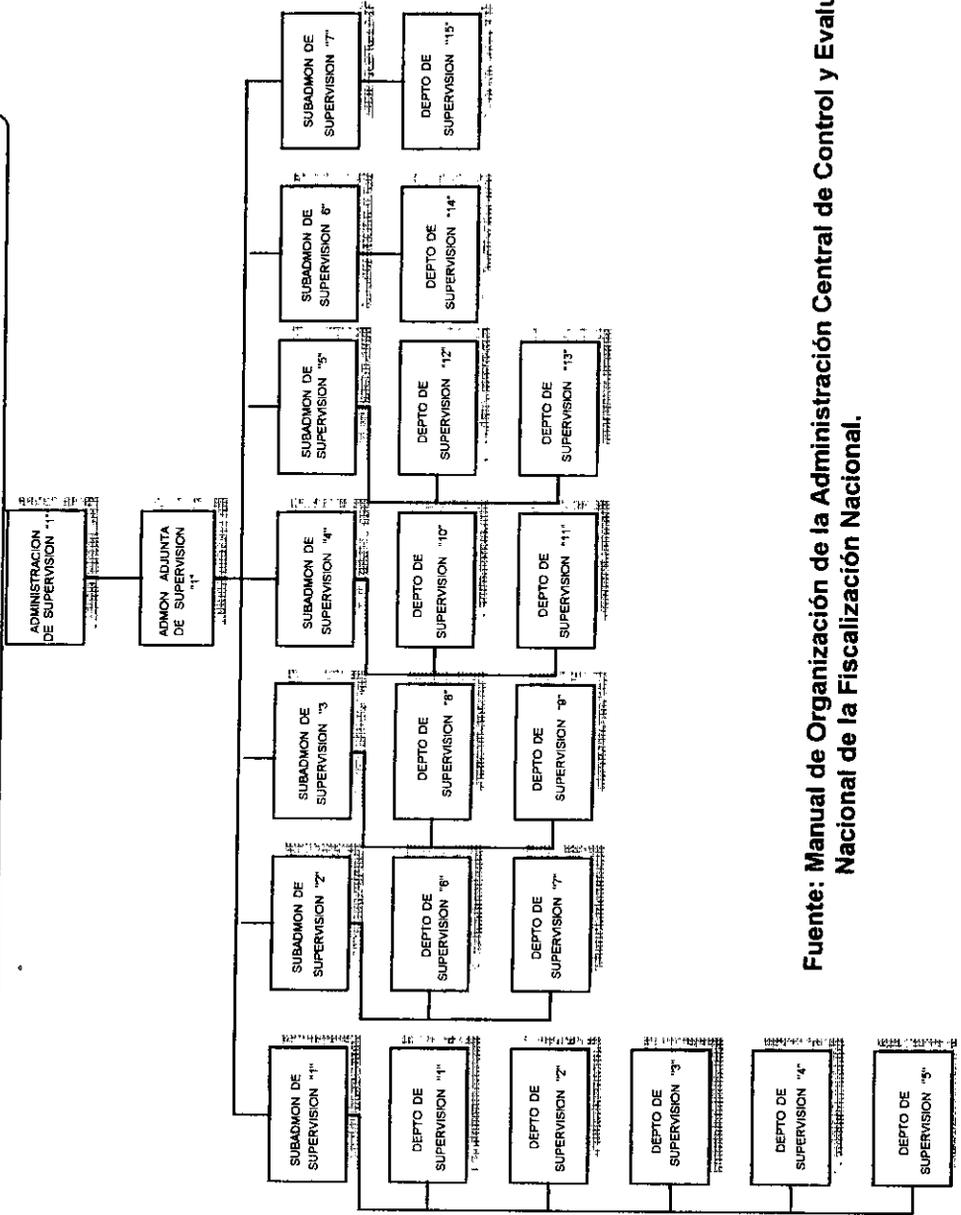
ANEXO 32

ESTRUCTURA ORGANICA DE LA ADMINISTRACION DE EVALUACION



Fuente: Manual de Organización de la Administración Central de Control y Evaluación de la Fiscalización Nacional.

