



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLÁN"

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR:
ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ASUNTOS DE
GOBIERNO 2000 - 2001

277859

"UN MODELO DE CALIDAD PARA LA MEJORA EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA A TRAVÉS DEL ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS 1997 - 2001"



TRABAJO RECEPCIONAL
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
P R E S E N T A :
ROCIO MEJIA ALBERT

ASESOR: LIC. ARACELI PARRA TOLEDO



OCTUBRE 2001



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

A DIOS:

POR HABERME DADO LA SABIDURÍA, LA FUERZA Y LA AYUDA PARA PODER TERMINAR ESTE TRABAJO. ADEMÁS DE TODO LO QUE ME HAS BRINDADO EN LA VIDA.

"Gracias Señor".

A MIS PADRES:

POR SU AMOR, EJEMPLO Y APOYO INCONDICIONAL DE SIEMPRE, PORQUE CON USTEDES HE COMPARTIDO MIS TROPIEZOS Y MIS LOGROS, COMO EN ESTE MOMENTO LO ES EL CUMPLIMIENTO DE ESTA META, POR ELLO BRINDO A USTEDES ESTE TRIUNFO.

"Los quiero mucho".

A RICARDO:

A TI TE AGRADEZCO TU AYUDA POR CONTRIBUIR NO SOLO AL CUMPLIMIENTO DE ESTE OBJETIVO, SINO POR TODO LO QUE PUDIMOS LOGRAR JUNTOS, ADEMÁS DE TU AMOR, CONSEJOS Y COMPAÑÍA A LO LARGO DE ESTE TIEMPO. POR ESTAR A MI LADO SIEMPRE, EN LOS MOMENTOS DIFÍCILES DANDOME ALIENTO Y EN LOS ALEGRES COMPARTIENDO MI FELICIDAD.

"Te amo".

INDICE

	PAG.
INTRODUCCION	1
CAPITULO 1. ELEMENTOS TEORICOS PARA LA DEFINICION DEL ENFOQUE DE POLÍTICAS PUBLICAS COMO UNA HERRAMIENTA PARA EL ANALISIS DE PROBLEMAS PUBLICOS	12
1.1 Base Teórica Conceptual	13
1.1.1 El Estado	16
1.1.2 La Sociedad	21
1.1.3 La Administración Pública	23
1.1.4 El Gobierno	25
1.2 Las Políticas Públicas y la Calidad en la Prestación de Servicios	29
1.2.1 Las Políticas Públicas	30
1.2.2 El Enfoque de Políticas Públicas	31
1.2.2.1 Antecedentes	31
1.2.2.2 Análisis de Policy	34
1.3 La Calidad y su Aplicación en las Dependencias Públicas	37
1.3.1 Concepto de Calidad	39
1.3.2 Filosofía según Sullivan	40
1.3.3 Filosofía según E. Deming	43
1.4 Planeación Estratégica	46
CAPITULO 2. DIAGNOSTICO Y ESTRUCTURACION DE LA PROBLEMÁTICA DE LA RECAUDACION EN EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	51
2.1 Diagnóstico Situacional a través del FODA	51
2.2 Estructuración del Problema	56
2.2.1 Magnitud	57
2.2.2 Trascendencia	58
2.2.3 Vulnerabilidad y Factibilidad	60

2.2.4	Viabilidad	63
2.2.4	Permisibilidad	65
2.3	Estructura Orgánica y su Influencia en el Proceso de Recaudación	66
2.3.1	Esquema Organizacional Regional	66
2.3.2	Esquema Organizacional Estatal ¿ El inicio de la solución?	71
2.4	Identificación de Actores en el Proceso de Recaudación	75
2.4.1	Actores Sociales: Asociaciones de Contribuyentes	75
2.4.2	Actores Institucionales: El Servicio de Administración Tributaria	81
CAPITULO 3. IMPLEMENTACION DE UN MODELO DE CALIDAD EN LA ORIENTACIÓN FISCAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA RECAUDACIÓN		85
3.1	Base Legal para el Establecimiento de la Política	86
3.1.1	Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo	87
3.1.2	Programa de Modernización de la Administración Pública	88
3.2	Modelo de Atención Integral al Contribuyente	91
3.2.1	Diseño de Productos y Servicios	93
3.2.1.1	Ventanilla de Servicios al Contribuyente	97
3.2.1.2	Recepción de Trámites a través del Buzón Fiscal	99
3.2.1.3	Áreas de Asesoría Fiscal	99
3.2.1.4	Oficina de Información de Gestión y Enlace	101
3.2.1.5	Atención a Contribuyentes con Auditorías	102
3.2.1.6	Línea de Atención Directa en Materia Aduanera y de Comercio Exterior	104
3.3	La Calidad en el Servicio	106
3.3.1	Aseguramiento de la Calidad	109
3.4	Evaluación del Modelo de Atención Integral a Contribuyentes	110
3.5	Acciones de Mejora	118
3.5.1	Mejora de Procesos en Áreas de Apoyo	120
CONCLUSIONES		122
BIBLIOGRAFIA		129

INTRODUCCION

En estos últimos años como consecuencia de la globalización económica mundial y de diversos cambios tecnológicos, el Estado se ha visto obligado a asumir nuevas posturas, procurando la eficiencia y eficacia en la prestación de bienes y servicios.

El Estado requiere de una nueva imagen ante la sociedad, necesita reforzar su capacidad para solventar los requerimientos que la misma le ha encomendado.

La Administración Pública tradicional ha gestado una crisis de legitimidad, debido a que no ha sabido responder a los desafíos que implica un mundo cambiante en lo social, político y económico, debido a ello el Estado requiere del surgimiento de nuevas herramientas administrativas que lo ayuden a recobrar la confianza de la sociedad y erigirse como ente regulador y promotor del desarrollo nacional.

En este contexto las políticas públicas surgen como una respuesta a esa crisis de legitimidad las cuales van a permitir reorientar las acciones del gobierno, aportando elementos para la mejor toma de decisiones y para eficientar su actuación.

Uno de tantos aspectos que se ha visto afectado por la crisis del Estado y de la Administración Pública es el pago de los impuestos. El sistema tributario es tan complejo y anacrónico que es rechazado por los sectores de la sociedad, de manera tal, que los que pagan impuestos son apenas el 5% de la población y el 25% de las empresas.¹

¹ De acuerdo con cifras proporcionadas por la SHCP, la población mexicana es de aproximadamente 100 millones de personas, las personas físicas contribuyentes 5.5 millones de personas y las personas morales contribuyentes, 500 mil empresas.

Es por ello que, el Estado a través de la Administración Pública se ha abocado a instrumentar mecanismos que coadyuven a aumentar la recaudación, entre cuyos aspectos incluye la orientación fiscal que se brinda a los contribuyentes.

Desde esta perspectiva el éxito de las instituciones públicas depende de ideas y de enfoques novedosos que les permitan ofrecer una mayor calidad en los servicios o cumplir mejor sus objetivos, en el menor costo y tiempo posible. Lo anterior, se logra no sólo mejorando el funcionamiento de las estructuras organizacionales, sino también mediante el rediseño en los procesos básicos.

De esta forma el Servicio de Administración Tributaria (SAT), como institución cuyo principal objetivo es recaudar los ingresos necesarios para el fortalecimiento del gasto público, está encargada de una función que cada vez es más difícil, la captación de los ingresos, debido entre otros aspectos, al sistema tan complejo que representa el pago de los impuestos, los excesivos trámites y los largos tiempos de espera para obtener respuesta sobre consultas, lo que conlleva a la insatisfacción del contribuyente, es por ello que se busca el mejoramiento de estos servicios mediante la implementación de acciones encaminadas a una mejora continua y al impulso de la promoción del cumplimiento voluntario.

La carencia de acciones reales, concretas y efectivas por parte de esta dependencia, tendientes a resolver este problema, ha derivado en que la sociedad desaprobe a la burocracia de esta dependencia por su incapacidad de gobernabilidad, generando con ello una crisis de legitimidad de la institución, que aunado a una imagen de

desconfianza de los contribuyentes hacia las autoridades fiscales, debido a la falta de atención oportuna y de calidad de los servicios, origina que estos se preocupen menos por cumplir con sus obligaciones fiscales. La dependencia tiende a desprestigiarse y necesita una renovación en los sistemas administrativos que den certidumbre de cumplimiento y funcionalidad a las demandas sociales, con el fin de que los servicios se presten con mayor agilidad y calidad y que sean susceptibles de adaptarse a los cambios y a las transformaciones del entorno. Las nuevas formas de gobierno requieren de una vinculación y un fortalecimiento entre el gobierno y la ciudadanía, resulta urgente la transformación de la institución en concordancia a las nuevas exigencias de la economía del mundo y la globalización.

Se considera que este problema requiere de la utilización del enfoque y la metodología del análisis de las políticas públicas, para hacerle frente y buscar la mejor toma de decisión que lo resuelva, de manera que lo se busca es implementar un modelo de servicio que permita integrar las funciones de las áreas sustantivas del SAT en cuanto a servicios de atención y respuesta oportuna a los contribuyentes. Otro de los aspectos en que contribuye este enfoque, es la búsqueda de la participación ciudadana en la resolución de los problemas, por lo que surge un mecanismo de consenso en donde, las demandas que formulan al SAT los contribuyentes, le llegan a través de organizaciones, alianzas y grupos que integran el Programa de Síndicos de Contribuyentes y las asociaciones de los denominados Grandes Contribuyentes, lo que implica desarrollar nuevas formas de hacer política, inclusión o eliminación de asuntos en la agenda gubernamental; readecuación de trámites y procedimientos; etc. Esto supone el rompimiento del esquema tradicional

de dictar las políticas desde arriba y tomar decisiones de manera vertical, se empieza a buscar la mediación, concertación, obtención de apoyos y consensos necesarios con la sociedad para la implementación de este nuevo modelo de prestación de servicios integrales, que permita la aceptación del proyecto por parte de la ciudadanía y no generar conflictos, sino más bien buscar su legitimación a través de procesos administrativos eficientes y eficaces, así como tecnología informática que acorte los tiempos de respuesta a las demandas de los contribuyentes.

Bajo el enfoque de la política pública se considera que para el análisis de esta problemática existen intereses y beneficios que impactarán a un grupo, que son los contribuyentes, este grupo es de una magnitud nacional dado que, contribuyentes existen en todo el territorio nacional, y además cabe resaltar que el contribuyente en las Entidades Federativas aún se ve más afectado ante el problema del "peloteo" entre las instancias internas prestadoras de servicios en las Administraciones Locales que funcionan en los Estados, de tal forma que muchas veces se ven en la necesidad de desplazarse hasta el Distrito Federal para poder obtener respuesta efectiva a sus demandas. Sin embargo, para efectos de esta investigación, se delimita el estudio a los contribuyentes en el Distrito Federal.

La identificación de este problema es lo que ha generado la necesidad de elaborar un análisis a través del enfoque incremental, y del método propuesto por Vickers (1965), relativo al análisis retrospectivo y prospectivo, en virtud de que se analizarán las acciones llevadas a cabo en administraciones anteriores y se rescatarán los aciertos con el fin de construir un modelo, que derivado de toda la información que

provee el análisis de las políticas públicas contribuya a la mejor toma de decisión tendiente a solucionar esta problemática.²

El objetivo del presente trabajo es describir el modelo de atención integral al contribuyente, como una forma de brindar servicios de orientación fiscal con calidad. El Modelo de Atención Integral al Contribuyente, es un programa planeado por la dependencia y tiene como objetivo primordial ser frente único de los servicios y punto de contacto inicial en cualquier gestión que realicen los contribuyentes ante el SAT, conjuntando en un solo lugar los servicios que presta y articulándolos internamente para otorgar un servicio integral.

Se parte de la hipótesis de que con la implementación del servicio de atención integral a los contribuyentes, se contribuirá a mejorar la calidad en la prestación de servicios de orientación fiscal y gestión de trámites, además de que se mejorará imagen del órgano hacia el público en general y de que se incrementará la recaudación fiscal.

El presente trabajo se pretende desarrollar bajo una investigación descriptiva, sobre cómo operó el SAT de 1997 a 1999, bajo el esquema regional de servicios, y cómo este sistema influyó en la forma de prestación de servicios de orientación fiscal a los contribuyentes. De igual forma, se describirá el esquema implantado a finales de 1999, a través de la puesta en marcha de las nuevas Administraciones Estatales en el ámbito desconcentrado, las cuales empezaron a operar de conformidad con lo

²VICKERS, Geoffrey. *The art of judgement: A study of policy making*, 1965. Material consultado en el Seminario de Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno. Módulo II. UNAM, Campus Acatlán. México, agosto-junio 2000-2001.

estipulado en el Reglamento Interior del SAT publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de diciembre de 1999.

Finalmente, se describirá el nuevo esquema implantado consistente en el funcionamiento de oficinas integrales para la prestación de servicios de diversas gestiones y de orientación fiscal con un mayor nivel de calidad llamados Modelos de Atención Integral al Contribuyente.

Este estudio se pretende realizar bajo el enfoque de las políticas públicas enmarcado por la nueva visión de la Administración Pública Moderna, que contempla la planeación estratégica y la calidad, donde se integran las filosofías de algunos estudiosos como Edward Deming, Sullivan y otros más que han hecho contribuciones valiosas en materia de calidad enfocada a los servicios. Con estos estudios pretendemos enriquecer los modelos actuales de la actuación del Estado a través de la Administración Pública y del Gobierno, a efecto de implementar un Modelo Propositivo de Atención Integral al Contribuyente.

Así, el primer capítulo de este trabajo está orientado a identificar las categorías conceptuales de las políticas públicas, con el fin de usarlas como una tecnología del gobierno para la resolución de problemas públicos. Asimismo, responderemos a la interrogante ¿Por qué el enfoque de las políticas públicas constituye una de las herramientas más novedosas para el análisis y solución de los problemas públicos?; además de los conceptos de otras tecnologías blandas, como la planeación

estratégica y la calidad, que coadyuvan al establecimiento de mejores servicios en el Servicio de Administración Tributaria.

En el segundo capítulo se realiza un diagnóstico del SAT y su problemática en la recaudación, a través de la metodología de la planeación estratégica y del análisis FODA: fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. Este diagnóstico nos va a orientar hacia la necesidad de intervenir en un campo determinado de la organización, estos cambios pueden ir dirigidos al área tecnológica, a los sistemas administrativos o bien a los recursos humanos, pero lo importante de la intervención del desarrollo organizacional es concebir a la organización como un sistema integral. El desarrollo organizacional se auxilia de otras herramientas y técnicas de administración del cambio para resolver los problemas detectados en el diagnóstico de la organización, es una visión integral de la institución que no solo se ocupa del rediseño de los procesos básicos, sino también de la motivación del personal y de su inclusión en la toma de decisiones para que se sienta parte importante del organismo. Asimismo, se estructura el problema tomando el modelo propuesto de Carlos Ruiz Sánchez, que utiliza las categorías de magnitud, trascendencia, vulnerabilidad, factibilidad, viabilidad y permisibilidad.

Se analizará la estructura con la cual operaba el Servicio de Administración Tributaria (SAT) en el ámbito central, con cuatro Unidades Administrativas sustantivas y una de apoyo, siendo éstas las Administraciones Generales de Recaudación, Auditoría Fiscal Federal, Jurídica de Ingresos, Aduanas y Recursos; y en el ámbito desconcentrado las Administraciones Regionales y las Administraciones Locales.

Este esquema organizacional se comparará con el instrumentado a partir de la reestructuración de la dependencia, en donde se sustituyeron las Administraciones Regionales por las Administraciones Estatales, con el propósito de revocar aquellos procesos en donde el contribuyente tenía que acudir a las diversas unidades administrativas para obtener respuesta a sus demandas, teniendo ahora la oportunidad de recibir una orientación y atención integral, a través de una sola unidad responsable que es la Administración Estatal con representatividad en cada una de las Entidades Federativas. Esto implica el rediseño de procesos operativos y la aplicación de un proceso de simplificación de trámites administrativos.

En el tercer y último capítulo de esta investigación, se describe la implementación del modelo de calidad en la orientación fiscal, denominado modelo de orientación fiscal al contribuyente. Además se hablará sobre la base legal en las que toda política pública debe descansar, se analizará el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) como una política pública impulsora del cambio en la prestación de los servicios de orientación fiscal, y el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) como programa sectorial que señala las principales líneas de acción de la política pública, que fomentará la prestación de servicios con calidad a los contribuyentes.

IDENTIFICACION	
SERVICIOS	CONTRIBUYENTES
<ul style="list-style-type: none"> • Atributos • Estándares de Calidad • Indicadores de Desempeño 	<ul style="list-style-type: none"> • Beneficios • Indicadores de Satisfacción

El Módulo de Atención Integral al Contribuyente (MAIC's), que para objeto de esta investigación se denominará Modelo de Atención Integral al Contribuyente, cuya finalidad es ser frente único para la atención de servicios de orientación fiscal y gestión de trámites integrales al contribuyente.

Con este Modelo se pretende articular y coordinar los servicios que requiere un contribuyente, ofreciendo una sola instancia a donde acudir y una imagen institucional homogénea, a diferencia del anterior esquema en las Administraciones Locales, donde los servicios se brindaban parcialmente por cada área y en diferente lugar, sin un diseño integral del servicio.

Finalmente, se expone la Evaluación, ya que el éxito de la implementación de esta política pública se hará a través de la evaluación de resultados, por medio de indicadores, estándares y atributos de calidad en el servicio. Los estándares son el valor que se da a cada uno de los atributos del servicio para poder medirlo, generará una responsabilidad para el servidor público en su cumplimiento y una referencia al contribuyente para demandarlo.

Por último, en las conclusiones se plasmarán los resultados finales del trabajo de investigación, en donde se aclarará si finalmente la hipótesis planteada al inicio del trabajo se acepta o se refuta, si se cumplió el objetivo de la investigación y las aportaciones del proyecto a la ciudadanía, desde el punto de vista de la política pública.

Es importante subrayar la aportación en este trabajo, dado que la información que resulta del proceso de investigación, le agrega valor y calidad a la toma de decisiones de la organización, lo que permitirá conocer mejor el área de Asistencia al Contribuyente.

Asimismo, se pretende aportar conocimientos para los futuros administradores que los ayude a innovar políticas públicas desde el punto de vista organizacional, en organismos gubernamentales, consultando estudios de caso, como el que nos ocupa, y presentándoles los aspectos más relevantes para la realización de un proceso de benchmarking.³

Una de las aportaciones de este proyecto es ayudar a la ciudadanía en la resolución de sus demandas de orientación en el aspecto tributario, dado que para ello ha sido creada la infraestructura del SAT.

³ Proceso sistemático y continuo para evaluar y comparar los productos, servicios y procesos del trabajo de las organizaciones. El benchmarking implica una referencia de comparaciones y cambios, lo cual sugiere acción, desde recomendaciones hasta la ejecución del cambio en función al resultado del diagnóstico.

Es un proceso similar al implantado en las delegaciones en el Gobierno de la Ciudad de México, con el funcionamiento de "Las Ventanillas Unicas" y la publicación del "Manual Unico de Servicios al Público", que ayudó a la población del Distrito Federal a la simplificación de trámites ante esas autoridades.

Además, se deja abierta la posibilidad de aplicar este modelo de operación en todas aquellas dependencias que presten servicios al público, con el fin de que implanten sistemas de mejora continua en sus procesos, buscando la simplificación administrativa de los trámites para beneficio del público en general.

CAPITULO 1 ELEMENTOS TEORICOS PARA LA DEFINICION DEL ENFOQUE DE POLITICAS PUBLICAS COMO UNA HERRAMIENTA PARA EL ANALISIS DE PROBLEMAS PUBLICOS

Hoy en día, la sociedad se ve inmersa en una serie de problemas tan complejos que resulta indiscutible la necesidad de la intervención del Estado, a través de la Administración Pública para formular acciones gubernamentales para su solución.

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) como institución responsable de la administración de los impuestos, está obligada a crear mecanismos ágiles para el pago de los mismos. Sin embargo, contribuir es una actividad que el ciudadano se encuentra muy reacio a cumplir, sobre todo porque percibe vicios al interior de esta institución, además de que el comportamiento del contribuyente está directamente ligado con el trato que recibe cuando se acerca a obtener información para el pago de sus impuestos y a la cultura fiscal que les ha sido inculcada. Por lo que, debido a que estos servicios no se han dado de la manera en que el contribuyente desea, es que demanda una mejora en los mismos.

En este contexto, el estudio de las políticas públicas se considera un instrumento novedoso para comprender mejor la actuación del aparato público y por tanto, estar en posibilidad de realizar una investigación que nos permita coadyuvar a una mejor toma de decisiones para la solución de problemas de carácter público.

Para comprender el enfoque de la política pública es necesaria la conceptualización de elementos que resultan importantes, para ubicar el contexto en que se realiza la investigación, con relación a la mejora y calidad en la prestación de los servicios de orientación fiscal que se prestan en el SAT. Entre estos destaca el papel del Estado concebido como la institución fundamental de la sociedad constituida para brindar el bien público. Asimismo, como parte de los elementos que conforman al Estado, es importante definir a la Administración Pública y al Gobierno estudiando la forma en que contribuyen en el análisis de policy.

1.1 Base Teórica Conceptual

En el Estado Mexicano se han gestado cambios de notable importancia desde hace algunas décadas. Se reconoce el acentuamiento del papel de la sociedad en la vida política del país. La sociedad ante los problemas de desigualdad, pobreza y marginación se ha preocupado por informarse, prepararse y participar en la solución de los problemas que la aquejan; cuestiona el papel del Estado como órgano rector de la economía, y ante el rezago que sufre toma la iniciativa de participar en las decisiones públicas. Es aquí donde elementos fundamentales como la Sociedad, el Estado, Gobierno y Administración Pública necesitan definirse en aras de conocer qué son, quienes los integran y cuál puede y debe ser el rol actual que debe desempeñar en una arena política y democrática, para la mejora de las condiciones sociales, económicas y políticas del país en su conjunto.

El sistema político del Estado Mexicano es calificado por Aguilar Villanueva de la siguiente forma:

un sistema tradicionalmente caracterizado por el muy amplio margen de maniobra del gobierno en sus actividades de representación y conciliación de intereses y por la casi total libertad del gobierno en la definición de su agenda y en la elección e implementación de sus políticas, con el resultado de desencadenar una muy amplia y directa intervención gubernamental, abundantísimo gasto público y de provocar la burocratización de cualquier programa de producción de bienes y prestación de servicios públicos⁴

Ante este contexto de crisis de gobernabilidad del Estado Mexicano por la falta de legitimación, surge el análisis de las políticas públicas como una herramienta de la Administración Pública para el mejoramiento de la gestión pública, la cual nos provee de una serie de información que nos ayuda a analizar situaciones específicas y tomar una mejor decisión para resolver los problemas públicos.

Estamos ante un cambio en los paradigmas del Estado, éste requiere generar mecanismos que le brinden certidumbre y legitimidad en su forma de gobernar, de ahí la importancia de que las decisiones gubernamentales que se tomen sean lo más acertadas y estén respaldadas en algún conocimiento científico.

Así pues, las políticas públicas entendidas según Omar Guerrero (1991) como acciones concretas del gobierno que buscan resolver problemas específicos, surgen

⁴ AGUILAR Villanueva, Luis F. "Política Pública y Gobierno del Estado" en Políticas Públicas, Revista del Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, Año 2, No. 4 , Octubre 1990. p.p., 234

como ayuda para mejorar las acciones que emprende el gobierno y también como una forma de proveer de un análisis para una mejor toma de las decisiones.

La aportación del análisis de las políticas públicas, radica en buena manera en el mejoramiento de la gestión pública mediante el diseño y la construcción del problema.

La estructuración de los problemas...ayuda esencialmente en los procesos de clasificación, lo que permite especular sobre las soluciones potenciales de un problema. Para analizar una política pública se debe tener primero una idea sobre el problema y sus posibles soluciones. Los problemas raramente emergen bien definidos, de hecho como tales 'no existen', el analista debe de construirlos para que la gestión pública tenga capacidad de respuesta a los problemas sociales, sería ideal que dispusiera de recursos humanos capacitados en el análisis y diseño de políticas públicas en los niveles de <toma de decisiones> del gobierno, con la aptitud indispensable para definir adecuadamente, de acuerdo con las circunstancias del ámbito, los problemas a resolver⁵.

Asimismo destaca la importancia de abordar el análisis de un problema público mediante el enfoque de las políticas públicas, en virtud de que se analiza con una mayor especificidad, delimitándolos en su circunscripción y con sus propias problemáticas características: magnitud y trascendencia del problema, población afectada, grupos de interés, consensos con alianzas y grupos, grados de participación de la ciudadanía, etc. Situación que no ocurre cuando se utilizan otros métodos para el análisis de los problemas públicos.

⁵ DIAZ Vázquez, Martín de Jesús. "El análisis de las políticas públicas y el mejoramiento de la gestión pública". en Revista Encuentro. México, D.F., Septiembre 2000, p.p., 3-4

1.1.1 El Estado

A fin de que el Estado esté en posibilidad de responder ante los nuevos retos que impone la globalización, la apertura comercial y la innovación tecnológica, necesita replantearse en su doble carácter de Gobierno y Administración Pública, es indiscutible la urgencia de renovación de sus instituciones que se encuentran desacreditadas, y han sido calificadas de corruptas e ineficientes. Es necesario buscar una forma de gobernar que permita el cambio de una función del Estado a una más eficiente y eficaz.

La readecuación del Estado debe hacerse de tal forma que tenga capacidad de absorción de las nuevas organizaciones, y demandas que están surgiendo de una sociedad con diversas formas de exigencia política, de tal manera que se fortalezca su desarrollo político.

La importancia de definir al Estado, radica en que a través de éste se busca formular teorías o modelos para mejorar el entendimiento de los asuntos públicos, y estar en posibilidad de formular políticas que solucionen problemas específicos, ya sea contingenciales o no, así como mejorar la acción gubernamental.

Definir al Estado resulta muy complejo, dada la existencia de diversas teorías del Estado, se puede abordar desde el punto de vista de Omar Guerrero:

El Estado es la unidad de clases o fracciones dominantes. La burguesía incapaz de realizar su unidad en un partido, fraccionada por rivalidades intestinas, enfrascada

*en la lucha con las clases dominadas, no se unifica sino en el Estado. El Estado capitalista, entonces, no hace sino organizar y ejercer el poder de las clases dominantes*⁶

También podemos citar a Hans Kelsen quien toma al Estado como un ente jurídico, o a Francisco Porta Pérez que en su libro "Teoría del Estado" define al Estado como una creación humana, que consiste en relaciones de voluntad de una variedad de hombres, en donde unos mandan y otros obedecen y que, de estas relaciones de dominio también tienen relaciones de igualdad.

Para efecto de esta investigación, la información y comentarios que a continuación se abordan, son retomados del economista José Ayala Espino en lo referente al concepto de Estado y su teoría moderna del Estado quien lo define como; "un conjunto de organizaciones e instituciones dotadas de poder, económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones de la vida social"⁷

Así el Estado definido como una amalgama de instituciones es necesario estudiarlo en su doble aspecto: Administración Pública y Gobierno, como el conjunto de instituciones y también acerca de cómo ejerce el poder a través de esas instituciones. Una vez conceptualizado así el Estado, se erige como una organización con ventajas comparativas sobre otras organizaciones, dado que tiene la ventaja en primer lugar de ejercer dominio y poder coercitivo hacia organizaciones

⁶ GUERRERO, Omar. *La Administración Pública del Estado Capitalista*. Fontamara, México, D.F., 1995, p.p., 63

⁷ AYALA Espino, José. *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las Teorías Modernas del Estado* UNAM, México, D.F., 1996, p.p., 53

e individuos. Sin embargo, no hay que olvidar que el Estado es al mismo tiempo un actor y protagonista del desarrollo político del país.

La intervención del Estado tanto en el ámbito político como en el económico es definida por la misma sociedad, en virtud de que en muchas acciones, como la regulación de la propiedad, celebración de contratos, etc., podría bastar la cooperación voluntaria entre los individuos, sin embargo, los ciudadanos demandan mecanismos de coerción que garanticen su cumplimiento.

Es así que el Estado como organización suprema tiene la obligación de construir consensos, hacer arreglos institucionales, mediar pactos y negociaciones y regular mecanismos de coerción entre los grupos sociales y coaliciones políticas con el fin de asegurar el interés público.

El neoinstitucionalismo es la corriente que destaca el papel singular de las instituciones como actores vitales en los procesos políticos, económicos y sociales. Dentro de este entorno, en el análisis de las políticas públicas resulta indispensable el estudio de las instituciones, en virtud de que las políticas públicas involucran cambios institucionales en función de una mejora de quehacer gubernamental.

La construcción de políticas públicas contemplan qué tipo de instituciones –formas organizacionales- se necesitan, qué tipo de participación y qué liderazgo funciona mejor y proveer mejores mecanismos de evaluación en los logros alcanzados por las políticas públicas diseñadas... Desde una perspectiva estructural, las modalidades de una organización buscan la maximización de la efectividad”⁸

⁸ PENSO D'Albenzio, Cristina. “La construcción de Políticas Públicas: Estado más Sociedad”. en Revista Gestión y Estrategia. México, No. 14, UAM-A, Septiembre 2000, p.p., 6

La teoría neoinstitucionalista, a diferencia de la neoclásica, introduce el papel que juega el Estado en un mundo político caracterizado por la existencia de instituciones, conflictos sociales entre los individuos, derechos de propiedad, contratos, incertidumbre y riesgos, North (1989). Otra aportación interesante la constituye la teoría neoinstitucionalista de José Ayala Espino, el Estado a través de las instituciones juega estos importante papeles:

- Las instituciones fijan las reglas que moldean, restringen y condicionan el papel del Estado.
- Las instituciones, las restricciones y el poder coercitivo determinan el comportamiento y conducta de la sociedad.
- El comportamiento racional de la sociedad una vez restringido o limitado por las instituciones, abre las posibilidades para que los individuos diseñen y operen organizaciones que, son los medios para emprender acciones colectivas, y de este modo participar en la toma de decisiones, a través de la negociación colectiva, de las distintas políticas públicas.

Las instituciones son el conjunto de reglas que articulan y garantizan las interacciones políticas, económicas y sociales entre los individuos y los grupos sociales. Un conjunto cualquiera de reglas, sólo se transforma cuando su conocimiento es compartido y su cumplimiento es aceptado voluntariamente por los miembros de una comunidad o sociedad.

Muchos identifican las instituciones con las organizaciones públicas y privadas que administran y aplican políticas y programas de acuerdo a reglas específicas. Sin embargo, el neoinstitucionalismo distingue entre instituciones y organizaciones, mientras que las instituciones son un conjunto de reglas y normas; las organizaciones son las instancias o arenas en las cuales los individuos se relacionan y organizan en grupos para emprender acciones colectivas, y desenvolverse como actores colectivos.

La aportación que se recibe del Estado como una organización dotada de poderes suficientes, para actuar como el garante del interés público, es que tiende a solucionar los conflictos en materia del interés particular y el interés público, en la medida de que la ciudadanía requiere de un orden institucional que proporcione reglas aceptadas por todos para la solución de problemas colectivos.

Si las instituciones se originarán exclusivamente por una decisión individual, entonces las instituciones podrían ser diseñadas y operadas individualmente, pero ello carece de todo sentido, pues las instituciones surgen justamente como una respuesta para resolver conflictos o controversias entre individuos o grupos⁹

⁹ Ayala, *Op. Cit.*, p.p., 326

1.1.2 La Sociedad

La sociedad es definida por algunos autores como el conjunto de personas con compatibilidad de intereses con principios generales y obligaciones éticas, que guardan relaciones entre sí y que para estar en posibilidad de mantener el orden y la armonía entre ellos es necesario formar una unidad política llamada Estado, con la característica principal de ser autoridad, y ejercer poder y dominio sobre la sociedad.

Omar Guerrero cita a Bonin argumentando que, la conservación de la sociedad está garantizada por el interés público.

El interés público es permanente, porque es el conjunto de intereses particulares que no cesan jamás, y es el lazo que une a los individuos, pues por interés público debe entenderse la reunión de aquellas necesidades y relaciones naturales y universales, cuya expresión son las leyes y el poder de éstas el regulador.¹⁰

El Estado para poder ejercer su poder, diseña formas de organización para el control de la sociedad y la sociedad misma las legitima. En este sentido, nace una interdependencia entre el Estado y la sociedad. La sociedad acepta como autoridad al Estado con el fin de que le asegure la prestación de servicios y la vigilancia de sus intereses, y así la sociedad depende del Estado; sin embargo, el Estado también depende de la sociedad en la medida que ésta lo legitima.

¹⁰ GUERRERO, Omar. *Introducción a la Administración Pública*. UNAM, México, D.F., p.p. 90

El papel generalizado que ha jugado la sociedad a lo largo de la historia en el espacio político ha sido muy reducido, por no decir que ha estado ausente. No obstante, la sociedad ha ido dejando de lado su actitud pasiva participando más activamente en la solución de los asuntos públicos, estamos observando una Sociedad y un Gobierno en transición, un cambio en la relación Sociedad y Estado.

Como argumenta Aguilar Villanueva, es discrepante y ha cambiado la visión que la sociedad tiene sobre el llamado proyecto nacional, sobre las funciones, ámbitos y responsabilidades del Estado, las formas de su intervención, y sobre las prioridades y programas de acción gubernamental.

La sociedad ya no está de acuerdo que el Estado provea de servicios públicos desiguales y de baja calidad, exige mayor participación en las decisiones gubernamentales que finalmente recaen en cada uno de los ciudadanos, y manifiesta su rechazo ante las decisiones de cúpula¹¹.

La sociedad contemporánea pluralista se organiza para formar grupos y llevar sus demandas al Estado, hace valer sus intereses, dirigir conflictos, negociarlos, a fin de inhibir el papel protagónico del Estado en la solución de los problemas públicos y dar paso a la construcción de consensos que conllevan a un mejor entendimiento entre el Estado y la Sociedad y por tanto a una nueva forma de hacer política orientada a una mayor participación ciudadana y su corresponsabilidad en la toma de decisiones públicas.

¹¹ AGUILAR Villanueva, Luis F. "Política Pública y Gobierno del Estado" en Políticas Públicas, Revista del Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, Año 2, No. 4, Octubre 1990. p.p., 283

A partir de recientes décadas, el notable cambio de la sociedad hacia una participación más activa en los asuntos públicos, hace cada día más compleja la tarea del gobierno, pues éste debe de considerar cada vez más variables e intereses de la comunidad en sus estrategias y cursos de acción.

En tanto que el Estado es la expresión de la voluntad política de la sociedad, el papel del ciudadano ante él, generalmente es de demandante o de oposición, es decir, el ciudadano expresa al Estado la forma en la cual debe conducirse para satisfacer sus necesidades, proponiendo en ocasiones, alternativas a sus propias demandas, las que deben ser tomadas en cuenta para elegir la mejor decisión pública.¹²

Así la sociedad actual más participativa y conocedora de sus derechos demanda al Estado la mejora en la prestación de servicios públicos. Transportando esto a la investigación sobre la prestación de servicios de orientación fiscal con mayor calidad en el SAT, se considera que los contribuyentes, quienes encarnan a la sociedad, juegan un papel determinante para que la dependencia decida cambiar sus cursos de acción a fin de mejorar los servicios.

1.1.3 La Administración Pública

Siguiendo en la misma tesis de la importancia que tienen las organizaciones y propiamente la Administración Pública, para hacer frente al cuestionamiento del actuar cotidiano de las organizaciones que las ha hecho caer en rezagos, las nuevas circunstancias exigen eficiencia y eficacia en las conductas institucionales, que permitan hacer frente a los nuevos retos de calidad, eficiencia y eficacia.

¹² MONTES DE OCA Malvárez, Juan. *Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno*. Material proporcionado en el Módulo I del Seminario Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno. UNAM Campus Acatlán, México, agosto-junio, 2000-2001, p.p., 4

Así, Guerrero concibe al Estado como una organización que toma realidad en la organización de la Administración Pública, siendo el Estado una organización con poder propio y la Administración Pública el medio de ejecución de ese poder.

Con ello se afirma una vez más el poder que puede tener la Administración Pública para lograr la legitimidad institucional en las organizaciones, y orientarlas a un nuevo paradigma de gerencia pública, que implique la transformación de servicios públicos orientados a la calidad.

La Administración Pública es el conjunto de instituciones y órganos del gobierno encaminados a concretar sus propósitos, regida por un sistema político y ligada a las condiciones que imperan en el Estado principalmente capitalista, donde actúa como un instrumento mediador de las demandas sociales para su revisión y solución por parte de sus órganos, con los que cumple así su carácter contradictorio de mediador y difusor de los intereses de la clase en el poder.¹³

Hay una nueva visión nacional e internacional derivada de la globalización económica con una tendencia de cambio en las administraciones públicas a finales de siglo.

La tendencia actual radica en que las instituciones se orienten a la prestación de mejores servicios públicos, que buscan la satisfacción del usuario como criterio para la toma de decisiones, mejora constante y creciente de los procesos administrativos y una búsqueda de mecanismos permanentes de adecuación a los nuevos

¹³ Montes de Oca, *Op. Cit.*, p.p., 34

requerimientos del servicio público, es decir, se busca la calidad total del servicio público.

La Administración Pública es el actor institucional que exige a sus instituciones, un esfuerzo permanente de redefinición y actualización, para afrontar los nuevos retos de adecuación organizacional para atender las demandas que genera la sociedad.

Es así que la Administración Pública es punto nodal en la elaboración de políticas públicas, porque es aquí donde se abre el espacio para incorporar la opinión y participación ciudadana, su corresponsabilidad en la atención de asuntos públicos. Los grupos sociales, las diferentes alianzas, en este caso los contribuyentes, se unen para en esa forma hacerse oír ante el Estado, para buscar nuevas formas de hacer política que les generen beneficios.

1.1.4 El Gobierno

El Gobierno es el sistema cuya misión básica es la de garantizar que la convivencia de los contrarios sea pacífica, civilizada y constructiva.

*Los gobiernos no son entidades estáticas sino instituciones en movimiento continuo. Obran en razón de los valores políticos, imperativos estatales e instituciones públicas. Su tarea es dirigir y coordinar los esfuerzos, iniciativas, voluntades y recursos de los grupos de la sociedad para aprovechar mejor sus iniciativas, aportaciones y capacidades*¹⁴

¹⁴ UVALLE Berrones, Ricardo. "Las políticas públicas: un testimonio del gobierno ilustrado y democrático", en Revista del IAPEM. No. 35 Julio-Septiembre 1997, p.p., 39-62

Para los gobiernos, la eficacia de sus resultados depende de su grado de apertura, democratización y articulación de intereses. Son por tanto, instituciones orientadas a conseguir que el bien público y los intereses comunes sean salvaguardados no obstante las conductas individualistas.

Corresponde al gobierno fungir como la institución que construye puentes de negociación, cooperación, comunicación y compromisos encaminados a que la energía de los particulares sea canalizada hacia las ventajas de naturaleza pública.

De acuerdo con José Juan Sánchez en su libro *"Administración Pública y Reforma del Estado en México"* el concepto de Gobierno se define a través de la soberanía del Estado y de la Sociedad.

El Estado Moderno representa por medio de su gobierno un sistema ampliamente ramificado de controles políticos, administrativos y judiciales. Dentro de las funciones del gobierno se encuentran las del bienestar social, representación política de sus asociados, y la de regular y mantener el orden jurídico que lo representa. En el gobierno radica la soberanía del pueblo...¹⁵

Por su parte, Omar Guerrero nos dice que el Gobierno es el ejercicio del poder del Estado en la sociedad, y que un gobierno es legítimo al reconocer y garantizar los derechos adquiridos de los particulares, además de administrar y vigilar los bienes y servicios encaminados al bienestar de la sociedad a la cual pertenecen.

¹⁵ SANCHEZ González, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, INAP, México, 1988, p.p., 32

Sin embargo, vuelve aquí a presentarse el papel del ciudadano inconforme por la falta de una prestación de servicios con calidad, y es donde surge su descontento y su falta de credibilidad en el gobierno y en la administración pública para la solución a sus demandas.

La falta de eficiencia de las instituciones públicas en el cumplimiento de las demandas ciudadanas, origina la pérdida de la legitimidad del Estado y sus instituciones.

Si se afirma que el Estado es un ente por encima de la sociedad, es necesario encontrar la forma en que éste se vincule con la ciudadanía y es como por medio del gobierno que al Estado le llega las demandas ciudadanas

El gobierno asimila la problemática de la comunidad, se vincula a ésta, para que a través de sus instrumentos le proporcione bienes y servicios, manifestando el compromiso del Estado con ella. El gobierno ejerce el poder en la medida que sus aparatos o instituciones intervienen en la vida de la sociedad; la mediación que por sus instituciones mantiene en la sociedad lo lleva a establecer vínculos que enlazan el rompimiento que existe entre Sociedad y Estado¹⁶

Es ante esta situación que el Servicio de Administración Tributaria como parte de la Administración Pública, no escapa a esta realidad de desprestigio institucional y requiere de redefinir su actuación.

¹⁶ SANCHEZ, González. *Op. Cit.*, p.p., 33

Debido a esta crisis de gobernabilidad y a la incapacidad de atender oportunamente a las demandas ciudadanas, el SAT inició un proceso de modernización hacia finales de 1999. Sin embargo, este proceso no ha sido la solución final al problema, dado que como lo señalan algunos teóricos, la característica de la "modernización" es que se implanta desde arriba, por decisiones verticales, sin discusión previa con la sociedad y sin posibilidad de llegar a acuerdos y consensos entre los grupos afectados. La modernidad tiene como característica principal el protagonismo estatal y el debilitamiento o exclusión de los grupos sociales afectados.

Omar Guerrero establece que el Estado requiere modernizarse debido a la obsolescencia de sus instituciones políticas y administrativas. Al mismo tiempo, es una respuesta del Estado para expansionar su capacidad de absorción de nuevas organizaciones y demandas que surgen de una sociedad mundial, que ha creado nuevas organizaciones y formas de exigencia política.

Ante la falla de este modelo para la atención de problemas públicos, es que surge otra alternativa, la implementación de la política pública como un "instrumento de la Administración Pública y como una tecnología del gobierno para la mejor toma de decisiones y una forma de mejorar la acción gubernamental"¹⁷

¹⁷ MONTES DE OCA, *Op. Cit.*, p.p., 5

1.2 Las Políticas Públicas y la Calidad en la Prestación de Servicios

Resulta incuestionable que a efecto de que los gobiernos se legitimen y den certidumbre a la sociedad moderna, requieren de una mejora en su acción gubernamental que se refleje en beneficios directos a la ciudadanía.