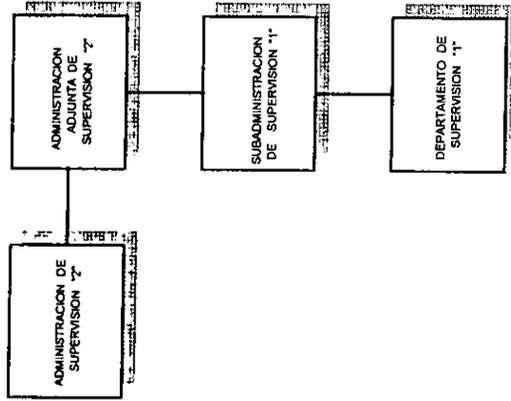
ESTRUCTURA ORGANICA DE LA ADMINISTRACION DE SUPERVISION "1" Y "2" (SUPERVISION A NIVEL LOCAL)



Fuente: Manual de Organización de la Administración Central de Control y Evaluación Nacional de la Fiscalización Nacional.

ANEXO 34

ESTRUCTURA ORGANICA DE LA ADMINISTRACION DE SUPERVISION "3" Y "4" (SUPERVISION A NIVEL LOCAL)



Fuente: Manual de Organización de la Administración Central de Control y Evaluación de la Fiscalización Nacional.

ANEXO 35

RESULTADOS OBTENIDOS EN 1996 POR LA ADMINISTRACION CENTRAL DE CONTROL Y EVALUACION. ANALISIS CUANTITATIVO

AREA DE CONTROL Y SEGUIMIENTO

Denominación del Producto	Cantidad	Periodicidad	Usuarios	Comentarios
• Comportamiento de Indicadores a Nivel Nacional	12	Mensual	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación • Supervisión • Mandos Superiores 	
• Comportamiento de Indicadores de Visitas Domiciliarias a Nivel Nacional	6	Mensual	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación • Supervisión • Mandos Superiores 	Se instrumentó a partir del mes de junio.
• Dinámica de Comportamiento por Grupos Homogéneos.	12	Mensual	Evaluación	
• Dinámica Regional de Indicadores de Visitas Domiciliarias a Nivel Nacional	96	Mensual	Evaluación	Se emiten 8 Mensuales, uno por Región.

• Carpeta Gráfica del Comportamiento de Indicadores	12	Mensual	Administrador General	Informe Ejecutivo
• Seguimiento Regional del Comportamiento de la Acción Fiscalizadora	12	Mensual	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación • Supervisión 	
• Cifras Básicas de Producción por Método	12	Mensual	Administrador General <ul style="list-style-type: none"> • Evaluación • Supervisión 	
• Seguimiento Global de la Acción Fiscalizadora	12	Mensual	Administrador General	Informe Ejecutivo
• Estructura de Participación en Revisiones y Terminadas y Cifras Cobradas.	12	Mensual	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación • Supervisión 	
• Avance del Programa Operativo por ARAF	96	Mensual	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación • Supervisión 	Se emiten 8 mensuales, uno por Región

<ul style="list-style-type: none"> Indicadores de gestión que se proporcionan a la Unidad de Contraloría Interna 	12	Mensual	Unidad de Contraloría Interna	
<ul style="list-style-type: none"> Cifras Preliminares 	8	Quincenal	<ul style="list-style-type: none"> Subsecretario Administrador General - Evaluación 	Informe Ejecutivo en el que se efectúa el análisis comparativo de 3 ejercicios.

Sistema de Control de Inventarios

Denominación del Producto	Cantidad	Periodicidad	Usuarios	Comentarios
Avance del Programa de Control de Inventarios	12	Mensual	Administrador General - Evaluación - Supervisión	Informe Estadístico
Informe Analítico sobre Inventarios en Proceso	11	A solicitud del área de Supervisión.	Supervisión	Corresponden a 8 Regionales y 3 Areas Centrales.
Informe Analítico sobre Revisiones Terminadas	8	A solicitud del área de Supervisión.	Supervisión	Corresponde uno a cada Región.