Se señala que las políticas públicas tienen una importancia determinante para la vida de los gobiernos. Al rebasar el significado de la eficiencia administrativa, la racionalidad burocrática y la eficiencia organizativa, las políticas públicas condensan la racionalidad del gobierno con base en las tareas de coordinación que emprende para armonizar sus iniciativas con la visión y los aportes del público ciudadano.¹⁸

En ese sentido, es importante resaltar lo <público del gobierno>, que lo define e incorpora cuando se da la participación de los ciudadanos en procesos de la gestión pública. Lo público del gobierno es un imperativo de la sociedad moderna. No se gobierna con sentido público si los ciudadanos no encuentran formas para que sean tomados en cuenta y participar en los cursos de acción del gobierno.

El gobierno por políticas públicas debe ser categorizado como un gobierno en adaptación. Un gobierno así, absorbe diversas situaciones con capacidad

¹⁸ Cfr. UVALLE, Berrones, Ricardo. "Las políticas públicas: un testimonio ilustrado y democrático". en Revista del IAPEM. México, No. 35 julio-septiembre 1997.

institucional, es decir, tiene recursos para desenvolverse con base en ajustes, presiones reformulaciones y condicionamientos.

Un gobierno adaptativo tiene conciencia que se desenvuelve en un entramado de instancias, actores, instituciones y acciones que configuran estructuras de poder que deben tomarse en cuenta para hacer y rehacer los cursos de acción, de acuerdo a los ajustes dados en los contenidos de las políticas.

1.2.1 Las Políticas Públicas

Las políticas gubernamentales se refieren a un todo, es decir, a todas aquellas líneas de acción que propone o efectúa el gobierno, que podrán ser por una parte, políticas sectoriales, secretariales y políticas regionales o municipales.

Las políticas públicas se encuentran englobadas en el concepto general de política gubernamental, la política pública debe ser entendida como aquella que recoge aspectos muy especializados entre los cuales destaca la participación ciudadana, significa la reducción del papel protagónico del Estado en la toma de decisiones públicas y la incorporación y acentuamiento de los ciudadanos en los procesos decisorios, así como la corresponsabilidad de la ciudadanía en lo público. No todas las políticas gubernamentales son políticas públicas. Para dejar más clara la diferencia entre las políticas gubernamentales y las públicas Carlos Ruiz Sánchez (1993), establece para las políticas públicas las siguientes características:

1. Será una decisión aplicada a la solución de problemas contingenciales
2. Será enfocada a la situación más urgente de los problemas
3. No pretenderá resolver la totalidad de la problemática
4. Será, por principio, temporal, mientras se aprecian los primeros resultados
5. Estará diseñada para poder ser adecuada fácilmente al camino de las circunstancias
6. Deberá considerar preferentemente la participación social
7. Procurará conseguir el consenso favorable de los grupos participantes
8. Deberá ser congruente con las líneas generales de acción del gobierno
9. Podrá formalizarse, en caso requerido, como una ley, un acuerdo, un decreto, un plan o un programa, en su totalidad o parcialmente.

Así las políticas públicas son también políticas gubernamentales, pero siempre y cuando cumplan con las características anteriormente señaladas.

1.2.1.1 El enfoque de las políticas públicas

1.2.2.1 Antecedentes

La Ciencia Política ha tenido desde antaño como objeto de estudio los fenómenos políticos. Esta moderna y vigente denominación es resultado de un largo proceso que tiene su origen en la época de Platón y Aristóteles, con sus obras clásicas "*politeia*" y "*politica*", que trataban acerca de los negocios de la Polis, entonces

referida al Estado y a la ciudadanía. En este apartado se introducen las tesis de varios estudiosos sobre el análisis de *policy*.¹⁹

Para los griegos Política denotaba las cosas políticas, era lo inherente a la Polis, en tanto que *Politeia* significaba el régimen, la constitución, la organización gubernamental instituida en la Polis. La cultura romana convierte el término *politeia* en *politia*. En la baja Edad Media se recuperó el uso de política, y se conserva aún el de *politia* junto con la voz *policien*, que se refería al estadista y más en general al ciudadano.

La palabra política adquiere un uso generalizado a partir del siglo XVI, tanto para narrar cuestiones propias del Estado, como para denotar la ciencia que lo estudia; por su parte, la voz *politia* la adoptan en países europeos y la transforman en *policla*, *policie*, *police* y *policy*, español, francés, alemán e inglés, respectivamente.²⁰

El vocablo *policy* en los Estados Unidos se usa para denotar un curso de acción o un plan de actividades, la traducción de la palabra *policy* en español se refiere a política, generando errores semánticos y conceptuales. En los Estados Unidos y otros países anglosajones se analizan las palabras *politics*, *policy* y *police* con significados diversos y las traducciones en español en cuanto a la primera y tercera

¹⁹ Guerrero. "Las Políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria," en Significado de Policy Pública, Apuntes de Carlos Ruiz Sánchez, México, Ms. Circa 1989

²⁰ Cfr. Guerrero: 1989, p.p., 15

no hay problema: política y policía, pero en la segunda no se tiene equivalente en nuestro idioma y el de política no es correcto.

Por lo que Guerrero propone la traducción semántica y conceptual de *Policy* en atención a sus raíces grecolatinas, y referirse al término como *policy pública*, para así no caer en el error de traducir el término como política.

Las ciencias de la *policy* constituyen en paralelo a la Ciencia Política otra disciplina que estudia los temas de la moderna polis: El Estado. Esta ciencia es un reencuentro con el más antiguo de los problemas perennemente estudiados por los politólogos: las policies del Gobierno, las fuerzas involucradas en ellas y su repercusión en la sociedad. ²¹

La nueva noción de *policy* trasciende su concepción de curso de acción para ser definida como: un diseño para modelar el futuro bajo el influjo de fuerzas externas, bajo tendencias que fluyen del pasado al presente, según la idea de Easton Rothwel (1951). De acuerdo con este mismo teórico las ciencias de la *policy* pueden capacitar a los gobernantes para traducir nociones generales en acciones específicas, los puede habilitar para prevenir las repercusiones de las misma y sortear posibles conflictos que emerjan de su aplicación.

²¹ Cfr. Dye, *Las Ciencias de la Policy*. 1981

1.2.2.2 Análisis de Policy

En 1958 Charles Lindblom introdujo la categoría de Análisis de *Policy* (*Policy Analysis*) en el lenguaje de la especialidad, y en paralelo propuso el método incremental como instrumento de análisis de las políticas de gobierno.

En el inglés común Policy significa principalmente 'curso de acción' y menos frecuentemente se entiende como 'proceso de decisión' o como 'programa de acción'...Las definiciones de policy pueden agruparse en dos grandes rubros de interpretación: las que se refieren al curso de acción gubernamental y las que representan la acción misma, unas interpretan el cauce y otras el flujo. La primera interpretación pone el acento en la ejecución de la policy, y la segunda en la formación²²

Dunn (1981), establece el Análisis de *Policy* como una disciplina aplicada de las ciencias sociales que usa métodos múltiples de investigación y argumentación, para producir y transformar información relevante de *policy* que pueda utilizarse en escenarios políticos para resolver problemas de política. Las *policias públicas* son una larga serie de opciones más o menos relacionadas (incluyendo la decisión de no actuar), hechas por cuerpos oficiales gubernamentales.

En este sentido, el análisis de *policy* se cuestiona acerca de cómo son hechas las decisiones, quienes las aconsejan, cómo se deliberó al respecto, qué preguntas fueron formuladas, cómo fue manejado el consejo y quién tomó la última palabra (Jones, 1984). Esta definición entraña un análisis de si la toma de decisiones fue la

²² GUERRERO, Omar. "Las políticas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria" en Significado de Policy Pública, Apuntes de Carlos Ruiz Sánchez, México, D.F., p.p., 13.

correcta, o si de ésta derivaron una serie de problemas, lo cual permitirá analizar esas decisiones que ya fueron tomadas y entonces a través del uso de análisis de *policy* hacer las correcciones pertinentes.

Otro autor sugiere que *policy* es, en el sentido más general, el patrón de acción que resuelve demandas conflictivas o provee incentivos en la cooperación (Frohoc, 1979).

cualquier tipo de análisis que genere y presente información de tal manera que proporcione las bases a los hacedores de policy a ejercitar su juicio... En el análisis de policy la palabra análisis se usa en su más amplio sentido; implica el uso de la intuición y el juicio, y abarca no sólo el examen de la policy descomponiéndola en sus componentes, sino también el diseño y síntesis de nuevas alternativas. Las actividades pueden abarcar un rango desde la investigación para iluminar o proveer de perspicacia para anticiparse a un problema o asunto, hasta la evaluación de un programa completo²³

La definición que se considerará para el desarrollo de esta investigación es la que establece G. Vickers.

El análisis de policy es una disciplina de las ciencias sociales aplicadas que utiliza múltiples métodos de indagación y argumentación para producir y transformar la información relevante de policy que pueda utilizarse en los escenarios políticos para resolver problemas de policy. El enfoque y los métodos del análisis de policy son parcialmente descriptivos, y la información factual sobre las causas y consecuencias de la policy es esencial para entender los problemas públicos²⁴

Vickers cita a Duncan MacRae (1976), al establecer que el análisis de *policy* es una disciplina de la ciencia social aplicada que usa la razón y la evidencia para aclarar, valorar y apoyar las soluciones para los problemas públicos.

²³ Cfr. E.S. Quade. *Análisis for Public Decisions*. New York. American Elsevier Publishing Company, 1975.

²⁴ VICKERS, *Op. Cit.*, p.p., III.

El análisis de *policy* nos provee de una metodología para estructurar problemas y para producir información relevante y esto no garantiza que los productos del análisis de *policy* sean utilizados por los hacedores de *policy* para resolver el problema. Por lo que Vickers manifiesta que el análisis de *policy* es un proceso esencialmente cognoscitivo mientras que la elaboración de *policy* lo es político.

El analista provee de una serie de información que los hacedores de *policy* utilizan, el análisis de *policy* estructura argumentos, analiza factibilidades políticas, tiempos y recursos. Los métodos analíticos de *policy* que se utilizan en el análisis de *policy* son: la estructuración de la problemática, el pronóstico, el monitoreo, la evaluación y la recomendación; y nos permiten transformar un tipo de información en otro. Así el análisis de *policy*, si bien no asegura la solución de los problemas, si puede asistir a las personas que son afectadas por una *policy* dada, y puede producir recomendaciones que sean políticamente aceptables por los hacedores de *policy*, con miras a que se puedan poner en marcha. Por lo que se debe planear la utilización del análisis de *policy* en el proceso de *policy*.

Es así que para efecto de este trabajo entenderemos el análisis de *policy*, como el conjunto de conocimiento y/o información que coadyuva a la estructuración de un problema. El elemento clave aquí es la construcción del problema, se deberá conocer los antecedentes y condiciones del problema para poder resolverlo, en la medida de que nos proveamos de información útil para la identificación real del problema, se podrá hacer uso de las tecnologías y habilidades de la acción gubernamental para encontrar una solución. Una información inadecuada o errónea

del problema puede resultar fatal en la toma de decisiones e impedir una solución efectiva del mismo.

El análisis integral de policy utiliza la producción y la transformación de la información, tanto antes como después de que las acciones de policy se han efectuado. El análisis integral de policy no solo requiere de la fase retrospectiva y prospectiva de la investigación, sino que continuamente se produzca y se transforme la información sobre la marcha. Como menciona Vickers el análisis integral tiene todas las ventajas metodológicas de los métodos prospectivo y retrospectivo, proporciona el monitoreo y a evaluación continuos de las policies todo el tiempo. Provee de información adecuada sobre los cambios en las metas y los objetivos que acontecen después de que las policies se han instrumentado

1.3 La Calidad y su Aplicación en las Dependencias Públicas

Si las Políticas Públicas son entendidas como marcos de referencia para que las decisiones relacionadas con los servicios públicos sean tomadas con un mayor grado de certidumbre²⁵, entonces entendemos la importancia de esta tecnología blanda de conocimiento como una aportación para la mejora de la gestión en la Administración Pública y más propiamente en los servicios que ofrece, lo cual repercutirá indiscutiblemente en una mayor calidad de los mismos que es el objetivo que se pretende alcanzar con la realización del presente trabajo.

²⁵ ARBESU Verduzco, Ignacio. *Diplomado de Desarrollo Directivo. Módulo I. La Función Directiva* INAP, México, 2001.

Los modelos gerenciales y administrativos de aplicación en la gestión gubernamental son el resultado de una serie de nuevas circunstancias, retos, actitudes, posturas y propuestas que se presentan a finales del siglo XX para una mejor adecuación de las instituciones públicas a las necesidades actuales de prestación de los servicios públicos.

La importancia que tiene la calidad en el mundo, es algo que todos los días escuchamos y sin embargo en ocasiones no sabemos cómo involucramos.

La experiencia de las últimas décadas ha demostrado dramáticamente que las organizaciones públicas y privadas de todos los países, tienen que desarrollar la habilidad de entender que sus clientes tienen necesidades y gustos permanentemente cambiantes, y cada día con mayor exigencia, que deben atenderse con prontitud, creatividad y capacidad innovadora, en caso contrario se corre el riesgo de perderlos. En el contexto de la recaudación fiscal el perder un contribuyente significa grandes pérdidas para el país, especialmente si se trata de un "Grande Contribuyente".

En especial si hablamos de las dependencias públicas podemos decir que, dado el servicio que presta no es competido por algún otro actor, sino que es una función única y exclusiva del Estado (cobro de impuestos), este servicio se ofrece a través del camino fácil y despreocupadamente.

A la larga esto ha provocado que los bienes y servicios sean de dudosa calidad, causando descontento al contribuyente, quien opta por eludir y evadir el servicio, es decir, por no pagar sus impuestos.

Es así que la calidad es un aspecto que debe ser incorporado a todos los servicios que se prestan en las dependencias públicas, con el fin de eficientar la función y lograr una mayor recaudación. Por ello la importancia de formar un marco referencial de la misma para esta investigación.

1.3.1 Concepto de Calidad

La Calidad Total es el estado más evolucionado dentro de las sucesivas transformaciones que ha sufrido el término Calidad a lo largo del tiempo. En un primer momento se hablaba de Control de Calidad, primera etapa en la gestión de la calidad que se basa en técnicas de inspección aplicadas a producción. Posteriormente nace el Aseguramiento de la Calidad, fase que persigue garantizar un nivel continuo de la calidad del producto o servicio proporcionado. Finalmente se llega a lo que hoy en día se conoce como Calidad Total, un sistema de gestión empresarial íntimamente relacionado con el concepto de Mejora Continua y que incluye las dos fases anteriores. Los principios fundamentales de este sistema de gestión son los siguientes: a) Consecución de la plena satisfacción de las necesidades y expectativas del cliente b) Desarrollo de un proceso de mejora continua en todas las actividades y procesos llevados a cabo en la empresa (implantar la mejora continua tiene un principio pero no un fin. c) Total compromiso

de la Dirección y un liderazgo activo de todo el equipo directivo. d) Participación de todos los miembros de la organización y fomento del trabajo en equipo hacia una Gestión de Calidad Total. f) Identificación y Gestión de los Procesos Clave de la organización, superando las barreras departamentales y estructurales que esconden dichos procesos. g) Toma de decisiones de gestión basada en datos y hechos objetivos sobre gestión basada en la intuición.

La filosofía de la Calidad Total proporciona una concepción global que fomenta la Mejora Continua en la organización y la involucración de todos sus miembros. Podemos definir esta filosofía del siguiente modo: Gestión (el cuerpo directivo está totalmente comprometido) de la Calidad (los requerimientos del cliente son comprendidos y asumidos exactamente) Total (todo miembro de la organización está involucrado)

1.3.2 Filosofía según Sullivan

Los cambios que ha tenido y tiene el concepto de calidad, se han abordado desde diferentes perspectivas; la definición de lo que es y de lo que comprende ha evolucionado; del producto al cliente, del proceso al cliente y del cliente al proceso. Sullivan establece que el concepto de calidad ha evolucionado y enfatiza la necesidad de cambiar la orientación de la percepción que busca el logro de la calidad. La orientación al producto, al proceso, al sistema, al aspecto humanístico de la calidad, a la sociedad, al costo y al consumidor.

Actualmente el manejo de la calidad se agrupa en un concepto total que va, desde el control estadístico del proceso, a la Administración de la Calidad Total, son cinco los enfoques generacionales los que han evolucionado el concepto de calidad total.

CUADRO 1: EL ENFOQUE GENERACIONAL DE SULLIVAN

GENERACION	DESARROLLO	TEMA CENTRAL	HERRAMIENTAS	DEBILIDADES
PRIMERA	Años 30's	Adecuación a un estándar. Se centra en el proceso productivo partiendo de una especificación dada de un producto	Control Estadístico de la Calidad, la estandarización. Los procedimientos de inspección y el ciclo de Deming (planear-hacer-verificar-actuar)	Actitud orientada a la inspección y la falta de conocimiento del mercado
SEGUNDA	Años 60's	Adecuación al uso (satisfacción del cliente) Se centra en la calidad del diseño y en el desarrollo de nuevos productos	Procedimientos para coordinar las actividades interfuncionales y la mercadotecnia	Incremento tanto del costo como del precio del producto
TERCERA	Años 70's	Adecuación al costo. Se tiene la base de generar productos de alta calidad y bajo costo. Busca la retroalimentación en cada etapa del proceso y la implantación de calidad de vida de los trabajadores	Círculos de calidad y técnicas de mejora continua	Rápidos cambios en los deseos y requerimientos de los clientes
CUARTA	Años 80's	Adecuación a los requerimientos latentes de los clientes. Enfasis al cliente y el diseño de productos y servicios	Siete herramientas administrativas. La organización funcional de la calidad	No considera las características culturales y la visión de la propia organización
QUINTA	Años 90's	Adecuación a la cultura y a la visión de la organización	Administración "hoshin" (<i>policy management</i>) método para alinear a la gente y orientar los trabajos y las tareas hacia las metas clave para así adaptarse rápida y efectivamente a los cambios en un medio ambiente dinámico.	Su enfoque puede resultar retrospectivo a la cuarta generación en ambientes turbulentos de cambios rápidos.

Elaboró Rocío Mejía Albert, resumen del pensamiento sobre la Calidad Total. Sullivan (1980).

La evolución de calidad, muestra como el hombre en su lucha por lograr mejores niveles de bienestar recupera el concepto de calidad como parte fundamental en sus procesos de mejora continua, surgiendo pensadores y empresarios que definen y hacen propio el pensamiento de que el mejoramiento continuo de los productos, de los procesos y de los servicios, sólo se puede realizar si los operarios y todos los niveles de la organización adquieren un desarrollo personal y colectivo, que les permita, no solo empezar a comprender las razones de los procesos en los que participan, sino también tener frente a ellos una actitud crítica, creativa e innovadora.

Cualquier programa o proyecto que se quiera realizar en búsqueda de la mejora continua, se sustenta en una comprensión e involucramiento con la esencia misma de que la calidad quedaría corta en sus alcances, por ello es necesario revisar algunas de las filosofías de los precursores de los movimientos de calidad contemporáneos.

1.3.3 Filosofía según E. Deming

Deming sostiene que la variabilidad forma parte de todo proceso, ya que ésta se encuentra entre las personas, productos, bienes y servicios, por lo tanto relaciona la calidad y la productividad en una reacción en cadena en donde la productividad es el efecto que se produce como consecuencia del aumento de la calidad. Esto conforma una filosofía administrativa para lograr costos más bajos y mayor calidad, que funciona en empresas de servicio y en oficinas, para este autor existe un recorrido de los catorce puntos que conduce al éxito de la calidad:

1. Ser constante en el propósito de mejorar los productos y servicios
2. Adoptar la nueva filosofía
3. No depender más de la inspección masiva
4. Acabar con la práctica de adjudicar contratos de compras basándose exclusivamente en el precio
5. Mejorar continuamente y por siempre el sistema de producción y de servicios
6. Instituir la capacitación en el trabajo
7. Instituir métodos modernos de supervisión a los trabajadores
8. Erradicar el miedo en la organización
9. Derribar las barreras que hay entre áreas
10. Eliminar los slogans, las exhortaciones y las metas para la fuerza laboral
11. Eliminar estándares de trabajo que prescriban cuotas numéricas
12. Derribar las barreras que impiden el sentimiento de orgullo que produce el trabajo bien hecho
13. Establecer un vigoroso programa de educación y entrenamiento
14. Tomar medidas para lograr la transformación

Jurán enfatiza que la solución de un problema técnico es precedido al entendimiento de los factores humanos. Define la calidad como la adecuación del producto al uso y al cumplimiento de especificaciones, todo orientado a las necesidades del consumidor.

Su propuesta llamada "mapa de carreteras" para la planificación de la calidad, consiste en desarrollar productos y procesos necesarios para satisfacer las necesidades de los clientes dentro del siguiente grupo de actividades:

Identificar quienes son los clientes

Determinar las necesidades de esos clientes

Traducirlas a nuestro lenguaje

Optimizar las características del producto

Desarrollar un proceso

Optimizar un producto

Demostrar que el proceso puede producir el producto bajo las condiciones operativas

Transferir el proceso a las fuerzas operativas

Como aportación de los temas planteados en este apartado se destaca lo siguiente.

La importancia que juegan las políticas públicas en la vida del gobierno es de suma importancia en el contexto actual del país, ya que su aportación consiste en la generación de un marco referencial, una cultura de racionalidad y de información relevante para el proceso decisorio del Gobierno.

Las políticas públicas surgen como un proceso de acercamiento entre la sociedad y el gobierno. Con las políticas públicas la Administración Pública se revitaliza ante las posturas que cuestionan sus errores y deficiencias.

El desarrollo de políticas públicas da vida a categorías como gobierno para los ciudadanos, gobierno por discusión, por consenso y por participación, que es algo hoy en día bastante cuestionado por la sociedad, así este enfoque ayuda a legitimar al gobierno y proveerle de conceptos que lo enriquecen a la hora de tomar decisiones.