Informe Analítico de los Inventarios de las ALAF's Evaluadas	34	A solicitud de la Administración de Evaluación	Evaluación	Se emite un informe y listado por cada ALAF a evaluar.
Informe Analítico de Revisiones en Proceso con antigüedad significativa (más de 6 meses)	8	A solicitud de la Administración de Supervisión	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisión • Evaluación 	1 Carpeta por cada Región.
Informe Analítico de Revisiones en Proceso en supuesto de caducidad	1	A solicitud de la Administración de Supervisión	Supervisión	Concentrado Nacional

Status: Con base en el referido control se concluye que las acciones fiscalizadoras se inician en 1996 con un inventario en proceso a Nivel Nacional de 18,127 revisiones, de las cuales 4,471 correspondían a visitas domiciliarias. Al finalizar el año se incrementaron con 442,855 revisiones iniciadas a Nivel Nacional correspondiendo 14,203 a visitas domiciliarias.

De dicho inventario se concluyeron durante 1996, 437,445 revisiones a Nivel Nacional con un avance del 94.7% y en visitas domiciliarias 11,529 revisiones, es decir el 61.7%, por lo cual al cierre del ejercicio se tenían un total de 24,337 revisiones en proceso, de las cuales 7,145 correspondían a visitas domiciliarias.

Sistema de Funcionarios Sancionados

Producto	Cantidad	Periodicidad	Usuarios	Comentarios
Reporte de Funcionarios Sancionados	12	Mensual	<ul style="list-style-type: none"> • Administrador General • Supervisión • Recursos 	Un documento que consolida la Información Nacional por mes

Status:

Sanción/Movimiento	Número
Pérdida de la Confianza	4
Renuncias (solicitadas)	46
Exhortos	126
Bajas	2
Rescisión de Contrato	7
Amonestaciones	4
Suspensión	1
Inhabilitación	4
Apercibimiento	2
Destitución	0
Otros	19
Total	215

Sistema de Quejas y Sugerencias

Cuestionarios Recibidos	Solventados	En Investigación
487	481	6

Cuestionario de Quejas y Sugerencias Recibidos por Administración Regional de Auditoría Fiscal

A.R.A.F.	No. de Cuestionarios
Noroeste	27
Norte - Centro	121
Noreste	136
Occidente	10
Centro	3
Golfo - Pacífico	134
Sur	2
Metropolitana	38
Nivel Central	16
Total	487

Sistema de Control de Observaciones

Producto	Cantidad	Periodicidad	Usuarios	Comentarios
<ul style="list-style-type: none"> Seguimiento a las Observaciones de Instancias de Control 	12	Mensual	<ul style="list-style-type: none"> Supervisión Evaluación 	
<ul style="list-style-type: none"> Observaciones Relevantes de las ARAF's 	30	A solicitud	<ul style="list-style-type: none"> Evaluación Supervisión 	24 reportes corresponden a las ALAF's evaluadas durante 1996

Status:

No. de Observaciones	Solventados	Avance
3657	1734	47%

Sistema de Seguimiento de Compromisos:

Producto	Cantidad	Periodicidad	Usuario	Comentarios
<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento a los compromisos de las ALAF's Evaluadas 	12	Mensual	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación 	
<ul style="list-style-type: none"> • Informe de Compromisos pendientes de cumplir por las ALAF's Evaluadas 	12	Mensual	<ul style="list-style-type: none"> • Administrador General • Supervisión • Evaluación 	Proporciona insumos para visitas de seguimiento y para el esquema de rotación de administradores
<ul style="list-style-type: none"> • Oficios de Apercibimiento 	32	Mensual	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación • Supervisión 	

Status:

ALAF's sujetas a Seguimiento	Total de Compromisos	Compromisos Solventados	Avance	Compromisos pendientes de solventar
33	494	347	70%	147

Sistema de Control del Programa de Verificación de Expedición de Comprobantes Fiscales