Es así como el enfoque de políticas públicas surge como una respuesta a una necesidad planteada por la sociedad, y que el gobierno al sensibilizarse de esa situación decide agendar en su programa de trabajo y se aboca a resolverlo. Sin embargo, todo problema dispuesto a ser resuelto bajo este enfoque implica y exige conocer el entorno socioeconómico y cultural del que forma parte, estos elementos serán abordados de manera específica en el capítulo segundo del presente trabajo, de manera que se hará un análisis que brinde mayor certidumbre en la toma de decisiones, a efectos de trazar un curso de acción, por parte del gobierno consensado con la sociedad, esto resulta más fácil si se estructura el problema, a través del uso y definición de diversas categorías como la magnitud, trascendencia, vulnerabilidad, factibilidad, viabilidad y permisibilidad, que son factores determinantes a favor o en detrimento de la política pública que se diseñe e implemente.

1.4 Planeación Estratégica

En los últimos años, el concepto estrategia ha evolucionado de tal manera que ha surgido una nueva escuela de administración y una nueva forma de dirigir las organizaciones, llamada administración estratégica (*strategic managment*).

Por estrategia entendemos la adopción de recursos y habilidades de la organización al entorno cambiante, aprovechando sus oportunidades y evaluando sus riesgos. La estrategia en sí se refiere básicamente a la forma o camino que la dependencia quiere para adaptarse al contexto y lograr sus objetivos.

"Peter Drucker (1954) fue uno de los primeros en mencionar el término estrategia en la administración, para él la estrategia de la organización era la respuesta a dos preguntas ¿Qué es nuestro negocio? y ¿Qué debería de ser?"²⁶

Alfred Chadler en su libro *Strategic and structure* publicado en 1962 define estrategia como la determinación de metas y objetivos básicos de largo plazo de la empresa, la adopción de los cursos de acción y la asignación de recursos necesarios para el logro de dichas metas.

Planeación Estratégica es como el lazo común entre las actividades de la organización y las relaciones producto-mercado de manera tal, que definen la esencial naturaleza de los negocios en que está la organización y los negocios que la organización planea para su futuro²⁷

Así resumimos que la planeación estratégica es una actitud, una filosofía de la organización, que inicia con el establecimiento de metas, en donde ésta actúa con base en la observación del futuro, en donde se desarrollan planes estratégicos a mediano y largo plazo, que a su vez definen estrategias, tácticas y proyectos para obtener los fines deseados.

²⁶ Cfr. Manual de Autoestudio: Planeación Estratégica. Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera. Servicio de Administración Tributaria. México, 1999, p.p., 2

²⁷ *Ibidem.*, p.p., 5

Uno de los atributos de la planeación estratégica es que proporciona un análisis de la situación, mediante la identificación de oportunidades y peligros, y en donde las autoridades deben tomar las mejores decisiones afines a las metas y estrategias de la organización, asimismo, busca métodos que le permitan anticiparse a los sucesos futuros ya sea para prevenir amenazas o para aprovechar oportunidades.

La perspectiva y los escenarios, son dos aspectos que la planeación estratégica incorpora como técnicas de aplicación, es una análisis que viene del futuro hacia el presente.²⁸

La prospectiva se anticipa a la consecución de un futuro deseable, y desde allí retrocede hasta el presente para construir planes adecuadamente insertados en la realidad, que le permitan ir actuando para conseguir lo planeado.

Los escenarios como metodología, lejos de pretender la ingenua intención de adivinar o conocer el futuro, parten de la suposición opuesta, esto es, de asumir y reconocer la imposibilidad de poder adivinar las consecuencias del futuro. Todo el instrumental de los escenarios permite asumir las situaciones posibles y modelizar conjuntos de efectos y consecuencias, a los cuales se trata mediante análisis sucesivos basados en probabilidades condicionales y subjetivas. De esa forma, se logra escenarios de espectro amplio, donde se modelizan las situaciones con sus posibles consecuencias, para poder estudiar si de ellas se derivan amenazas, de qué tipo y de qué magnitud, o si por el contrario, constituyen oportunidades con determinadas características y condiciones²⁹

²⁸ Parra, Araceli. Apuntes tomados en el Modulo IV. Evaluación de las Políticas. Seminario Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno. UNAM Campus Acatlán, México, agosto-junio 2000-2001

²⁹ Manual de Autoestudio: Planeación Estratégica. Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera. Servicio de Administración Tributaria. México, 1999, p.p., 42

Otro elemento que destaca en el marco de la planeación estratégica es la determinación de la razón de ser o misión de la organización, para estar en posibilidad de lograr la misión de fijan las estrategias, con base en estas se analizan los factores que tienden a obstaculizar o ayudar el buen logro de las mismas: factores económicos, laborales, ecológicos, políticos, sociales, financieros y tecnológicos, estudiando a la dependencia y su medio ambiente desde un enfoque sistémico.

Los factores de influencia son los problemas y oportunidades y las fortalezas y las amenazas, que a partir de ellas buscará las mejores estrategias y tácticas para lograr los objetivos deseados.

El plan estratégico del SAT consiste en un programa de desarrollo lógico de actividades:

- Definición de la misión y/o propósito del SAT
- Análisis FODA: Identificación de fortalezas, oportunidades, amenazas y debilidades.
- Definición de estrategias
- Identificación de áreas y actores en el proceso de recaudación
- Establecimiento de proyectos tendientes a lograr los objetivos planteados.

El proceso de la recaudación visto como un sistema, nos permite una visión más clara de sus componentes y destaca la importancia de los objetivos. Este sistema forma un todo de los siguientes subsistemas: el subsistema de objetivos, estrategias

y metas institucionales, subsistema tecnológico y de procedimientos; subsistema de recursos humanos; subsistema de estructura orgánica; subsistema ambiental y subsistema administrativo.

El eje central de toda organización es su subsistema de objetivos, estrategias y metas institucionales, en él se definen el rumbo y la dirección hacia donde se quiere que la institución camine, las líneas generales de actuación para encaminar a la institución al logro de los objetivos (estrategias) y las etapas que deben ir alcanzándose (metas).

Alrededor de este subsistema giran los demás subsistemas. Los objetivos generales permiten visualizar las estrategias de acción y las metas globales. Una organización que no tiene debidamente estructurado este subsistema enfrenta serios problemas en su funcionamiento, dado que cada área o función obedece, tan solo a la iniciativa, visión o intuición que pueda plasmar en acción su propio personal.

Vale la pena comentar, que producir resultados siempre ha sido un reto, sin embargo en la actualidad, es necesario hacerlo bajo condiciones sociales y tecnológicas en continuo cambio. No hay recursos financieros, materiales y humanos que alcancen, y los directivos deben producir resultados satisfactorios. La variable más importante en estas circunstancias son las personas, las organizaciones deben ser capaces de involucrarlas en la consecución de objetivos, además de lograr una coordinación de sus esfuerzos hacia la obtención de resultados.

CAPITULO 2 DIAGNOSTICO Y ESTRUCTURACION DE LA PROBLEMATICA DE LA RECAUDACION EN EL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA

2.1 Diagnóstico situacional a través del FODA

Para la elaboración del diagnóstico del problema de la recaudación, nos apoyaremos de la planeación estratégica, a través del análisis de la situación, mediante la identificación de Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades, para así realizar un diagnóstico integral para la mejor toma de decisiones, acerca de la mejor forma de brindar servicios de asesoría con calidad al contribuyente.

La oportunidad se genera de un factor positivo del medio ambiente, lo que ayuda al logro de objetivos y estrategias, si aprovecha adecuadamente la oportunidad; en tanto que el problema se genera de un factor negativo del medio ambiente e impide y dificulta el logro de objetivos y estrategias. Una fortaleza es una característica positiva de la dependencia. Una debilidad es una característica negativa. Así, con base en estos factores se determinan las mejores estrategias a seguir para conseguir el futuro deseable. *Vid.* página 52 Cuadro 2: Diagnóstico y Análisis FODA.

CUADRO 2. DIAGNOSTICO Y ANALISIS FODA

DEBILIDADES	FORTALEZAS
<ul style="list-style-type: none"> • Normatividad compleja y deficiente • Ausencia de cultura de servicio • Información incompleta y de baja calidad del padrón de contribuyentes • Falta de visión directiva de los mandos medios • Falta de Supervisión • Personal no capacitado • Corrupción 	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura Nacional de Atención a Usuarios • Servidores públicos comprometidos con el SAT • Experiencia de servidores públicos • Voluntad de cambio del grupo directivo • Recursos suficientes

ANALISIS FODA

AMENAZAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"> • Percepción negativa sobre el gobierno • Imagen arbitraria, ineficiente y corrupta • Falta de cultura de pago • Cohecho • Economía informal 	<ul style="list-style-type: none"> • Simplificación y normatividad oportuna • Imagen de servicio, eficiencia y probidad • Tendencia internacional a modernizar el aparato público • Tendencia mundial a alinear los procesos hacia el servicios al contribuyente • Transparencia del ingreso y gasto público • Uso generalizado del internet y consolidación de sistemas

DIAGNOSTICO

- Falta de normatividad unificada, integral y sencilla
- Falta de cultura de servicio y transparencia
- Personal mal capacitado
- Deficiente cobertura de calidad en el padrón de contribuyentes
- No hay capacidad para exigir cumplimiento
- Gran heterogeneidad en las asesorías brindadas al contribuyente
- Corrupción en diferentes áreas
- Deficiente coordinación entre las unidades administrativas

Elaboró: Rocío Mejía Albert, con base en el Taller de Planeación Estratégica. Administración General de Innovación y Calidad del SAT. Junio 2001.

MISION:

El Servicio de Administración Tributaria tiene como misión "Recaudar con calidad y eficiencia las contribuciones federales necesarias para financiar el gasto público, garantizando la correcta aplicación de la legislación, a fin de propiciar el cumplimiento oportuno y voluntario"³⁰

VISION de Corto Plazo:

AÑO 2006. Avanzar sustancialmente en el arraigamiento de una cultura ciudadana de cumplimiento voluntario de las disposiciones fiscales y de comercio exterior.

³⁰ Apuntes del Taller de Planeación Estratégica. Administración General de Innovación y Calidad del SAT. Junio de 2001.

VISION de Largo Plazo

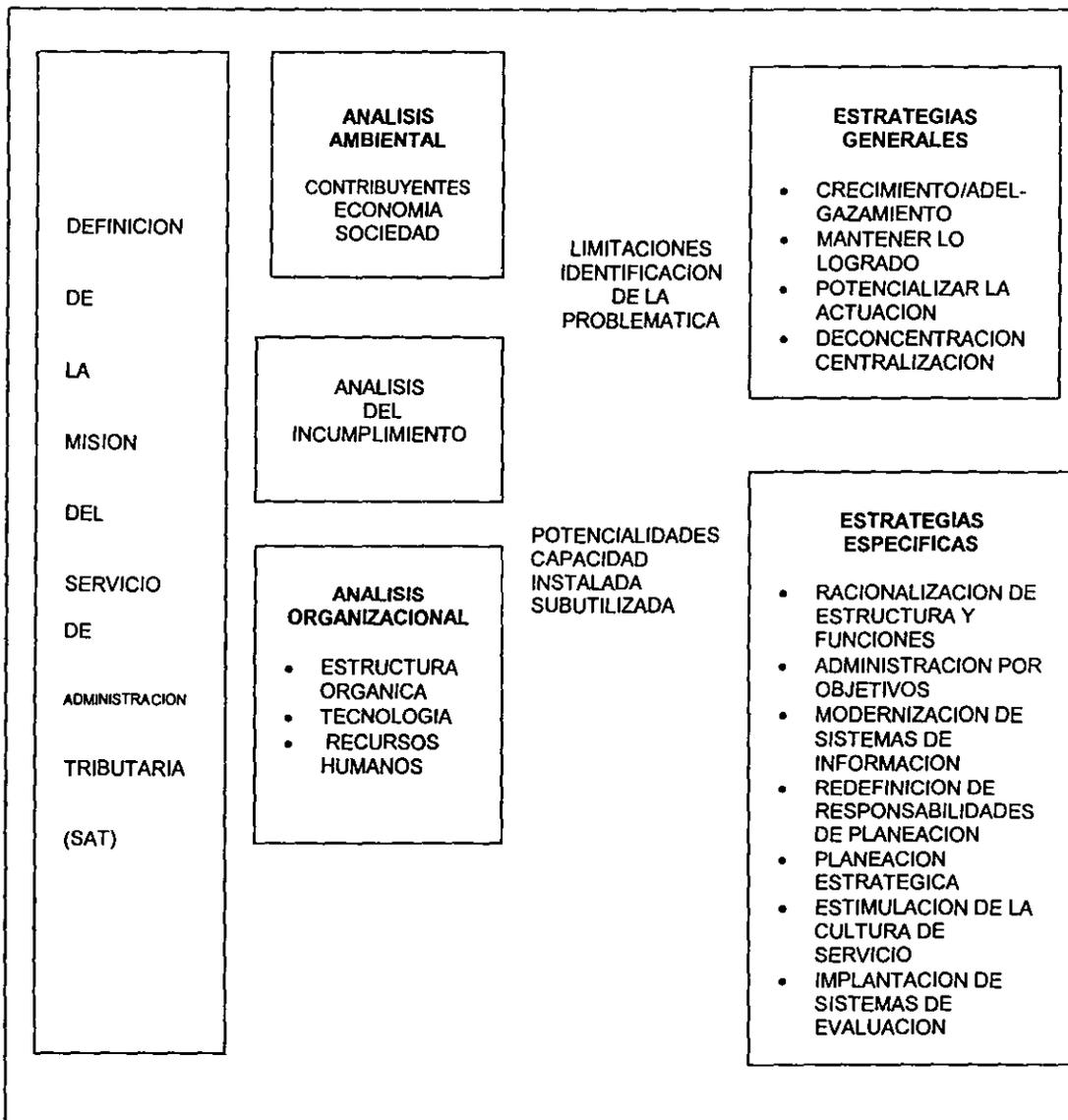
AÑO 2025. Lograr una cultura de cumplimiento voluntario de las disposiciones fiscales y de comercio exterior, semejante al de los países de la OCDE.

CUADRO 3: PLANEACION ESTRATEGICA EN EL SAT

OBJETIVOS ESTRATEGICOS	ESTRATEGIAS
Aumentar la eficacia recaudatoria	Establecer filtros de control de calidad de los procedimientos mediante el análisis y certificación de los procesos Fomentar la creación de grupos para pilotear nuevos procesos. Establecer sistemas de estímulos y sanciones para el personal Establecer sistemas de estímulos para contribuyentes cumplidos. Ampliar alternativas para el pago de contribuciones vía tecnología de punta
Contar con una nueva cultura organizacional con personal altamente calificado y orientado al servicio	Actualizar al menos una vez al año las estructuras de puestos, junto con los sistemas de selección, reclutamiento y capacitación del personal. Rediseñar el Servicio Fiscal de Carrera Garantizar que el personal reciba entrenamiento obligatorio en los distintos puestos laterales y de calidad en el servicio. Transformar el esquema de estímulos para premiar la eficiencia y calidad
Disponer de sistemas y procesos informáticos integrados, orientados a procesos internos y al contribuyente	Tener una infraestructura tecnológica de punta. Interactuar con los contribuyentes vía medios electrónicos, facilitando la consulta de su situación fiscal. Integrar sistemas comunes en todas las áreas del SAT.
Cambiar la percepción del contribuyente hacia la institución por una imagen de honestidad, calidad, transparencia y servicio	Simplificar trámites administrativos. Transparentar la información existente para que el contribuyente cumpla con sus obligaciones fiscales. Inculcar al personal del SAT, la mística de servicio al cliente. Establecer un sistema de sondeo externo del servicio.
Lograr conciencia de riesgo ante el incumplimiento	Comunicación individual de invitación a cumplir. Control de obligaciones, universal y oportuno. Vigilancia especial a contribuyentes con indicios de evasión. Fiscalización dirigida a omisos y renuentes. Acción penal contra evasores Difusión pública de resultados de combate a evasión.

Elaboró: Rocío Mejía Albert con información del Taller de Planeación Estratégica. Administración General de Innovación y Calidad del SAT. Junio de 2001.

CUADRO 4: PROCESO DE PLANEACION ESTRATEGICA



Tomado de los Anexos del Taller de Planeación Estratégica. Administración General de Innovación y Calidad del SAT. Junio 2001.

2.2 Estructuración del Problema

Carlos Ruiz Sánchez estima que la definición del problema es importante, dado que a partir de ahí se va a generar la política pública, es el procedimiento clave para poder iniciar el proceso de elaboración de medidas tendientes a solucionar el problema mediante el diseño de una política. Señala como característica que debe contener todo problema público, el establecer claramente cómo altera la situación y cuándo se detecta el mismo; a quiénes afecta; en dónde se presenta y cuánto miden las alteraciones que provoca.

De acuerdo con Jones un problema público es una demanda, una necesidad o una oportunidad de intervención pública, el cual una vez identificado, debe ser seguido a través de una acción pública.

Asimismo, J. Soubirats señala que para definir una política pública, es necesario reconocer que existe un problema, decidir que se debe intentar resolver y estudiar la mejor manera de resolverlo y finalmente decidir legislar sobre el tema e implementar la política prescrita.

Finalmente, Juan Montes de Oca Malvárez señala que las políticas públicas implican un diagnóstico de cuando menos algunas de las medidas que le pudieran dar solución.³¹

³¹ Cfr. Montes de Oca. *Op. Cit.*, p.p., 35

Así es necesario primero definir el problema antes que intentar resolverlo, analizar las causas que lo originan, las personas, organizaciones y/o grupos afectados, con el fin de reconstruir el proceso, es decir, la serie de acciones que nos conducen a la definición que habrá de resolverlo.

Para la estructuración la problemática de la recaudación en el SAT, se utilizará el modelo de Carlos Ruiz Sánchez , en donde se tocan 6 aspectos básicos: magnitud, trascendencia, vulnerabilidad, factibilidad, viabilidad y permisibilidad.

Aplicados estos aspectos en función de lograr un marco de estructuración del problema de la recaudación, se desarrollaron los siguientes aspectos ligados con las características del problema.

2.2.1 Magnitud

La Magnitud se refiere a la dimensión del problema, sobre qué tan grande es, cual es la población afectada, el área geográfica en donde se desarrolla y los recursos involucrados. Se considera que el no brindar una adecuada orientación al contribuyente, influye en gran manera en los índices de recaudación. Si analizamos el tamaño de este problema veremos que no se trata tan sólo del grupo de contribuyentes activos, sino de la población infantil que son contribuyentes potenciales, por tanto es un aspecto que debe de atacarse aún antes de que las personas se conviertan en contribuyentes, es decir, se requiere del fomento de una

cultura fiscal, aspecto que el Gobierno debe considerar con mira a establecer una asignatura en la educación básica sobre el tema, de tal manera que si desde pequeños a todos los individuos se les va fomentando esta cultura, se irá gestando una generación de ciudadanos que realmente cumplan con sus obligaciones fiscales. De ahí que consideremos esto un problema de magnitud nacional.

Hemos explicado ya que la población en general se ve afectada por los índices de recaudación, dada la interdependencia que existe entre la prestación de servicios públicos con respecto a la recaudación que logre el Estado. Sin embargo, nos enfocaremos solamente al grupo afectado de manera inmediata: los contribuyentes.

Respecto a la ubicación geográfica en donde se presenta este problema es tan simple como identificar en qué parte del país se ubican los contribuyentes que pagan impuestos tributarios, de lo que se deduce que en cada una de la Entidades Federativas hay contribuyentes, de ahí que se trate de un problema de magnitud nacional. Sin embargo, para esta investigación sólo se analizarán los problemas del contribuyente en la Ciudad de México.

2.2.2 Trascendencia

En la trascendencia se destaca la importancia que tiene el problema, entre la población o grupos que están siendo afectados por ese problema, así como cuál es la apreciación que los expertos o los estudiosos tienen sobre el particular.

La opinión de los contribuyentes ha sido fundamental para que las autoridades se interesen en solucionar el problema, se dan a la tarea de conocer sus inquietudes y los problemas que enfrentan en la atención que reciben en las áreas creadas para este fin.

El Programa de Síndicos³² del Contribuyente es la organización que agrupa a los contribuyentes en diversas circunscripciones territoriales, y es el que se encarga de mantener un vínculo de comunicación con las autoridades fiscales del SAT, y a través de esta agrupación se negocia con el SAT para la mejora de los procesos tributarios que permitan optimizar la operación y servicios al contribuyente.

Es el mecanismo a través del cual ocurre el consenso entre el Gobierno y la Sociedad, representados éstos, en las autoridades del SAT y la sociedad organizada en asociaciones y grupos de contribuyentes.

Luis Rubio, uno de los estudiosos sobre el tema de los impuestos señala que las partes involucradas en la recaudación fiscal quieren una reforma: los empresarios y los contribuyentes. Asimismo nos comenta que la experiencia demuestra que el burocratismo y la complejidad de los procesos recaudatorios orillan a los causantes a la informalidad y a la evasión.³³

³² Es un representante designado honorariamente por las distintas agrupaciones de contribuyentes como Colegios de Profesionales y otros organismos, para auxiliar a sus integrantes en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

³³ Cfr. RUBIO, Luis. "Política e Impuestos", en Revista Nexos, Setiembre 2000, p.p., 45

Es por ello que ante estas opiniones el gobierno mexicano intenta esquemas nuevos, más creativos, y sobre todo, más simples, que hagan más sencillo su cumplimiento, más onerosa la evasión y más legítimo el mecanismo fiscal en general.