Producto	Cantidad	Periodicidad	Usuario	Comentarios
<ul style="list-style-type: none"> Resultados del Programa de VECF 	15	Quincenal	<ul style="list-style-type: none"> Administrador General Supervisión 	Este reporte se instrumentó a partir del mes de septiembre de 1996
<ul style="list-style-type: none"> Reporte de Efectividad del Programa VECF 	4	Mensual	<ul style="list-style-type: none"> Evaluación 	Este reporte se instrumentó a partir del mes de septiembre de 1996
<ul style="list-style-type: none"> Avance Programático del Programa de VECF 	4	Mensual	<ul style="list-style-type: none"> Evaluación 	Este reporte se instrumentó a partir del mes de septiembre de 1996

• Informe de Cruce del Programa de VECF con el Sistema Único de Información	4	Mensual	• Evaluación	Este reporte se instrumentó a partir del mes de septiembre de 1996.
---	---	---------	--------------	---

Status:

ARAF	Total de Verificaciones.	Verificaciones con Observaciones	Clausuras	Cifras Cobradas	Efectividad
Noroeste	6,497	3,229	42	281.3	49.8
Norte-Centro	1,521	1,400	67	167.1	92.0
Noreste	3,800	1,657	13	98.5	43.5
Occidente	1,091	553	1	68.3	50.7
Golfo-Pacífico	3,884	900	60	101.0	23.2
Centro	8,664	3,756	76	313.9	43.4
Sur	4,286	2,510	9	549.2	58.6
Metropolitana	13,250	3,777	46	407.3	28.5
Total	42,981	17,782	314	1'987,000	35%

AREA DE EVALUACION

Visitas de Evaluación

Se realizaron 24 Visitas de Evaluación en coordinación con la Administración de Control y Seguimiento, a las siguientes Administraciones Locales de Auditoría Fiscal:

ARAF/ALAFF	Fecha de Visita
Noroeste	
• Nogales	6,7 Junio
• Los Mochis	1º Agosto
Norte - Centro	
• Chihuahua	9 Mayo
• Piedras Negras	11 Octubre
Noreste	
• Tampico	6 Septiembre
• Tuxpan	27 Febrero
• Nuevo Laredo	29 Febrero
• Matamoros	13 Febrero
• Cd. Victoria	13 Febrero
Occidente	
• Colima	30 Agosto
• Guadalajara	6 Marzo
• Puerto Vallarta	3 Junio
Golfo - Pacífico	

<ul style="list-style-type: none"> • Puebla • Jalapa • Coatzacoalcos • Acapulco • Iguala 	<p>22 Noviembre</p> <p>25 Noviembre</p> <p>8 Noviembre</p> <p>13 Septiembre</p> <p>14 Junio</p>
Centro	
<ul style="list-style-type: none"> • Celaya • Pachuca • San Luis Potosí 	<p>27 Septiembre</p> <p>25 Abril</p> <p>12 Febrero</p>
Sur	
<ul style="list-style-type: none"> • Chetumal 	<p>20,21 Junio</p>
Metropolitana	
<ul style="list-style-type: none"> • Centro, D.F. • Naucalpan • Toluca 	<p>28 Junio</p> <p>12 Agosto</p> <p>9 Julio</p>

Estudios de Carácter Económico, Fiscal y Financiero

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Evolución de la Economía Mexicana 1995/1996 • Entornos económicos de las Entidades Federativas de la República Mexicana, Administraciones Regionales y Locales de Auditoría Fiscal • Impacto de los Actos de Fiscalización en la Recaudación Primaria y Secundaria a Nivel Nacional, Regional, Local y Central |
|--|

- Análisis econométrico de la Recaudación Secundaria a Nivel Regional y Local
- Presencia Fiscal por sectores económicos tomando en consideración las revisiones terminadas, la efectividad y las cifras cobradas.

Carpetas de Resultados

- Se elaboraron las carpetas de resultados de las 24 ALAF's evaluadas mediante visitas. Asimismo, a fin de seleccionar y realizar dichas visitas se prepararon 34 diagnósticos susceptibles de considerarse en el Programa de Evaluación.