2.2.3 Vulnerabilidad y Factibilidad

La Vulnerabilidad consiste en estudiar las posibilidades que existen en cuanto a tecnología, métodos o modelos comprobados, para solucionar el problema. En la Factibilidad se consideran los recursos reales que pueden utilizarse para resolver el problema.

Con el fin de modernizar la administración tributaria, el SAT se ha dado a la tarea de crear un nuevo modelo de atención al contribuyente, cuyo fin es erradicar los vicios en que ha caído el esquema tradicional. Bajo un nuevo modelo de funcionalidad y vocación de servicio a través de un nuevo concepto de oficina: Módulos de Atención Integral, que vincula las unidades administrativas del SAT, que anteriormente se manejaban independientes.

Se enfoca principalmente en la ayuda de varias tecnologías de la administración pública, como es la modernización administrativa y tecnológica, así como la reingeniería de procesos, que coadyuvan al mejoramiento de la actividad recaudatoria, el nuevo modelo busca crear un espacio que sirva de contacto inicial para cualquier gestión al contribuyente, a través de los Módulos de Atención Integral al Contribuyente, éstos tienen como objetivo primordial ser el frente único de

servicios y punto de contacto inicial en cualquier trámite que realice el contribuyente ante la Administración Tributaria, conjuntando en un solo lugar los servicios que demanda y articulándolos internamente de manera que sean percibidos por él como una sola institución.

Asimismo para brindar más y mejor información al contribuyente, esos Módulos cuentan con herramientas informáticas como el Sistema de Teleconsulta Fiscal (SITEFI) y el Submódulo de Asistencia al Contribuyente (SIAC), que entre otros beneficios permiten proporcionar una información inmediata y confiable basada en criterios homogéneos y sistemáticos, sustentados en los ordenamientos y disposiciones fiscales actuales.

Así en un solo espacio el contribuyente puede realizar todos los trámites necesarios para cumplir con sus obligaciones tributarias, recibir información sobre el avance de sus gestiones ante la autoridad fiscal, así como servicios de asesoría personal, especializada en la materia.

Otro de los recursos y/o avances tecnológicos de los últimos años es el Internet, para el SAT y especialmente para la Administración General de Recaudación, esta tecnología ha representado la posibilidad de tener un nuevo medio de comunicación con los contribuyentes.

El funcionamiento de la página electrónica del SAT cuenta con la información sobre las actividades que realiza este organismo, servicios como software de ayuda y publicaciones.

una de las facilidades que la Administración General de Recaudación buscó proporcionar fue la del llenado y recepción de declaraciones por esta vía. Las declaraciones electrónicas permiten al contribuyente cumplir con sus obligaciones desde su domicilio sin necesidad de entregar de manera física ningún documento. Hasta 1998 casi 2000 contribuyentes optaron por esta opción, como medio para cumplir con la obligación de presentar la declaración anual de conformidad con la Resolución Miscelánea Fiscal para 1988.³⁴

Por otro lado, la reingeniería de procesos en el SAT juega un papel determinante para ofrecer servicios de calidad con el menor costo y tiempo posible. Ello no sólo a través de la mejora tanto en funciones y en la estructura organizacional del SAT, sino que también será indispensable rediseñar sus procesos esenciales.

Así la reingeniería de procesos surge como una necesidad de fomentar la modernización y la cultura de servicio al interior del SAT.

De acuerdo con información proporcionada por la Administración General de Coordinación y Evaluación Tributaria³⁵ la aplicación de la reingeniería de procesos permitirá entre otras cosas:

1. Simplificar los procesos administrativos y operativos inherentes a la función recaudatoria integral.

³⁴SAT. "Hacia una reforma fiscal" en Revista ExpreSATE, México, D.F., Julio-Agosto 1988, p.p., 11

³⁵ Unidad Administrativa interna encargada de la Reingeniería de Procesos en el SAT.

2. Transformar el enfoque de contribuyente a "cliente" buscando de esta manera ofrecer un mejor servicio y permitir un mayor acercamiento entre el contribuyente y la autoridad fiscal.
3. Maximizar los recursos destinados a la administración tributaria para que se logre un incremento en la productividad administrativa por medio de indicadores de desempeño.
4. Incorporar el análisis financiero de la recaudación nacional mediante el desarrollo de técnicas de la información que permitan evaluar la operación tributaria en su conjunto, lo que ayudará a la alta dirección del SAT en la toma de decisiones.

2.2.4 Viabilidad

La Viabilidad se refiere a "qué congruencia tienen el problema y sus soluciones con el respaldo ideológico-político del gobierno"³⁶

La recaudación fiscal es una función del gobierno y eso implica un acuerdo entre la sociedad y el gobierno, entre los partidos políticos y la sociedad.

La recaudación fiscal es un tema que ha llamado la atención del gobierno mexicano, en virtud de que las cifras de la recaudación no han sido las esperadas, si tomamos en cuenta que la recaudación en México ha oscilado entre el 16 y el 18 % del PIB, mientras que en Alemania ha sido del 23.8% y en Francia el 23.2%, y en los países nórdicos la recaudación alcanza tasas cercanas al 40% del PIB. Para hablar de

³⁶ RUIZ Sánchez, Carlos. *Manual para la elaboración de políticas públicas*. INAP, México, 1999, p.p.,25

Contribuyente, a fin de que los contribuyentes designen síndicos que los representen ante las autoridades fiscales”.

2.2.5 Permisibilidad

Finalmente está la permisibilidad que son las condiciones y factores externos que favorecen o entorpecen la existencia de una política pública.

Si bien es cierto que la sociedad organizada a través del Programa de Síndicos del Contribuyente se ha ido sensibilizando sobre la importancia del pago oportuno de su impuestos, también lo es que los contribuyentes que no tienen un acercamiento con las autoridades fiscales, por lo que siguen desconfiando de sus gobernantes, y atendiendo a la relación que guarda la recaudación con la credibilidad de los gobiernos, los países cuyos ciudadanos desconfían de sus gobernantes muestran tasas muy bajas de recaudación. Bajo esta perspectiva, se estima que estos contribuyentes son un factor desfavorable para la política en la administración tributaria. En ese sentido, el SAT estará orientado a mejorar su imagen ante el contribuyente con el fin de brindarle mayor confianza y cumplir con sus obligaciones fiscales voluntariamente.

2.3 Estructura Orgánica y su influencia en el Proceso de Recaudación

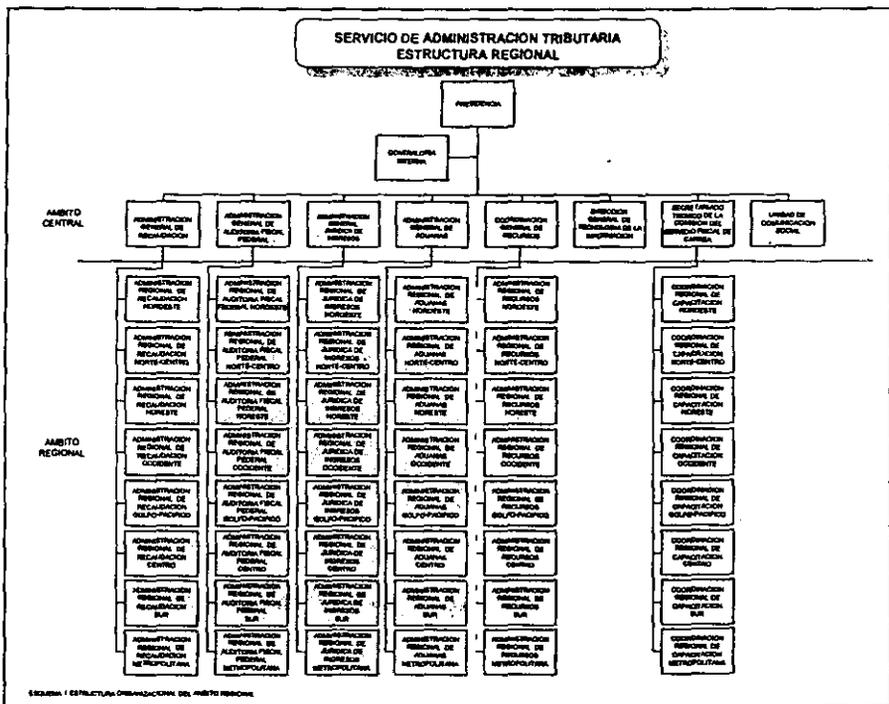
2.3.1 Esquema Organizacional Regional

El contribuyente al cumplir con sus obligaciones fiscales se relaciona frecuentemente con las distintas áreas que integran el SAT: Jurídica de Ingresos, Recaudación, Auditoría y Aduanas.

Estas áreas para desempeñar sus funciones se desglosan en los ámbitos generales, centrales, regionales y locales. De esta forma existen Administraciones Generales, Centrales y Regionales (el país ha sido dividido en 8 regiones: noroeste, norte-centro, sur, golfo pacífico, noreste, metropolitana, occidente y centro) y 66 locales de Jurídica de Ingresos, de Recaudación y de Auditoría, a excepción del área de Aduanas que se integra por 21 Aduanas fronterizas, 16 marítimas y 10 interiores haciendo un total de 47 aduanas en el país.

El Servicio de Administración Tributaria se integró desde su creación en 1997 y hasta finales de 1999 por estas Administraciones Regionales de Recaudación, de Auditoría Fiscal Federal, de Jurídica de Ingresos, de Aduanas y Coordinaciones Regionales de Recursos, las cuales estaban asentadas en diversas Entidades Federativas que de acuerdo con el Reglamento Interior del SAT coordinaban a las Administraciones, Coordinaciones Locales y las Aduanas de su circunscripción. Para una mayor información sobre el tema *vid infra* Cuadro 5: Estructura Organizacional en el Ambito Regional.

Por lo general, la primer área con la que se relaciona el contribuyente es la Administración General de Recaudación, cuando se da de alta e inscribe en el Registro Federal de Contribuyentes. Entre sus facultades está el otorgamiento de estímulos fiscales, pago diferido de parcialidades de las contribuciones omitidas, compensaciones y devoluciones de contribuciones, imposición de multas, verificación



CUADRO 5: ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL EN EL AMBITO REGIONAL

Tomado de Dictamen del Estructura 1999 de la Administración de Organización y Modernización. Servicio de Administración Tributaria.

aritmética de saldos a favor, expedición de marbetes, constancias de residencia fiscal, trámites de apertura y cierre de establecimientos o locales, cambio de situación fiscal de las personas físicas y morales.

Administración General Jurídica de Ingresos brinda orientación fiscal a través de las Administraciones Locales, Módulos de Orientación Fiscal, Unidades Móviles, así como asesoría telefónica. Es la facultada de elaborar criterios de interpretación de las disposiciones fiscales y de las Leyes Aduanera, del Impuesto General de Importación y Exportación, cancelación de patentes de agentes aduanales, integrar cada año la Resolución de la Miscelánea, y coordinar el Programa de Pago en Especie con artes plásticas. Atiende los recursos de revocación que presentan los contribuyentes cuando están inconformes con la resolución que haya dictado Auditoría al practicar una visita domiciliaria, como el cobro de un crédito mayor al real, notificación de una resolución ilegal, irregularidades en el embargo y devoluciones negadas de cantidades que procedan conforme a Ley.

Administración General de Auditoría Fiscal tiene la facultad de practicar visitas domiciliarias para la revisión de la contabilidad de las personas físicas y morales y se cerciora de que cumplan con todas sus obligaciones fiscales, en caso contrario, dicha área revisa 10 años anteriores de las actividades de estas personas. Autoriza el registro al fabricante o importador de máquinas registradoras o de comprobación fiscal, autoriza a los establecimientos para imprimir comprobantes fiscales, y a los contribuyentes para que impriman sus propios comprobantes fiscales, ordenar y

practicar la retención, persecución y embargo de mercancías de comercio exterior cuando no acredite su legal importación, tenencia o estancia en el país.

Administración General de Aduanas ejerce el control y vigilancia sobre la entrada y salida de mercancía y personas en los aeropuertos, puertos marítimos terminales ferroviarios autorizados para el tráfico internacional y en las aduanas, revisión de pedimentos y documentos presentados por los contribuyentes para importar o exportar mercancías y determinar las contribuciones, aprovechamientos, la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera, la vigilancia y custodia de recintos fiscales, y determinar los impuestos de comercio exterior. La información anterior tenía que ser conocida por cada uno de los contribuyentes que requiriera atención especializada para cada trámite en particular, a efecto de remitirse con el Administrador Regional que le correspondiera.

Las Administraciones Regionales operaban bajo un esquema de demarcación territorial en razón de las Administraciones Locales, con la función principal de supervisión y coordinación de la operación de las actividades de las Administraciones Locales. Lo anterior dificultó la coordinación entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas, debido a que el SAT no contaba con un representante ante estas instancias de gobierno, que coadyuvara a fortalecer los mecanismos de comunicación entre este órgano desconcentrado y los gobiernos Estatales, Municipales y sectores productivos, así como de la sociedad en general.

Los Administradores Regionales del SAT, tenían sólo presencia en el Estado en donde se encontraba ubicada la sede regional, generando con ello la falta de presencia en el resto de los Estados de su circunscripción, lo cual incidía de manera importante para que aquellas Entidades Federativas que no tuvieran la atención ciudadana adecuada, la mayoría de las veces tuvieran que recurrir a las oficinas centrales para plantear los problemas de sus lugares de origen. *Vid.* Página. 71 Cuadro 6: Proceso de Orientación Fiscal del Contribuyente 1999.

Aunado a lo anterior, tanto los contribuyentes como las autoridades estaban obligados a conocer perfectamente las funciones de cada uno de los Administradores Regionales, para que en caso de requerir atención especializada, recurrieran según la materia que les atañera a cada uno de ellos, ya que no existía autoridad única que les pudiera orientar, o resolver el problema o duda que les surgiera.

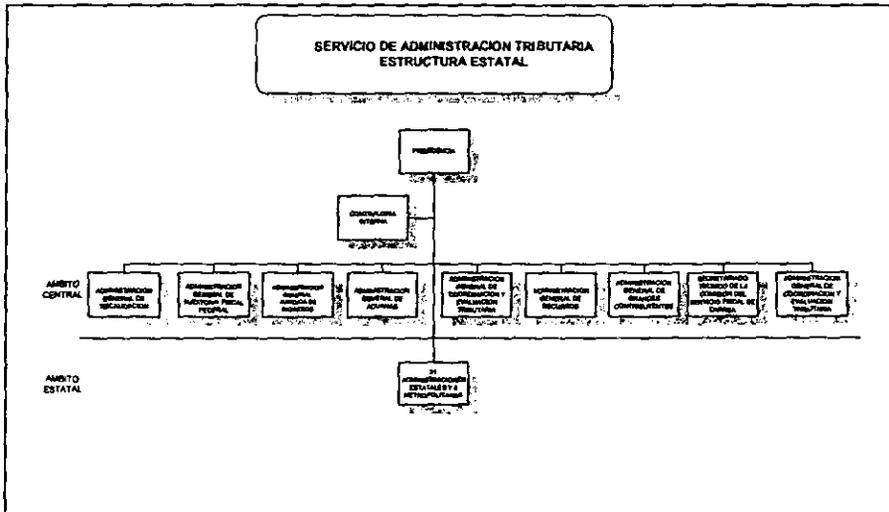
Con el fin de corregir la situación antes mencionada, se propuso la creación de las Administraciones Estatales del SAT que coordinarían las funciones de recaudación, auditoría y jurídica, quedando excluida la función aduanera en virtud de la complejidad y distribución geográfica de las Aduanas, por lo que su función se continuó realizando como hasta la fecha.

sustantivas de esta institución en los Estados y el Area Metropolitana, facilitando con ello la relación con los Gobiernos Estatales, Municipales, Asociaciones, Organizaciones y la sociedad en general.

Una de sus responsabilidades es la de difundir la imagen del Servicio de Administración Tributaria en función al desarrollo regional de cada una de las Entidades Federativas y a través de diferentes medios e instrumentos, se invite al contribuyente de una manera más sutil a cumplir con sus obligaciones fiscales de acuerdo con la normatividad en la materia.

Tienen también la facultad de resolver en sus lugares de origen todas las consultas y problemáticas que se presenten con relación a la recaudación y fiscalización, evitando con ello el traslado de los contribuyentes y autoridades a la ciudad de México y la consecuente predisposición negativa que esto conlleva.

Con la creación de las 31 Administraciones Estatales y 4 Metropolitanas, el esquema organizacional del SAT se fortalece en su funcionamiento y oportunidad de resolución de problemáticas, ya que existe un mejor control de las Unidades Administrativas Locales debido a que las cadenas de mando y comunicación se mejoran y reducen los tramos de control. *Vid. Infra Cuadro 7: Estructura Estatal*



Las Administraciones Estatales y Metropolitanas ejercen facultades respecto a todas la Administraciones Locales que se encuentran en la Entidad Federativa o en la circunscripción del Distrito Federal, y también de las Aduanas que se encuentren en la demarcación territorial, y tienen como objetivo supervisar, coordinar y evaluar las diversas actividades que contribuyan al fortalecimiento de la operación y la eficacia de la Administración Tributaria Nacional, en colaboración con las autoridades y los tres niveles de gobierno, con la finalidad de incrementar la captación de recursos

financieros al erario público federal, apoyando la operación de las áreas sustantivas.⁴⁰

Asimismo, estas áreas están encargadas de fungir como apoyos directos a los contribuyentes en la resolución de asuntos individuales y concretos relativos a los trámites administrativos que éstos hagan ante las autoridades fiscales, y que no han podido ser resueltos en ese nivel de autoridad. Este actor institucional juega un papel determinante para como apoyo a los contribuyentes, en virtud de que identifica oportunamente los problemas operativos y rezagos de las Administraciones Locales y de las Aduanas, planteando alternativas de solución, sobre todo en aquellos procesos en donde intervengan más de un área, simplificando los procesos administrativos y principalmente unificando los criterios para los trámites que lleve a cabo el contribuyente. Asimismo, sirve como enlace para establecer convenios con las Cámaras y Asociaciones del sector privado y social del Estado, para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos de la institución.

Esta modificación organizacional conllevó a la desaparición de las Administraciones Regionales de Recaudación, Auditoría, Jurídica de Ingresos, así como las Coordinaciones Regionales de Recursos; y a la búsqueda de nuevas estructuras que faciliten la operación de las áreas recaudadoras. Es así que el Modelo de Atención Integral al Contribuyente, se constituye como la estrategia a seguir para subsanar en

⁴⁰ Manual de Organización Específico de las Administraciones Estatales y Metropolitanas. Noviembre 2000. Administración General de Coordinación y Evaluación Tributaria. SAT

gran medida los problemas de orientación del contribuyente y por ende de la recaudación.

2.4 Identificación de Actores en el Proceso de Recaudación

Hay una diversidad de actores en las políticas: políticos, sociales, institucionales, etc., y de acuerdo con Montes de Oca, los actores son los diferentes participantes en la formulación y ejecución de la política pública. Asimismo, define a los actores institucionales como los organismos y dependencias que operan en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y que están presentes desde la definición de la tendencia de estrategias globales dentro del proyecto político, permeando los procesos de decisión-acción, para la definición de políticas.

Los actores sociales son todas aquellas organizaciones, asociaciones, grupos y alianzas que se ven afectadas en sus intereses, las cuales como sociedad organizada demanda la solución a su problema, que entablarán negociaciones y consensos con el Estado, generando una presión para que éste se decida o no a poner en marcha alguna política pública que solucione el conflicto.

2.4.1 Actores Sociales: Asociaciones de Contribuyentes

En el nuevo sistema integral de servicios al contribuyente se identifica un grupo de interés que definirá en gran medida el sistema de pesos y contrapesos en el proceso recaudatorio, y nos referimos a las asociaciones de los contribuyentes, que como

grupo organizado detentan un poder que hizo posible su reconocimiento ante el Gobierno, de tal forma que se crea un mecanismo a través del cual se generan los consensos entre sociedad y gobierno, y es el Programa de Síndicos del Contribuyente.

Los contribuyentes se han organizado en numerosas y variadas agrupaciones⁴¹, con el objeto de constituirse como una fuerza mediadora en conflictos y negociaciones con el Servicio de Administración Tributaria.

El SAT por su parte implementa el Programa de Síndicos del Contribuyente, con el objeto de disminuir el reclamo de los contribuyentes organizados, buscando con ello generar consensos y legitimidad para su gobierno.

El Programa de Síndicos del Contribuyente ha sido instrumentado por el SAT en coordinación con las asociaciones de contribuyentes, con el propósito de facilitar la relación de los particulares con las autoridades fiscales en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y ofrecer un apoyo a la problemática que enfrentan en la realización de sus trámites, permitiendo con ello salvaguardar sus derechos y garantías.⁴²

El programa es de gran importancia para conocer los problemas que los contribuyentes enfrentan en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Por ello es importante la participación conjunta de cada una de las áreas que conforman el Servicio de Administración Tributaria para mejorar su funcionamiento en cada Administración Estatal y Local de su jurisdicción, a través de la adecuada

⁴¹ Cámaras, Colegios de Profesionistas, Institutos, Corporaciones, Asociaciones, etc., unidas para lograr fines de interés general para su gremio.

⁴² WWW. Sat.gob.mx., Administración General Jurídica de Ingresos. Programa de Alto Impacto.

coordinación de los eventos que al efecto se realicen con los Síndicos del Contribuyente.

Este Programa es coordinado en el nivel nacional por la Administración General Jurídica de Ingresos, y participan de esta responsabilidad, las Administraciones Generales de Jurídica de Ingresos, Recaudación, Auditoría Fiscal, Aduanas, Grandes Contribuyentes y de Coordinación y Evaluación Tributaria, en cada una de sus áreas de competencia.

Para proponer a un Síndico, es necesario que el representante de la agrupación gestione en la localidad correspondiente, ante la Administración Local Jurídica de Ingresos, la designación de la persona candidata a Síndico del Contribuyente. La agrupación puede ingresar al Programa, siempre y cuando sea representativa de la localidad y justifique la necesidad de contar con la representación de un Síndico. Este grupo debe contar con una denominación; enunciar las actividades que realiza la agrupación y el número de sus integrantes no debe ser inferior a 100.

No puede haber más de un Síndico por agrupación, y éste debe pertenecer a la agrupación, y no desempeñar un cargo de dirección en la agrupación que representa, ni fungir como asesor o prestador de servicios de la misma; debe ser Licenciado en Derecho, Contador Público o con carrera afín. Asimismo, el Síndico no debe tener relación laboral con algún Partido Político, ni haber desempeñado algún cargo público en cualquier dependencia del Gobierno Federal, Estatal o Municipal. Los Síndicos pueden participar en el Programa por un lapso de dos años,

prorrogables por uno o dos años más, previa solicitud de la agrupación y a criterio del Administrador Estatal, sin exceder de cuatro años, aún cuando esto haya sido en otra agrupación.

El SAT también ha previsto la condición de algunos de los contribuyentes que no pertenecen a algún gremio en particular, a fin de que puedan ser representados; por lo que también reconoce la figura de Síndicos de Oficio.⁴³

Los Síndicos de Oficio, están facultados, para que en el desempeño de sus funciones, puedan atender sin distinción a los contribuyentes que no se encuentren agrupados por alguna organización, sin que por ello puedan "cobrar" el servicio de gestión de los asuntos de los contribuyentes ante las autoridades fiscales correspondientes.⁴⁴

Los Síndicos son los encargados de atender a los contribuyentes agremiados en problemas concretos derivados de la operación de la administración tributaria, que afecten de manera general los intereses de la agrupación organizada a la que representan, y debe abstenerse de desvirtuar su cometido de servicio en gestiones particulares o en la defensa de sus intereses profesionales privados. Los servicios que prestan los Síndicos deben ser totalmente gratuitos.

⁴³ Es un representante designado honorariamente por las Universidades, cuya función es apoyar a los contribuyentes que no pertenezcan a ninguna agrupación.

⁴⁴ SAT. "Responsabilidades en el Programa de Síndicos del Contribuyente" Administración General de Recaudación, 1999., p.p., 5

Cada Síndico debe establecer las acciones y mecanismos para la recepción, atención, registro y control de las quejas y problemas de los contribuyentes, respecto de los asuntos que requieran su intervención ante la Administración Local correspondiente. Es el encargado de mediar una solución con la autoridad fiscal correspondiente.

El SAT se compromete con el Síndico a celebrar reuniones de trabajo, nacionales y locales con las autoridades fiscales internas involucradas, con el fin de que en ellas se den respuesta a los planteamientos que el representante de esas agrupaciones haya presentado.

El Síndico debe negociar en primer instancia con los funcionarios responsables del Programa en las Administraciones Estatales, en caso de que no se puedan llegar a consensos, una vez agotada esa instancia, recurre a otra arena de poder, las autoridades respectivas en cada una de las Administraciones Generales involucradas en el problema, pudiendo ser la de Auditoría Fiscal, de Aduanas, de Recaudación, de Grandes Contribuyentes, o la Jurídica, y si aún en esta arena no llegasen a resolverse los problemas, existe la posibilidad de que a través de un escrito trimestral el Presidente del SAT (máxima autoridad en el organismo) conozca de aquellos problemas pendientes de solución.

La participación de los Síndicos se amerita en los siguientes casos:

ESTOYA SIEMPRE NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

- En el caso de que exista una queja respecto de una gestión o alguna sugerencia⁴⁵ para el mejoramiento en la atención de trámites.
- Cuando alguna Autoridad Fiscal, no acepte un trámite administrativo previsto en las disposiciones fiscales, si una causa que los justifique.
- El retraso en la emisión de resoluciones o en la atención de trámites cuando hayan sido cumplidos los términos y plazos fijados para su resolución, o bien cuando no haya un plazo determinado, y que hayan transcurrido más de 30 días desde su inicio.
- La suspensión o cancelación de un trámite, sin causa que lo justifique.
- Cuando el personal operativo involucrado en la gestión de un trámite, incurra en actos que lesionen los intereses y entorpezcan el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.
- Para solicitar a la Administración Local competente la participación de otros funcionarios de otras dependencias (INFONAVIT, Secretarías de Finanzas, IMSS, etc.), así como a los presidentes de sus organizaciones, a fin de que conozcan las características de los problemas que enfrentan sus representados.
- Cuando los auditores presionen a los contribuyentes para aceptar procedimientos de autocorrección improcedentes.⁴⁶

⁴⁵ Propuestas y aportaciones de los Síndicos para mejorar y simplificar los procedimientos y trámites administrativos que realiza el contribuyente ante las autoridades tributarias.

⁴⁶ Participación de los Síndicos en las reuniones de trabajo.

El SINDI es el boletín a través del cual los Síndicos, podrán conocer mensualmente, sobre el avance que en el nivel central se ha dado a los problemas, quejas⁴⁷ y sugerencias, que han planteado. No obstante, que la participación del Síndico ha sido planeada para generar consensos entre los contribuyentes y las autoridades fiscales del SAT, la actuación de éste sufre desviaciones debido a la corrupción, haciendo uso de las <influencias>⁴⁸ que ha logrado con su contacto con las autoridades del SAT, además del conocimiento adquirido por las labores desempeñadas, lo que origina la venta de favores a sus representados. Es por ello que se ha previsto su destitución en los siguientes casos:

- Falsee los hechos o con uso de engaños o aprovechamiento de errores, obtenga beneficios indebidos para sí o para sus representados.
- Cuando por sus servicios como Síndico, obtenga una remuneración económica.
- Al hacer mal uso de su cargo realizando gestión de negocios.⁴⁹

2.4.2 Actor Institucional: El Servicio de Administración Tributaria

Como actor institucional fundamental destaca el Servicio de Administración Tributaria con las unidades administrativas que lo integran en tres ámbitos de competencia: Central, Estatal y Local; en donde juegan un papel determinante las Relaciones

⁴⁷ Son los malos tratos del personal. Abusos, negligencia y omisiones deliberadas contra el contribuyente, incluyendo en este rubro ilícitos como extorsión, solicitud de dádivas y cualquier forma de corrupción relacionada con las funciones del personal que trabaja en el SAT.

⁴⁸ Esto ocurre cuando, utilizando su figura de Síndico, atrae clientes externos a la asociación, o bien el interés de un contribuyente en particular, es llevado ante las autoridades fiscales, obteniendo con ello un beneficio económico.

⁴⁹ SAT, "Responsabilidades en el Programa de Síndicos del Contribuyente" Administración General de Recaudación, 1999, . p.p., 7 5

Intergubernamentales (RIG's), entendidas como el pluralismo institucional y territorial en el estudio de los procesos de decisión y ejecución de las políticas públicas, con el objeto de analizar el papel de los distintos actores, sus interacciones y los mecanismos formales o informales de articulación, de los que depende en gran manera la solución de conflictos determinados. Asimismo, las RIG's ayudan a detectar los obstáculos institucionales, políticos y administrativos que frenan el desarrollo de la coordinación y cooperación, o que en última instancia pueden determinar el fracaso de la actuación pública.⁵⁰

Así en el SAT se encuentran una diversidad de actores institucionales en los diferentes ámbitos de competencia, que intervienen en la definición de las reglas del juego en la formulación, implementación y evaluación de la política pública diseñada para la prestación, asistencia y solución de las demandas del público contribuyente en sus trámites de carácter fiscal.

AMBITO CENTRAL. Se encuentra integrado principalmente por 6 Administraciones Generales: Recaudación, Jurídica de Ingresos, Auditoría Fiscal Federal, Aduanas, Grandes Contribuyentes, y Coordinación y Evaluación Tributaria.

AMBITO ESTATAL. Integrado por 31 Administraciones Estatales en las Entidades Federativas y 4 Administraciones Metropolitanas ubicadas en la Ciudad de México.

⁵⁰ Cfr. Francese Moratta. *Las Políticas Públicas y Relaciones Intergubernamentales*, p.p.,154. Material consultado en el Seminario de Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno. Módulo IV. UNAM, Campus Acatlán. México, agosto-junio 2000-2001.

AMBITO LOCAL. Conformado por 66 Administraciones Locales por ámbito de competencia: Jurídica, Auditoría y Recaudación; 47 Aduanas y 11 Administraciones Locales de Grandes Contribuyentes.

Cada una de las unidades administrativas centrales, en la materia de su competencia debe garantizar la eficiente operación del Programa de Síndicos del Contribuyente en los rubros en que intervengan, que entre otros son:

- Supervisar que sus áreas de competencia asistan y participen permanentemente a las reuniones de trabajo y de orientación activa, a las que sean convocados por las Administraciones Jurídica de Ingresos y Estatales.
- Establecer el control y seguimiento de los planteamientos expuestos en cada evento y que no son atendidos por los Administradores Estatales y Locales por falta de normatividad.
- Participar en reuniones nacionales y de supervisión, a las que sean convocados por la AGJI y sus áreas de competencia.
- Designar representantes de cada una de las áreas, a fin de que se responsabilicen en coordinar y supervisar la operación del Programa, y de mantener comunicación directa con el área jurídica de Ingresos para revisar los avances en la atención a planteamientos.
- Establecer los programas necesarios para la prevención y resolución de los problemas detectados a nivel nacional.

- Supervisar la operación de este programa de acuerdo con su materia, evaluando los resultados que se registren en cada Administración Estatal y Local de su circunscripción.

El Administrador Estatal y los Administradores Locales de Recaudación, de Auditoría Fiscal, de Aduanas, y de Grandes Contribuyentes, tienen la responsabilidad de asistir cada mes a reuniones de trabajo con los Síndicos y la Administración Local de Jurídica de Ingresos que convoque, y sólo se convocará al titular de la Aduana cuando se registren problemas de su competencia, salvo en las fronteras, donde deben asistir regularmente.

CAPITULO 3 IMPLEMENTACION DE UN MODELO DE CALIDAD EN LA ORIENTACION FISCAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA RECAUDACIÓN

La implementación dentro del proceso de las políticas públicas, se refiere a la puesta en práctica o en marcha de la política. De acuerdo con Ives Meny, la implementación es la fase durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos; poner en práctica, ejecutar, dirigir y administrar.⁵¹

En esta etapa entran en pugna los intereses diversos de la burocracia, las contradicciones de los actores, objetivos y valores muchas veces antagónicos, por lo cual, la ejecución representa una de las fases de mayor importancia en las políticas públicas. La implementación como administración de sistemas, consiste en definir un conjunto detallado de objetivos que refleje fielmente la intención fundamental de una política determinada y en hacer los ajustes internos necesarios para elevar el grado de cumplimiento de los fines de la organización.

*Este modelo se apoya en la autoridad legal-racional, que otorga el fundamento para que la organización funga como maximizadora de los valores a perseguir, coadyuvando la planeación estratégica en ello, con la definición de la Misión, Visión, planes estratégicos y tácticos, objetivos, recursos necesarios y políticas idóneas a los fines.*⁵²

De esta manera, para llevar a cabo la implementación del Modelo de Atención Integral al Contribuyente, se apoyó de la planeación estratégica, definiendo la misión y visión de la organización, como una herramienta útil del actor

⁵¹ Cfr. BAILLERES Helguera, Enrique. "La fase de la implementación ¿Talón de Aquiles de las políticas públicas". Material proporcionado en el Módulo III del Seminario Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno. UNAM Campus Acatlán, México, agosto-junio, 2000-2001, p.p., 1.

⁵² *Idem.* p.p., 12

institucional (SAT) y de cada una de las unidades administrativas que intervienen en las RIG's, para la elaboración de las políticas.

Asimismo, como cita Enrique Baïlles a Elmore Richard, toda política pública debe tener legalidad para su debida implementación, por lo cual en el siguiente apartado se menciona la base legal para la implementación del Modelo de Atención Integral al Contribuyente.

3.1 Base Legal para el Establecimiento de la Política

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 plantea como uno de sus objetivos en materia de política tributaria, coadyuvar a promover el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes; por lo que el SAT enfrenta un reto a cumplir: su obligación de asistir a los ciudadanos en materia fiscal.

Con la finalidad de dar cumplimiento a estos objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 relativos a la administración tributaria, fue necesario reforzar ciertas áreas que demandan requerimientos en materia de recursos humanos y complementar en forma integral sus estructuras organizacionales, las que se destinarán a funciones operativas, dirigidas a aspectos sustantivos de la operación fiscal, en el sentido de coadyuvar a promover el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes y con ello eficientar el proceso administrativo tributario, acorde con los programas orientados al combate de la corrupción, evasión, elusión y defraudación fiscal.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 propone, entre sus principales objetivos, promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable, que fortalezca la soberanía nacional y redunde en favor del bienestar de todos los mexicanos. Sólo el aumento sostenido en las tasas de crecimiento económico, la generación de empleos bien remunerados y una reducción de la inflación, permitirán elevar el nivel de vida de las familias, abatir de manera los rezagos sociales y fortalecer la posición de México en el ámbito internacional.

3.1.1 Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1995-2000 (PRONAFIDE)

Este Programa Sectorial señala en el apartado 3.4.1 "Política Tributaria y de Precios y Tarifas del Sector Público" que es indispensable fortalecer la recaudación tributaria federal, ya que es la única fuente estable y no inflacionaria de ingresos.

Este Programa señala que para fortalecer las fuentes estables de ingresos públicos, es necesario trabajar en diversos frentes. Más que elevar la carga fiscal de los contribuyentes cumplidos, es necesario reforzar el combate a la evasión fiscal, tanto del sector formal, como en el informal de la economía. Esto incluye la adecuación de la estructura fiscal llevada a cabo en los años anteriores, y la continua revisión de la legislación fiscal para hacer frente a las nuevas estrategias para eludir el pago de impuestos. También es importante preservar la estabilidad de la política tributaria, incrementar el número de contribuyentes, simplificar el pago de los impuestos y modernizar la administración tributaria.

La legislación tributaria se ha venido adecuando para evitar que los contribuyentes encuentren vías para eludir el pago de impuestos. La existencia de posibilidades para la elusión y evasión fiscal distorsiona la asignación de recursos en la economía y contribuye a deteriorar los ingresos públicos. Este no es un problema que pueda eliminarse del todo, pero deben mantenerse e intensificarse los esfuerzos para reducirlo gradualmente.

Es fundamental incrementar el padrón de contribuyentes. Esto se ha venido logrando en los últimos años, pero aún persiste un segmento de la población que no cumple con sus obligaciones fiscales. Este objetivo se logrará elevando la presencia de la administración tributaria y fortaleciendo la cooperación con las autoridades fiscales de las entidades federativas.

No cabe duda que mientras más complejos sean los trámites para el pago de impuestos, más se dificultará su cobro. Si bien no debe soslayarse el importante avance que se ha dado en los últimos años en materia de simplificación, aún existen áreas de oportunidad para reducir los costos del cumplimiento fiscal. Junto con la modernización de la administración tributaria, tendiente a mejorar los servicios, se deberán revisar los trámites para hacerlos más simples. No obstante, debe mantenerse un equilibrio entre labor preventiva, que descansa en la información que se solicita al contribuyente y la labor correctiva, que descansa en la revisión de los contribuyentes en su domicilio fiscal.⁵³

3.1.2 Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP)

El gobierno instrumentó el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000, en las diversas dependencias del Gobierno Federal para mejorar la cobertura, calidad y efectividad de los servicios que presta la Administración Pública.

⁵³ www. Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1995-2000, p.p., 17

... Las entidades y dependencias que prestan servicios directos al público deberán definir, durante 1996 y 1997, estándares realistas y transparentes de calidad de los servicios, que permitan a la población formarse expectativas claras sobre la atención que tiene derecho a exigir, y contar con referencias objetivas para evaluarlos tales como tiempos máximos de espera en la resolución por parte de la autoridad...⁵⁴

Para el caso del SAT el PROMAP está orientado al establecimiento de proyectos prioritarios en materia de modernización administrativa que generen logros importantes en materia fiscalizadora, recaudadora y aduanal, mejorando la atención e imagen ante el contribuyente y la sociedad en general.

En suma, el PROMAP en su papel de política pública tenía como objetivo la transformación de la dependencia en una organización eficaz y eficiente para satisfacer las necesidades de la sociedad, así como fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública, combatir la corrupción y la impunidad a través de acciones preventivas y correctivas. El Programa de Modernización de la Administración Pública Federal fue un programa de mediano plazo promovido por el Poder Ejecutivo, para todas las dependencias, y cuya instrumentación fue dirigida y verificada por la SECODAM. Este programa tenía como objetivos fundamentales:

- Orientar el servicio a las necesidades e intereses de la ciudadanía
- Que la Administración Pública responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente

⁵⁴ Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Estándares de Calidad. p.p., 44

de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.

- Fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública, proveyendo al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la sociedad.
- Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.

Se integra de 4 Subprogramas:

1. Participación y atención ciudadana
2. Descentralización y/o Desconcentración Administrativa
3. Medición y Evaluación de la Gestión Pública
4. Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público

El apartado de "Participación y Atención Ciudadana" va muy relacionada con los servicios de calidad, puesto que es la sociedad a quien se destina los bienes y servicios públicos, en donde se deberá establecer y medir la calidad de estos en función de la satisfacción que hubiere generado en sus usuarios en vez de la percepción que sobre ellos tienen las propias instituciones

Para ello se debe procurar a la ciudadanía el acceso a diversos mecanismos para emitir su propia percepción sobre el desempeño gubernamental, tales como sondeos de opinión, buzones de sugerencias, encuestas entrevistas, grupos de enfoque o

consultas directas a organizaciones de representación ciudadana. Además de lo anterior, también se trató de cumplir con otra de las acciones del PROMAP "Informar a la población usuaria, de manera clara y en lenguaje sencillo, sobre los trámites y servicios que prestan"⁵⁵

De aquí la importancia de preocuparnos por dotar de calidad los servicios que se prestan en las instituciones y buscar la creación de instancias que de una forma integral oriente al contribuyente en el menor tiempo y costo posible. Es así que este Programa estableció las estrategias, bajo las cuales se desarrollaron las acciones de implementación de este proyecto, con la responsabilidad y conocimiento de cada una de las áreas participantes en su desarrollo.

3.2 Modelo de Atención Integral al Contribuyente

Atendiendo a las principales demandas de los contribuyentes, vinculadas con el servicio que se les brinda en las áreas donde acuden para realizar alguna gestión o solicitar información para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, se establecieron los Módulos de Atención Integral al Contribuyente.

Estas oficinas se Implementaron a nivel nacional, de manera que, los Módulos de Atención Integral a los Contribuyentes operan de la siguiente manera.

Módulos primera etapa (9 MAICs)

⁵⁵ Programa de Modernización de la Administración Pública V.2, Calendario de Actividades, p.p., 66

Centro del D.F., Celaya, Monterrey, Hermosillo, Torreón, Puebla, Guadalupe, N.L., Ciudad Obregón, Mérida.

Módulos segunda etapa (10 MAICs)

Cuernavaca, Chihuahua, Mazatlán, Oaxaca, Sur del D.F., Tapachula, Tijuana, Veracruz, Tepic, Acapulco.

Módulos tercera etapa (21 MAICs)

Guadalajara Centro, Guadalajara Sur, Naucalpan, Saltillo, Durango, Toluca, Querétaro, Ciudad Juárez, San Luis Potosí, Mexicali, Cancún, Tampico, Villahermosa, Xalapa, Coahuila, Morelia, Pachuca, Nuevo Laredo, Aguascalientes, Culiacán y León.

Módulos cuarta etapa (26 MAICs, incluye Puebla Norte)

San Pedro Garza, Puebla Norte, Los Mochis, Norte del D.F., Oriente del D.F., Zapopan, Uruapan, La Paz, Reynosa, Tuxtla, Matamoros, Campeche, Irapuato, Zacatecas, Nogales, Piedras Negras Córdoba, Puerto Vallarta, Cd. Victoria, Colima, Ensenada, Tuxpan, Iguala, Cd. Guzmán, Chetumal, Tlaxcala.

Estado actual que guardan los Módulos: en operación 40 y pendientes de concluir 26.

Este modelo está orientado a asesorar al contribuyente en forma ágil y eficiente en la realización de sus trámites fiscales, donde se conjunta una serie de servicios

unificados y especialmente diseñados para facilitar dentro de un ambiente de comodidad, el cumplimiento de sus obligaciones. Entre las principales ventajas que se tienen al acudir a un MAIC es poder llevar a cabo en el mismo lugar, diversos trámites ante las distintas áreas que conforman el SAT.

En estas oficinas existe un área de recepción en donde se encuentra personal capacitado para proporcionar información básica, en caso necesario, se le indicará al contribuyente a donde dirigirse para que su consulta o trámite sea atendido. De requerir una operación más amplia, se le brindará servicio personal y especializado con uno de los asesores fiscales. Los asesores fiscales son un grupo de expertos quienes atienden los asuntos, resuelven dudas y consultas y ayudan en el requisitado de formas fiscales.