Evaluaciones de Gabinete

- Se evaluaron a través de ejercicios de gabinete mensual ocho Administraciones Regionales, es decir, se realizaron un total de 96 evaluaciones.

- Se incorporaron a las evaluaciones análisis de control de rendimientos y medidas de desempeño, y nuevos indicadores de productividad y comparativos con ejercicios anteriores.

Evaluaciones Especiales

- Se llevaron a cabo nueve verificaciones de los resultados obtenidos por actos masivos, a través de las cuales se detectaron problemas en la aplicación de criterios de cuantificación de producción en este renglón, mismos que se hicieron del conocimiento de las ALAF's involucradas, para que procedieran a su erradicación.

Retroalimentación

- Se emitieron 111 oficios de retroalimentación en el que se les señalaba a las ARAF's y ALAF's las áreas álgidas de su operación, problemática, resultados, avances, y se establecieron compromisos que les permitieran cumplir oportunamente con sus metas.
- Se promovieron cambios de criterios de productividad, a efecto de que fueran correctamente valorados para incentivar la productividad per cápita.
- Se propuso y efectuó rotación de Administradores para evitar que se pudieran dar feudos de poder o bien para incentivar la productividad.
- Se tomaron acciones drásticas para corregir las irregularidades por ineficiencia en la operación, llegando incluso a solicitar las renunciaciones de los funcionarios responsables.

AREA DE SUPERVISION

Visitas de Supervisión

ARAF/ALAF	Cantidad
Inventario Inicial	17
Metropolitana	3
• Centro, D.F.	4
• Naucalpan	6
• Norte, D.F.	6
• Oriente, D.F.	9
• Sur, D.F.	2
• Toluca	1
Noroeste	2
• Cd. Obregón	1
• Culiacán	2
• La Paz	3
• Los Mochis	2
• Mazatlán	3
• Mexicali	3
• Nogales	2
• Tijuana	2
Noreste	4
• Cd. Victoria	1
• Guadalupe	2
• Matamoros	4
• Monterrey	1
• Nuevo Laredo	2

• San Pedro Garza G.	2
• Tampico	1
• Tuxpan	3
Norte-Centro	1
• Cd. Juárez	3
• Chihuahua	1
• Piedras Negras	2
• Saltillo	1
• Torreón	2
Occidente	1
• Guadalajara	2
• Puerto Vallarta	1
• Zapopan	3
Centro	4
• Celaya	5
• Irapuato	1
• Morelia	2
• Pachuca	4
• Querétaro	6
• San Luis Potosí	3
• Uruapan	3
Golfo-Pacífico	3
• Acapulco	4
• Coatzacoalcos	4
• Cuernavaca	2
• Iguala	1
• Puebla	3
	1

• Tlaxcala	5
• Veracruz	1
• Xalapa	
Sur	4
• Campeche	3
• Cancún	1
• Chetumal	1
• Oaxaca	1
• Tuxtla Gutiérrez	1
• Villahermosa	2
• Central de Comercio Exterior	1
• Central de Operación	1
Total	172

Sanciones Derivadas de Visitas de Supervisión

Renuncia	Amonestación	Exhorto
8	4	121

Sanciones Solicitadas por la Dirección General de Interventoría

Administrador	Subadministrador	Jefe de	Operativo	Total
Local		Departamento		
4	7	10	2	23

Solventación de Observaciones Derivadas de las Revisiones practicadas por la Dirección General de Interventoría

Se giraron 37 comunicados a las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal, a través de los cuales se les solicitó la información y documentación necesarias para atender las citadas observaciones y se efectuaron las precisiones procedentes. Asimismo, se llevaron a cabo 8 reuniones de trabajo entre personal de las áreas de Auditoría Fiscal y de Interventoría, a efecto de dar seguimiento a la solventación de observaciones pendientes de resolución.