3.2.1 Diseño de Productos y Servicios

Con los módulos de atención integral se pretende articular y coordinar los servicios que requiere un contribuyente, ofreciendo una sola instancia a donde acudir y una imagen institucional homogénea, a diferencia del anterior esquema en las Administraciones Locales del SAT en el que los servicios se brindaban parcialmente por cada área y en diferente lugar, sin un diseño integral de servicio. Para la viabilidad del proyecto fue necesario agrupar los servicios existentes y ofrecer algunos adicionales que permitieran garantizar que, una vez que el contribuyente hubiera ingresado a un lugar de atención del SAT, encontrara el área responsable de brindarle el servicio que demandara.

El diseño de los servicios al esquema ciclo de cumplimiento de obligaciones fiscales, en donde se establecen las diferentes etapas por las que tiene que pasar un contribuyente y de los que demanda un contacto o servicio de las Administraciones Tributarias. A partir de lo anterior se definieron los servicios y procesos que sería necesario conjuntar para cubrir en una sola visita del contribuyente todo lo que requiere para cumplir con sus obligaciones.

Existen actualmente seis tipos de servicios que se brindan en estos módulos los cuales se enlistan a continuación con el fin de describir en forma sistemática y uniforme su funcionamiento.

CUADRO 8: SERVICIOS BASICOS

SERVICIOS	MODELO DE ATENCION INTEGRAL	ESQUEMAL TRADICIONAL
Asesorías	Un solo asesor podrá brindar la información que el contribuyente requiere.	En el esquema anterior, el servicio se ofrecía en distintos lugares y en forma parcial.
Recepción de trámites	Se cuenta con cuatro ventanillas tipo, alineando la recepción de trámites con los procesos internos para lograr una eficiente respuesta al contribuyente.	Anteriormente no existía un prototipo de servicio para cada ventanilla
Oficina de Información de Gestión y Enlace	Considerando la necesidad de los contribuyentes de conocer el estado de trámite de los asuntos que ingresan a la Administración se les informa sobre la evolución de sus asuntos hasta su conclusión y notificación formal.	Antes no se daba este servicio.
Servicio de Atención Especializada	Tomando en cuenta que a las áreas de atención acuden contribuyentes de la tercera edad, minusválidos a personas que por su condición física requieren de una atención especial, dispone de esquemas de servicio inmediato para hacer más rápida su estadía.	Es un nuevo concepto de servicio. No existía anteriormente.
Atención a Contribuyentes con Auditorías	Partiendo del hecho de que también el contribuyente demanda un servicio de atención personal por parte del área de auditoría, fue necesario asignar un espacio exclusivo, donde el contribuyente puede ser atendido por el personal de esa área para obtener información sobre la situación que guarda su auditoría, evitando su acceso a espacios restringidos	
Línea de Atención Directa en Aduanas y Comercio Exterior	La información en materia de comercio exterior es un elemento más que se incluyó en los servicios colocando material impreso a disposición de los contribuyentes y una línea telefónica en la que pueden establecer comunicación con un asesor en materia de comercio exterior.	

Elaboró Rocio Mejía Albert. Fuente: Manual de Calidad de los Módulos de Atención Integral a Contribuyentes. Administración General de Recaudación. SAT. Enero 1999

CUADRO 9: SERVICIOS ADICIONALES

SERVICIO	DESCRIPCION
Terminales de toque de pantalla DIGISAT	Constituye una alternativa adicional de información rápida, se instaló un sistema de toque de pantalla que ofrece al contribuyente información básica, permitiendo agilizar su estancia en el área de atención y sirviendo a la vez como herramienta de orientación a contribuyentes con disminución auditiva.
Módulo Bancario	En los lugares en donde se disponga de espacio necesario para instalar una sucursal bancaria se brindará al contribuyente el servicio de recepción de pago de declaraciones, indispensable para cubrir el ciclo de cumplimiento de obligaciones.
Fotocopiado y Venta de Formas Fiscales	Los servicios complementarios son una parte importante del servicio integral al contribuyente. En consecuencia, se incluyeron dentro del área de atención el fotocopiado y la venta de formas fiscales, atendiendo a una demanda planteada por los contribuyentes y, al mismo tiempo. Para evitar la instalación de estos servicios fuera de las oficinas.

Tomado de los Anexos del Manual de Calidad de los Módulos de Atención Integral a Contribuyentes. Administración General de Recaudación. SAT. Enero 1999

3.2.1.1 Ventanilla de Servicios al Contribuyente

Este constituye uno de los servicios que más brinda beneficios a los contribuyentes, pues define y uniforma los diferentes servicios que se proporcionan en las Ventanillas instaladas para tal efecto. Así, se busca un mejoramiento tendiente a distribuir mejor la actividad y el control de los servicios para el bien común.

El personal asignado a las Ventanillas de Servicios al Contribuyente fue capacitado para recibir y atender al contribuyente con amabilidad, cortesía y respeto, observando los principios y las reglas contenidas en la Guía para la Atención a Contribuyentes.⁵⁶ Cabe señalar, que estos atributos de actitud deben crear un buen impacto en la sociedad, en virtud de que constituyen elementos importantes para evaluar la calidad del servicio.

Las Ventanillas de Servicios se organizan de la siguiente forma:

Ventanillas para devoluciones y compensaciones: En donde se gestionan los siguientes trámites, recepción de solicitudes de devolución de saldos a favor; recepción de avisos de compensación de contribuciones; recepción de dispositivos magnéticos; aplicación de certificados especiales para el pago de contribuciones federales; recepción de documentación y/o información requerida en el trámite de devoluciones y/o compensaciones.

⁵⁶ Este documento contiene los conceptos generales y métodos que deberá observar el personal adscrito a los MAICS.

Solicitud de servicios de Justicia de Ventanilla, Atención a Minusválidos y servicios de la Ventanilla Única de Gestión: Se tramita la aclaración de créditos fiscales originados por infracciones respecto a la presentación de declaraciones, a solicitudes de inscripción o avisos al R.F.C., y errores aritméticos en declaraciones. Aquí se observa una de las grandes aportaciones, en cuanto a servicios de calidad, en virtud de que, se brinda a los contribuyentes minusválidos todos los servicios proporcionados en las demás ventanillas y, finalmente, se atiende a los gestores en la Ventanilla Única de Gestión.

Ventanillas para pago en parcialidades y presentación de garantías: Dedicadas a la recepción y revisión de documentación de solicitudes y/o avisos para pago en parcialidades; entrega de formularios múltiples de pago; recepción y revisión de la documentación presentada de garantías; liquidación de créditos de pago en parcialidades.

Ventanillas de servicios: Entrega de constancias de inscripción y de cédulas de identificación fiscal; recepción de solicitud de marbetes y entrega de los mismos; expedición de copias certificadas; entrega de formularios múltiples de pagos.⁵⁷

⁵⁷ Cfr. Manual de Calidad de los Módulos de Atención Integral a Contribuyentes. Administración General de Recaudación. SAT. Enero 1999, p.p., 32

3.2.1.2 Recepción de Trámites a través de Buzón Fiscal

Este servicio representa un ahorro de tiempo para el contribuyente, en la medida de que el servidor público recibe el trámite del contribuyente, y verifica que el formulario o escrito esté debidamente requisitado, que se incluyan los anexos respectivos, que se folie y se entregue un acuse de recibo al depositar el sobre en el buzón fiscal. Cuya operación significa el resultado de un esfuerzo por dar un mejor servicio al cliente, que no puede esperar para hacer filas o gastar tiempo, por corto que sea este, en virtud de que tiene bien definido la gestión del trámite a realizar.

Las autoridades competentes de la Administración Local de Recaudación entregan al receptor de trámites un sello fechador para la recepción manual de trámites, a fin de sustituir el reloj foliador en caso eventual de fallas.⁵⁸

3.2.1.3 Áreas de Asesoría Fiscal

Este servicio se considera una respuesta a los reclamos de los contribuyentes por un espacio público de atención social, en donde el Estado quiere reconciliar la institución pública con la base social, mediante la prestación del servicio que la sociedad demanda en tiempo y forma para recobrar la legitimidad. Su objetivo es establecer las normas, métodos y políticas que permitan a los asesores fiscales

⁵⁸ *Cfr.* Manual de los Módulos de Atención Integral a Contribuyentes. Administración General de Recaudación. SAT. Enero 1999, p.p., 39

otorgar un servicio integral al contribuyente, procurándole seguridad y certeza jurídica.

El personal asignado a las áreas de Asesoría Fiscal debe mantener en todo momento la armonía, espíritu de servicio, disponibilidad, capacidad y conocimientos frente al contribuyente, en forma tal que den certidumbre a la operatividad de los servicios y que generen legitimidad.

Los Asesores Fiscales atienden aquellas consultas del contribuyente que requieran de su intervención, tanto en materia legal como en trámites fiscales. Deben atender con amabilidad y cortesía al contribuyente, destinándole el tiempo necesario para solucionar la consulta, procurando un flujo ágil en forma coordinada con el área de Recepción, para evitar molestias a quienes estén en lista de espera. Sin embargo, en las consultas con alto grado de dificultad se destina el tiempo que se requiera para solventarlas y, de ser preciso, debe solicitarse la intervención del Supervisor. Lo que se busca con todo ello, es mejorar la opinión pública que se tiene de la funcionalidad de las dependencias públicas.

Los Asesores Fiscales del área Jurídica de Ingresos, reportan las preguntas de mayor frecuencia y compilan todos aquellos planteamientos del contribuyente que sean de alto grado de dificultad, y que no están señalados en el Manual de Preguntas y Respuestas Frecuentes⁵⁹, y elaboran reportes diarios y mensuales que entregarán al Supervisor a fin de hacerlos llegar a las autoridades competentes para

⁵⁹ Es un documento derivado del esfuerzo del personal del SAT por brindar un servicio ágil en la consulta de los principales requisitos en la gestión de trámites, entre otras cosas.

su atención inmediata e incorporarlos al apartado de preguntas y respuestas frecuentes en el SIAC. Estos asesores se asignan a las oficinas de Atención Integral a los Contribuyentes, y no desempeñan otras actividades mientras atienden al contribuyente, a fin de brindarle una orientación personalizada, directa, efectiva, y con toda la atención que merece.⁶⁰

Aquí se realizó un importante esfuerzo de interacciones con las unidades intergubernamentales de todo tipo y niveles de gobierno. Se establecieron fórmulas de cooperación-negociación institucional y de coordinación política administrativa.

3.2.1.4 Oficina de Información de Gestión y Enlace

Este servicio busca generar un impacto positivo en la imagen del SAT hacia el contribuyente y recuperar con ello la credibilidad en las instituciones públicas al ser un enlace encargado de informar, orientar y canalizar al contribuyente, en forma previa a la gestión de su trámite.

La oficina de información, gestión y enlace debe precisar qué tipo de trámites va a revisar, para no generar dudas al contribuyente. Cada Módulo de Atención Integral a Contribuyentes contará con una Oficina de Información de Gestión y Enlace, la cual se encargará de informar y orientar al contribuyente en relación con los métodos y procedimientos para la presentación de promociones, asuntos, solicitudes y trámites del área Jurídica de Ingresos.

⁶⁰ *Op. Cit.* Manual de Calidad, p.p., 42

Se informa al contribuyente, con precisión y exactitud, el estado que guarda la promoción y las instancias que atienden el asunto promovido. La Oficina de Información de Gestión y Enlace se integra por un especialista en materia de trámites o asesor fiscal, adscrito a la Administración Local Jurídica de Ingresos. Cuenta con terminales de teleconsulta que permiten tener acceso y consultar el estado que guardan los asuntos del contribuyente. La oficina cuenta con una línea telefónica (red interna) que permite la comunicación directa con los funcionarios de enlace encargados de informar a dicha oficina el estado que guardan las promociones en sus respectivas áreas de competencia.⁶¹

3.2.1.5 Atención a Contribuyentes con Auditorías

Un aspecto que realmente requiere de consensos y negociaciones entre contribuyentes (personas físicas y morales) y el gobierno, es el relativo a las auditorías, dado que en ambas partes existen conflictos que negociar. El objetivo del servicio es establecer dentro de los Módulos de Atención Integral a Contribuyentes, un área designada a la atención a contribuyentes por parte de las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal, encargada de establecer en forma sistematizada y uniforme, la organización y funciones que debe observar el personal designado a la Oficina de Atención e Información a Contribuyentes Sujetos a Revisiones Fiscales ubicadas en los Módulos de Atención Integral a Contribuyentes.

⁶¹ *Op. Cit.* Manual de Calidad, p.p., 50

Se atiende al contribuyente previa solicitud que formula en la Recepción del Módulo de Atención Integral a Contribuyentes o con el servidor público autorizado. El personal de Recepción informa al área correspondiente de Auditoría Fiscal, a efecto de que dependiendo del trámite a realizar se atienda en ese momento al contribuyente en la sala de atención o ventanilla dependiendo del asunto a tratar, o en su caso se le informa el día y la hora en que será recibido por el personal designado para estos fines.

Las citas solicitadas por los contribuyentes deben ser atendidas por dos servidores públicos, los cuales acuden a la sala de atención designada para estos efectos en el Módulo de Atención Integral a Contribuyentes.

Los servidores públicos designados, únicamente se reúnen con el contribuyente o con su representante legal. Los servidores públicos que atienden a los contribuyentes son responsables del material que se traslade a la sala o ventanilla (expedientes, manuales, sellos, etc.), no debiendo ausentarse dejando dicho material al alcance del contribuyente.

Se proporciona documentación al contribuyente, sólo cuando es solicitada por escrito y proceda su expedición, en los casos en que solicite documentación certificada, debe cubrir previamente el pago de los derechos correspondientes. No debe promoverse la recepción de documentación, ya que este procedimiento debe hacerse a través de la Oficialía de Partes. En los casos en que recibe documentación

del contribuyente o de su representante legal, debe ser a través de un escrito; en caso contrario, se formula constancia de hechos ante personal acreditado.

Las salas de atención y ventanillas asignadas al área de Auditoría Fiscal en los Módulos de Atención Integral a Contribuyentes se utilizan exclusivamente para la atención e información a contribuyentes sujetos a revisiones fiscales, evitando su uso para asuntos personales por parte de los servidores públicos. El Administrador Local de Auditoría Fiscal designa a una persona que es la encargada de la recepción de contribuyentes y el control de citas, la cual debe tener conocimientos generales sobre los asuntos que se atienden en las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal, así como del personal competente para su atención, a efecto de que canalice correctamente a los contribuyentes.⁶²

3.2.1.6 Línea de Atención Directa en Materia Aduanera y de Comercio Exterior

Como resultado de la tecnología y de la modernización de los procesos administrativos en el Servicio de Administración Tributaria y de un esfuerzo de incorporar calidad en los servicios proporcionados se instaló en los Módulos de Atención Integral a Contribuyentes una línea directa para consulta en materia aduanera y de comercio exterior.

⁶² *Op. Cit.* Manual de Calidad, p.p., 56

La Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal de la Administración General de Aduanas, designa a los funcionarios encargados de proporcionar información, orientación y asesoría calificada a través del servicio telefónico instalado en los Módulos de Atención Integral a Contribuyentes.

Cada Módulo de Atención Integral a Contribuyentes cuenta con una cabina telefónica para que éstos puedan realizar consultas en materia aduanera y de comercio exterior en el área de Normatividad, así como un folletero dotado permanentemente de material para consulta y distribución gratuita con temas en ambas materias.

El Supervisor del área Jurídica de Ingresos, como responsable de las actividades de información, orientación y asesoría fiscal, es informado por el personal de enlace designado por las áreas de Comercio Exterior y Aduanas, del nombre y cargo de las personas en turno que atienden la línea telefónica de consulta.⁶³

⁶³ *Op. Cit.* Manual de Calidad, p.p., 62

3.3 La Calidad en el Servicio

El objetivo de este trabajo es describir como el Modelo de Atención Integral al Contribuyente está orientado a prestar servicios con calidad dentro de un ambiente cómodo, por ello se idearon estos Módulos pensando en áreas que ofrecieran al contribuyente en una sola oficina atender todas sus consultas y gestiones.

Como parte de los servicios con calidad se buscó la estancia cómoda y agradable de los contribuyentes, por lo que cada módulo hay salas de espera con monitores de televisión en los que transmiten videos informativos sobre diversos temas fiscales. Asimismo, se ofrecen folletos, manuales, guías, etc., que se distribuyen en forma gratuita.

Una innovación más dentro de los módulos es el servicio de Atención Especial, el cual toma en cuenta a los contribuyentes de la tercera edad, a minusválidos y a personas que por su condición física requieren de una atención especial. Para ello fue necesario adecuar los espacios y diseñar esquemas de atención inmediata, como por ejemplo, rampas de acceso, sanitarios, teléfonos públicos apropiados y una ventanilla donde se les brinda este tipo de servicio.

A fin de que el contribuyente cuente con alternativas adicionales de información rápida y con tecnología actual, el SAT puso énfasis en la instalación de un sistema de autoconsulta a través de terminales de toque de pantalla, creando así el DIGISAT,

mediante el cual, en una pantalla se tiene acceso a información básica sobre los servicios del módulo, en qué consiste cada uno y su ubicación dentro de éste.

CUADRO 10: CALIDAD EN LOS SERVICIOS DEL SAT

POLÍTICA DE CALIDAD	COMPROMISO DEL SAT	OBJETIVO DE CALIDAD
Se compromete a trabajar en equipo.	La integración voluntaria del personal como una forma de realizar sus funciones.	Agendar semanalmente reuniones de trabajo de los equipos de mejora.
Facilitar su servicio con honestidad, agilidad y atención de excelencia.	Tomar conciencia del importante y absoluto papel de la institución, en el apoyo y fortalecimiento de las operaciones del sistema recaudatorio.	<p>En las oficinas de servicios integrales al contribuyente, se debe atender y brindar asesoría o gestionar el trámite del contribuyente en un tiempo máximo de 15 minutos.</p> <p>En el caso de que la gestión del trámite no se pueda resolver en la oficina y requiera de la intervención especializada de alguna área como comercio exterior, el plazo máximo de atención no debe ser mayor a 3 días.</p> <p>Cumplir con el tiempo señalado en cada trámite o gestión señalado en la "Instrucción de Trabajo" presentados a los contribuyentes.</p> <p>Una vez que el contribuyente tenga un punto de contacto inicial con un asesor fiscal, éste se compromete a orientarlo y gestionar lo conducente, sin que el contribuyente tenga que trasladarse a otra oficina, comprometiéndose el asesor a finiquitar la gestión.</p> <p>Difundir los servicios que se ofrecen en las oficinas de atención integral para incrementar constantemente el padrón de contribuyentes, y fomentar con ello el pago voluntario de las contribuciones.</p>
Imparcialidad en la aplicación de la legislación.	Evitar la discrecionalidad del personal, así como dar certidumbre de la actuación de la autoridad.	Mantener en cero las quejas y denuncias, por la no aplicación de los derechos y obligaciones de los usuarios.

Elaboró Rocío Mejía Albert. Fuente: Manual de Calidad de los Módulos de Atención Integral a Contribuyentes. Administración General de Recaudación, SAT. Enero 1999

3.3.1 Aseguramiento de la calidad

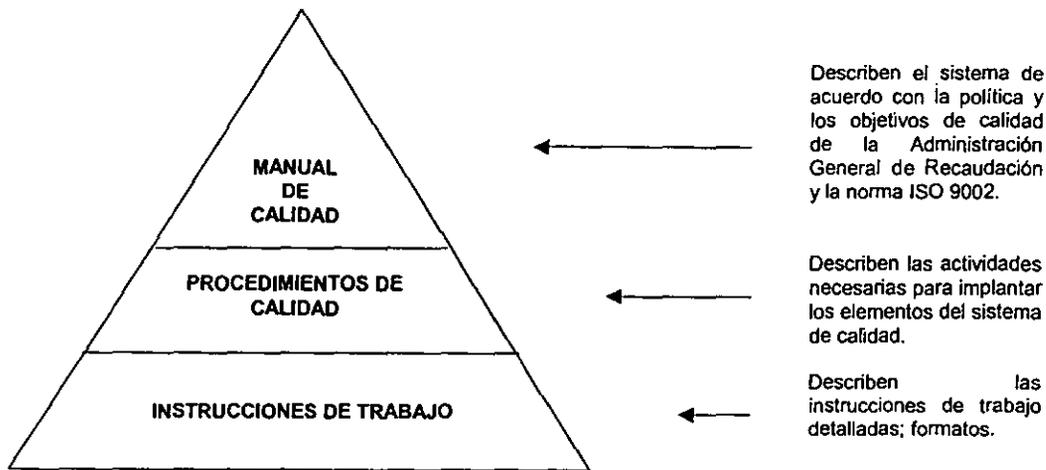
El Modelo de Atención Integral al Contribuyente cuenta con un sistema de aseguramiento de la calidad integrado en un documento que asegura que los servicios que presta están conformes con los requisitos especificados, para lo cual la Administración General de Recaudación elaboró un manual de calidad, el cual es congruente con la norma ISO-9002:1994 y NMX-CC-004:1995, este manual incluye y hace referencia a los procedimientos de calidad, y describe la estructura de la documentación usada en el sistema de calidad.

En el primer documento se define la estructura, las responsabilidades, las actividades, los recursos y los procedimientos genéricos relacionados con la gestión de la calidad.

En el segundo documento la Administración General de Recaudación consolidó los procedimientos, documentados de acuerdo con los requisitos de la norma aplicables al campo de trabajo y a la política y objetivos de calidad establecidos, por lo que el coordinador de calidad tiene la responsabilidad operativa de asegurar el cumplimiento de lo señalado anteriormente.

Por último, el tercer documento señala que las instrucciones de trabajo son el conjunto de documentos que reflejan la actuación más específica de la organización.