Comité Central de Evaluación de Resultados

Fecha de Comité	Casos Evaluados	Area Ponente
9/02/96	3	ALAF Tuxpan ALAF León ALAF Sur, D.F.
30/05/96	1	Administración Especial de Auditoría Fiscal.
27/06/96	3	Central de Operación ALAF Tuxpan ALAF San Pedro Garza G.
18/07/96	1	ALAF León
31/07/96	2	ARAF Metropolitana ALAF Centro, D.F.
4/10/96	1	Central de Operación de la Fiscalización Nacional.
11/10/96	2	ALAF Tuxpan ALAF Cuernavaca
21/11/96	3	ALAF Norte, D.F. ALAF Sur, D.F. ARAF Metropolitana
9/12/96	1	ALAF Puebla
Total	17	

Comité Técnico Central Lavado de Dinero

Fecha de Comité	Casos Aprobados
23/01/96	0
15/03/96	0
11/04/96	0
16/05/96	5
26/06/96	6
6/08/96	7
3/12/96	10
Total	28

Programas Permanente y Emergente de Pagos Provisionales y de Devolución de I.V.A.

Programa Emergente

Cumplidos	Omisos	En menor cantidad	Total	No Localizados	Autocorre- gidos	Montos en miles de pesos
641	304	261	1206	2	772	320,967

Programa Permanente

Cumplidos	Omisos	En menor cantidad	Total	No Localizados	Autocorre- gidos	Montos en miles de pesos
33,490	5,437	5,872	44,799	3,474	13,566	1'671,762

Devolución de I.V.A.

Cartas Emitidas	Cartas Contestadas	Revisiones Gabinete y Visitas Domiciliarias	Monto por Autocorrección. Miles de pesos
1,343	1,147	182	4,712

Estos resultados se consolidaron en informes semanales, conforme a lo siguiente:

Programa	No. de Informes
Permanente de Pagos Provisionales	21
Emergente de Pagos Provisionales	21
Devolución de I.V.A.	30

Solicitudes tramitadas ante el Nivel Central de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Tramitadas	Atendidas	Pendientes
3,523	3,123	396

Fuente: Informe de Actividades Realizadas por la Administración Central de Control y Evaluación de la Fiscalización Nacional durante 1996.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Administración General de Auditoría Fiscal Federal. **Manual de Organización de la Administración Central de Control y Evaluación de la Fiscalización Nacional.** México, 1996.
- 2.- Administración General de Auditoría Fiscal Federal. **Manual de Organización de la Administración de Control y Seguimiento.** México, 1996.
- 3.- Bell, Daniel. "El Hogar Público". **Las Contradicciones Culturales del Capitalismo.** México, Alianza CONACULTA, 1984.
- 4.- Beyer de Roalandini, Carmen E. **Administración Tributaria. Programa 1986.** México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1986.
- 5.- Bonnin, CJB. "Principios de la Administración". **Revista de Administración Pública.** México, INAP, 1982.
- 6.- Cázares Hernández, G. Laura. **Técnicas Actuales de Investigación Documental.** México, Trillas, 1983.
- 7.- Córdova, Arnaldo. **Sociedad y Estado en el Mundo Moderno.** México, Grijalbo, 1976.
- 8.- Cruz Amorós, Miguel. **Mejoramiento y Simplificación del Sistema Jurídico Tributario.** España, G. CIAT, 1984.
- 9.- Galofre Llanos, S. y Escobar G., Sara. **El Arte de Escribir Correctamente: Ortografía y Puntuación.** México, Psicología Técnica Aplicada S.A., 1980.

- 10.- Guerrero Orozco, Omar. **Introducción a la Administración Pública.** México, Harla, 1985.
- 11.- L. Ackoff, Russell. **Un Concepto de Planeación de Empresas.** México, Limusa, 1984.
- 12.- **Manual de Organización de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal.** México, INCAFI, 1994.
- 13.- **Manual Organización de las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal.** México, INCAFI, 1994.
- 14.- Martín Vivaldi, Gonzalo. **Curso de Redacción.** Madrid, Paraninfo, 1977.
- 15.- Pérez Bello, Noé. **Los cambios institucionales del Estado y la Administración Pública Moderna.** México, 1996.
- 16.- Pichardo Pagaza, Ignacio. **Introducción a la Administración Pública de México. Bases y Estructura.** México, INAP, 1984
- 17.- Pichardo Pagaza, Ignacio. **Introducción a la Administración Pública, Funciones y Especialidades.** México, INAP, 1984.
- 18.- **Plan General de Administración Tributaria.** México, Subsecretaría de Ingresos, 1978.
- 19.- Saínz de Buvanda, Fernando. "Prólogo al Libro **Aprobación y Control de los Gastos Públicos**", de Ignacio Bayón Mariné. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1972.
- 20.- Uvalle Berrones, Ricardo. **Los Nuevos derroteros de la vida estatal.** México. IAPEM, 1994.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

- 1.- **Administración Tributaria y Financiera.** México, 1982.
- 2.- **Auditoría Interna.** México, Colegio de Contadores Público de México, A.C., 1994.
- 3.- **Comportamiento de Indicadores a Nivel Nacional.** México, Administración de Control y Seguimiento de la AGAFF, 1994, 1995 y 1996.
- 4.- **Esquema de Fiscalización a Contribuyentes en México.** México, Administración General de Auditoría Fiscal Federal, 1996.
- 5.- **Gerencia Pública en Administración Tributaria.** México, INCAFI, 1996.
- 6.- **Informe de Resultados en 1995 de la Administración Central de Control y Evaluación de la Fiscalización Nacional.** México, Administración Central de Control y Evaluación de la Fiscalización Nacional de la AGAFF, 1995.
- 7.- **Informe de Resultados de la Gestión Fiscalizadora de las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal, evaluadas durante 1996.** México, Administración de Control y Seguimiento de la AGAFF, 1997.
- 8.- **Justificación de la Coordinación de Control, Evaluación y Seguimiento.** México, Administración General de Auditoría Fiscal Federal, 1994.
- 9.- **La Contraloría y sus Responsabilidades.** México, Colegio de Contadores Públicos de México, A.C., 1995.

- 10.- **Memoria de Actividades 1996 de la Administración Central de Control y Evaluación de la Fiscalización Nacional.** México, Administración Central de Control y Evaluación de la Fiscalización Nacional de la AGAFF, 1996.
- 11.- **Plan Nacional de Fiscalización 1997.** México, Administración General de Auditoría Fiscal Federal, 1997.
- 12.- **Políticas y Lineamientos Generales para el Control y Evaluación en 1996.** México, Administración de Control y Seguimiento de la AGAFF, 1996.
- 13.- **Programa de Calidad.** México, Administración General de Auditoría Fiscal Federal, 1995.
- 14.- **Programa de Fiscalización 1996.** México, Administración General de Auditoría Fiscal Federal, 1996.
- 15.- **Programa Modular de Seminarios sobre Administración para Mandos Intermedios.** México, Administración General de Auditoría Fiscal Federal, 1981.
- 16.- **Proyecto del Sistema de Control y Evaluación de la Acción Fiscalizadora 1996.** México, Administración de Control y Seguimiento de la AGAFF, 1996.
- 17.- **Servicio de Administración Tributaria.** México. Administración de Evaluación de la AGAFF, 1997.
- 18.- **Sistema de Control y Evaluación de la Actividad Fiscalizadora de la AGAFF.** México, Administración Central de Control y Evaluación de la Fiscalización Nacional de la AGAFF, 1995.

LEYES, REGLAMENTOS Y HEMEROGRAFIA

- 1.- **Diario Oficial de la Federación.** México, 24 de Diciembre de 1996.
- 2.- **Diario Oficial de la Federación.** México, 30 de Diciembre de 1996.
- 3.- **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** México. Sista, S.A. de C.V., 1997.
- 4.- **Ley y Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.** México. Administración General Jurídica de Ingresos, 1997.
- 5.- **Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.** México. Administración General Jurídica de Ingresos, 1997.
- 6.- **Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.** México. SHCP, 1993.