CUADRO 11: SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD



Tomado de los anexos del Manual de Calidad de los Módulos de Atención Integral a Contribuyentes. Administración General de Recaudación. SAT. Enero 1999

3.4 Evaluación del Modelo de Atención Integral a Contribuyentes

La evaluación se entiende como la última fase del proceso de las políticas públicas y entre otras acciones consiste en la presentación de los resultados a los usuarios de los servicios públicos y al resto de los ciudadanos.⁶⁴ Una de las prioridades del PROMAP fue la participación y atención ciudadana. De aquí se deriva, que debemos tener información de opinión del cliente respecto al servicio que reciben, y la forma de lograr esto, es definiendo estándares realistas y transparentes de calidad en la atención al público.

⁶⁴ Apuntes tomados en el Seminario de Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno. Módulo IV Evaluación. Lenin Bustamante Terreros. ENEP Acatlán. Junio 2001

La metodología para la evaluación consistirá en determinar los siguientes parámetros para los servicios: atributos, estándares de calidad e indicadores de desempeño, y para los contribuyentes (clientes): los beneficios e indicadores de satisfacción, los cuales van a permitir a los clientes formarse expectativas claras sobre la atención que tienen derecho a exigir. A continuación se hace una referencia de los conceptos básicos para la evaluación.

Los servicios en una dependencia es el conjunto de cosas tangibles, acciones, interacciones personales y actitudes que diseñamos y entregamos para satisfacer la necesidad de un cliente y que están en nuestra área de especialidad (misión).⁶⁵

Los atributos son las características del servicio que son más relevantes para los clientes, permite identificar puntos sobre los que debe ejercerse el control de la medición: rapidez, confiabilidad, puntualidad, sencillez, etc.

Los estándares es el valor de los atributos de cada servicio, genera una responsabilidad para el servidor público y una referencia al cliente para demandar su cumplimiento. El valor puede ser de tiempo, numérico o de caracterización.

Los indicadores de desempeño es la medida del cumplimiento del estándar en un período determinado, además proporciona sobre la efectividad de la dependencia.

⁶⁵ Manual de Autoestudio: Guía Técnica para la definición de estándares e indicadores de servicios. Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera. SAT. Enero 1999., p.p.,3

Los indicadores de satisfacción es la medida que determina el nivel de satisfacción percibida por los clientes.

Acciones de mejora son las acciones que se compromete a realizar la dependencia para mejorar los servicios y la satisfacción de los clientes

Siguiendo el modelo de planeación estratégica gubernamental en donde se define la misión, visión y objetivos de la dependencia y una serie de categorías programáticas como son los indicadores de gestión, metas, estrategias, procesos, productos, servicios, líneas de acción, programas de trabajo, acciones de mejora y calidad, que se traduce en un proyecto institucional consistente en la implementación de un modelo de atención al contribuyente.

Las categorías que nos van a permitir medir el desempeño gubernamental en este modelo de atención, son los sistemas de indicadores estratégicos que son los parámetros cuantitativos que miden el desempeño a cualquier nivel de la dependencia, respecto de las metas en los aspectos relevantes de los programas, actividades y proyectos.

Uno de estos indicadores estratégicos para medir la efectividad del modelo es mediante el número de casos atendidos.

CUADRO 12: CONTRIBUYENTES ATENDIDOS EN LOS MAICS

AÑO	No. DE MODULOS	CASOS ATENDIDOS ⁶⁶
1999	12	535,000
2000	23	936,000
2001	40	1,335,000

Otro indicador relevante y quizá el más importante para el contribuyente en este modelo de atención integral, es el atributo del tiempo de respuesta a sus consultas y trámites, cuyos estándares de valor *Vid. Página 114.* en el Cuadro 13. Comparativo de Atributos Cuantitativos (Rapidez). Es importante mencionar que con la creación de estos módulos se ha mejorado considerablemente el servicio al contribuyente, así como la imagen de la institución, ya que al darle una atención personalizada al contribuyente y bajar los tiempos notablemente en los servicios que se prestan, redundando en agilizar los trámites.

⁶⁶ Información Estimada a nivel nacional, Servicio de Administración Tributaria. Administración General de Recaudación. Diciembre 2000.

CUADRO 13: COMPARATIVO DE ATRIBUTOS COMPARATIVOS (RAPIDEZ)

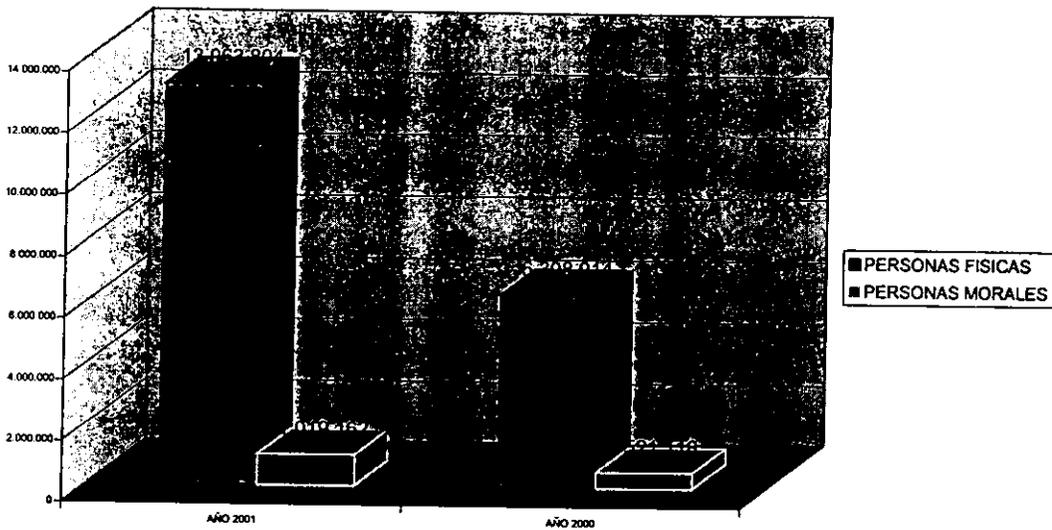
SERVICIOS	TIEMPO DE ATENCION ANTERIOR	TIEMPO DE ATENCION ACTUAL	TIEMPO DE MEJORA
Orientación sobre la Legislación Fiscal en general	30 minutos	10 minutos	20 minutos
Consultas sobre situaciones jurídico-fiscales	1 hora	15 minutos	45 minutos
Informes sobre regularización y retorno de vehículos	30 minutos	10 minutos	20 minutos
Informes sobre exención de impuestos	2 horas	15 minutos	1 hora 45 minutos
Orientación en Comercio Exterior	3 horas	30 minutos	2:30 horas
Atención en Línea directa en materia aduanera	4 horas	30 minutos	3:30 horas

Tomado del Reporte de Actividades de los MAICS Abril 2001.

El SAT se ha dirigido con paso firme a la construcción de una cultura fiscal voluntaria en nuestro país, el camino elegido fue el de asegurar y garantizar un servicio óptimo al contribuyente a través de la mejora continua como un proceso de reingeniería a los procesos. Lo anterior se ha visto reflejado en el incremento del padrón de contribuyentes, así como en la recaudación de contribuciones fiscales.

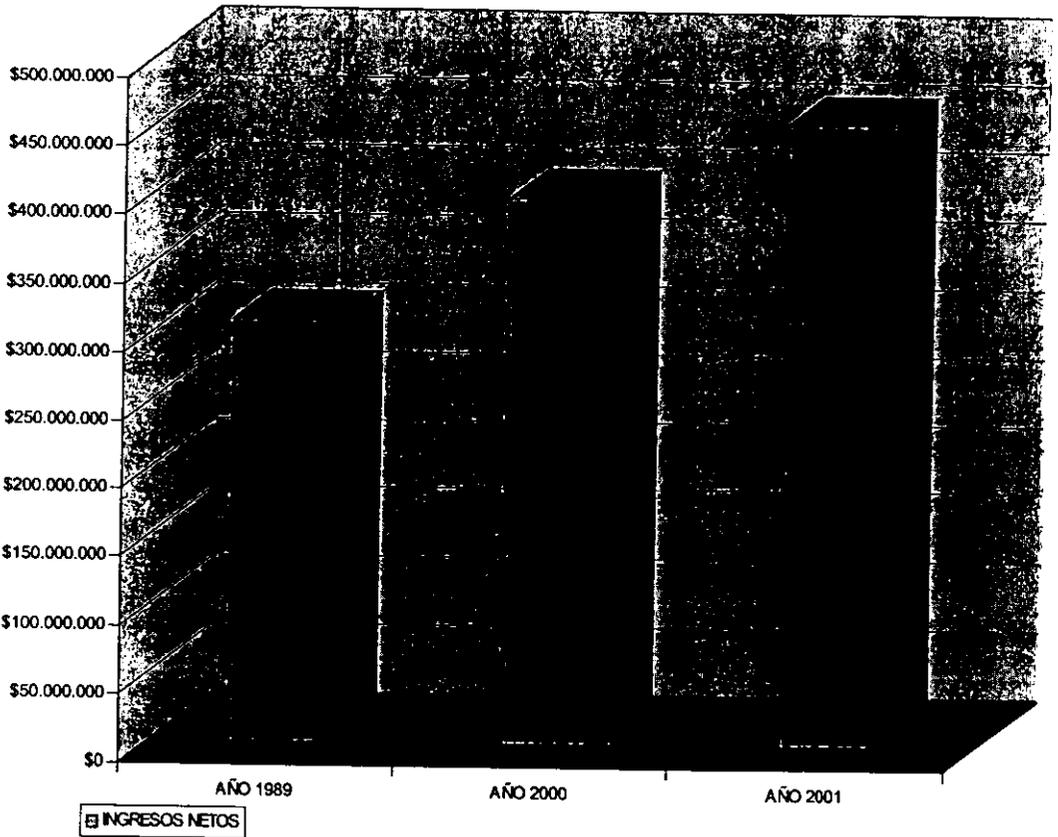
CUADRO 14: INCREMENTO DEL PADRON DE CONTRIBUYENTES 2000-2001

CONTRIBUYENTES



Elaboró Rocío Mejía Albert. Fuente: Administración General de Recaudación Junio 2001.

CUADRO 15: INGRESOS NETOS



Elaboró Rocío Mejía Albert .Fuente: Administración General de Recaudación Junio 2001.

Por otro lado en la actualidad se cuenta con gran cantidad de retroalimentación, por parte del usuario a través de encuestas de opinión, razón por la cual se anexa un cuadro comparativo como muestra del análisis de resultados correspondientes al mes de abril y mayo del año en curso.

CUADRO 16: ATRIBUTOS CUALITATIVOS (ACTITUD)

ATRIBUTO DEL SERVICIO	MARZO 2001 %	ABRIL 2001 %
Profesionalismo	95.1	96.5
Amabilidad	96	97.7
Atención	96.5	97.3
Calidad en el servicio	115	71

Elaboró: Rocío Mejía Albert. Fuente: Encuestas de Opinión

Asimismo, con el sistema automatizado SIAC a fin de poder ofrecer un mejor servicio a los contribuyentes, dio seguimiento al proceso de orientación desde que se implementó la función. Dicho seguimiento consistió en revisar todas las actividades desempeñadas para cumplir con la función. En un principio se realizó mediante formatos que eran requisitados en forma manual, por lo que se vio la necesidad de automatizar a fin de aprovechar el mayor tiempo posible en la atención del contribuyente, por lo que se implementó el Sistema de Asistencia al Contribuyente en agosto de 1999.

Este sistema permite llevar un control preciso de todas las acciones del servicio desde que el contribuyente ingresa a las instalaciones hasta que concluye el servicio que se le prestó. Con ello se reduce considerablemente el tiempo de espera, pues el asesor ya no debe anotar manualmente la información generada por la visita del contribuyente, para concentrar y reportar posteriormente, sino que realiza una sola captura y el supervisor desde cualquier equipo puede consultar la información en cualquier momento, sin necesidad de esperar hasta el fin de la jornada o interrumpir el servicio.

El sistema cuenta además, con un catálogo de preguntas frecuentes las cuales fueron clasificadas de manera que facilitan su consulta por el asesor, garantizando así la unificación de criterios para la respuesta a las preguntas de los usuarios en cualquier módulo de servicio.

Con la instrumentación del sistema, es factible determinar de manera inmediata y en forma remota los tiempos de espera del causante, las preguntas que están efectuando, bajo qué régimen tributario, el número de contribuyentes atendidos en un período dado, etc., lo que permite la toma de decisiones para proporcionar apoyo en los módulos con mayor afluencia de contribuyentes, determinar cuándo son las fechas de mayor demanda de servicio, etc.

El tiempo de servicio se ha visto reducido considerablemente, al contar con las estadísticas automatizadas en lugar de los registros manuales. Las preguntas frecuentes y las que no están clasificadas, proporcionan la pauta para implementar cursos de capacitación en materia fiscal a fin de mantener un nivel de asesoría con calidad, así como para dar difusión a las dudas frecuentes, realizadas por los contribuyentes.

3.5 Acciones de Mejora

El SAT mantiene procedimientos para implantar acciones correctivas y preventivas para eliminar las causas de no conformidades reales o potenciales apropiadas a la magnitud de los problemas y correspondientes a los riesgos encontrados. Se da

seguimiento para garantizar la efectividad de las acciones correctivas y determinar acciones preventivas que tiendan a evitar su recurrencia.

En mi opinión, los cambios en las operaciones y/o procedimientos, resultantes de acciones correctivas y/o preventivas, deberían ser implantados y registrados, de acuerdo al siguiente modelo que propongo, derivado de las quejas del contribuyente

CUADRO 17: PROPUESTAS DE ACCIONES

ACCION CORRECTIVA	ACCION PREVENTIVA
Manejo efectivo de las reclamaciones de los clientes y los informes de los productos no conformes.	El uso de fuentes apropiadas de información las cuales afectan la calidad de los trámites, los registros de calidad, los informes de servicios y las reclamaciones de los clientes con el fin de detectar, analizar y eliminar las causas potenciales de no conformidades.
La investigación de las causas de las no conformidades relativas al producto, al proceso y al sistema de calidad, registrando los resultados de la investigación	La determinación de los pasos necesarios para tratar cualquier problema que requiera de acciones preventivas.
La determinación de las acciones correctivas necesarias para eliminar la causa de las no conformidades.	La iniciación de acciones preventivas y el establecimiento de los controles que aseguren su efectividad.
La aplicación de los controles que aseguren que las acciones correctivas sean efectuadas y que estas son efectivas.	Asegurar que la información relevante sobre las acciones efectuadas se someta a la revisión del área encargada de los Módulos de Atención Integral al Contribuyente.

Elaboró: Rocio Mejia Albert, con base el sistema de evaluación aplicado.

3.5.1 Mejora de Procesos en Áreas de Apoyo

Uno de los factores que afectó desfavorablemente la imagen del SAT fue la falta de homogeneidad y funcionalidad de sus instalaciones, las que no estaban concebidas para brindar un servicio al contribuyente. Al ser este un elemento básico, se diseñaron requerimientos de imagen que incluyeron mobiliario, señalización, uniformes para el personal, gafetes, infraestructura de servicios para el contribuyente que consistió en la construcción de baños, teléfonos públicos, rampas para discapacitados, entre otros elementos a considerar para el servicio.

Fue necesario considerar que el personal contara con mobiliario que dignificará su función y estuviera diseñado de forma tal que satisficiera los requisitos de desempeño laboral que demanda sus actividades cotidianas. Asimismo como parte de los procesos de mejora se instalaron servicios adicionales en los Módulos de Atención Integral a Contribuyentes.

Sistemas automatizados de consulta digital, terminales de toque de pantalla DIGISAT.

Ofrecer a los contribuyentes sistemas opcionales de información rápida de consulta frecuente; deberá haber por lo menos una PC con sistema de toque de pantalla. Con este sistema también se pretende disminuir el tiempo de permanencia del contribuyente en los módulos.

Módulo Bancario. En aquellos lugares que se dispuso de espacio suficiente y adecuado se instaló una sucursal bancaria, incluyendo un cajero automático. Entre otros servicios y de manera preferente, dicha sucursal recibe declaraciones con y sin pago de contribuciones.

Módulo de atención ciudadana. Considerando las acciones del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, se estimó importante destinar un área dentro de cada Módulo de Atención Integral a Contribuyentes, para la Unidad de Atención Ciudadana dependiente de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Esta medida tiene por objeto evitar que las quejas presentadas por los contribuyentes tengan un largo proceso administrativo antes de ser resueltas.

CONCLUSIONES

Los procesos actuales de modernización y globalización mundial tienen implicaciones, efectos y retos que se reflejan en una búsqueda de la legitimidad institucional en organizaciones orientadas a la transformación de los servicios públicos. Las grandes tendencias actuales de cambio plantean nuevos vínculos de relación entre la sociedad y el Estado. La Administración Pública asume el reto de adecuar sus organizaciones. Se cuestiona la forma como operan y cómo deberían operar las instituciones públicas, el postulado fundamental radica en el aseguramiento de la eficacia, eficiencia y la efectividad de las instituciones públicas. Estos postulados surgen de las demandas de la sociedad de servicios públicos de calidad.

La sociedad se vuelve más crítica, más participativa y sus necesidades se modifican a medida que cambian los patrones culturales. Es así que el Gobierno se orienta a la búsqueda de enfoques que le ayuden a mejorar su actuación y de la Administración Pública, quien se ha vuelto obsoleta y cuya capacidad de respuesta a la sociedad se ha visto rebasada. Es indiscutible que requiere un cambio en su estructura de operación mediante tecnologías de gobierno como las políticas públicas, la planeación estratégica y la calidad, que permita la mejora en la prestación de servicios públicos.

Ante la situación antes descrita, emerge el proceso de formación de políticas públicas como una herramienta de la Administración Pública, para la solución de problemas públicos en los que tiene ingerencia el Gobierno.

La organización del SAT ante la pérdida de legitimidad, y debido a que la ciudadanía se encontraba descontenta por la falta de solución a sus problemas fiscales, propuso un replanteamiento integral de la organización que incluyó un cambio en sus estructuras organizacionales, desconcentración de funciones, y una reingeniería de procesos. Se realizó un estudio en la organización que permitió observar las arenas de conflicto en las que los individuos y las relaciones intergubernamentales obedecían a intereses específicos, compitiendo por obtener ventajas relativas derivadas del ejercicio del poder y de la distribución de recursos. Hubo la necesidad de aplicar programas de capacitación, sensibilización y profesionalización de los servidores públicos, de manera que adquirieran una nueva filosofía del servicio, con objetivos y fines comunes, se les motivó a trabajar con un objetivo general y con una sola visión y misión.

Las relaciones intergubernamentales (RIG's) dan cuenta de la complejidad, vastedad e inmensa cantidad de información, personas oficinas y recursos que entran en juego en las arenas de poder para la implementación de las políticas públicas. Para la orientación fiscal en el SAT, se estructuraban relaciones en los distintos niveles de gobierno muy variantes, lo cual generaba una gran incertidumbre en el contribuyente, dado que se proporcionaban diferentes criterios de gestión y procedimientos distintos a un mismo trámite, en las oficinas centrales, regionales y locales. El estudio de las

RIG's nos ayudó a conocer el funcionamiento concreto de dichas relaciones aplicadas a soluciones en problemas específicos, detectando los obstáculos institucionales, políticos y administrativos que frenaban la coordinación y la cooperación que determinaban el fracaso de las acciones públicas. Las RIG's proporcionaron un marco de actuación y coordinación entre las instancias intergubernamentales involucradas en la gestión y orientación fiscal, se logró en lo posible unificar los procesos administrativos en todos los ámbitos de gobierno, uniformar los requisitos para los trámites, tiempos de atención idóneos y definición de áreas responsables por servicio. Como lo menciona Moratta, el mérito principal de las RIG's consistió en haber integrado el pluralismo institucional y territorial en el estudio de los procesos de decisión y ejecución de las políticas públicas.

Una conclusión destacable en todo este proceso fue la de que el conocimiento de las organizaciones, resulta imprescindible para el análisis de la implementación. Se adquirió un mayor conocimiento de la organización del SAT, lo que fue un componente esencial para el análisis de las políticas, es decir, como administradores y analistas políticos, centramos cada vez más nuestra atención en el proceso mediante el cual las políticas se transforman en acción administrativa. El análisis y diseño de la política finalmente origina la toma de una decisión por implantar un curso de acción novedoso que procure el interés general. Resumiendo, el conocimiento sobre el funcionamiento de las organizaciones nos brindó mayor certidumbre para la implementación o no de una política.

El análisis realizado permitió cambiar el modelo a través del cual se prestaban estos servicios de orientación fiscal, de un esquema por áreas funcionales: Recaudación, Aduanas, Auditoría, Jurídica de Ingresos y Grandes Contribuyentes, a un sistema integral; de manera que se disminuyó gradualmente la diversidad de criterios en la orientación que se les proporcionaba a los contribuyentes, el traslado de los mismos, de un lado a otro sin que hubiera una unidad responsable por la prestación del servicio, la pérdida de tiempo en trámites complejos, la falta de uniformidad en los trámites para la gestión de los mismos; lo que provocó una gran confusión entre los contribuyentes.

La política pública con ayuda de la planeación estratégica y de la calidad, cumplieron con un propósito inicial, se implementó un esquema novedoso de atención al público, este englobó varios aspectos relevantes de la política pública, primero, se disminuyó el papel protagónico del Estado en dictar la política desde arriba y en forma vertical, al incorporar la participación ciudadana a través de agrupaciones, asociaciones y comisiones de contribuyentes organizados, quienes llevaron sus demandas a las autoridades fiscales del SAT, éste reconoció a la ciudadanía y su participación mediante el Programa denominado Síndicos de Contribuyentes, en esta arena se generaron disensos y consensos sobre los distintos temas y asuntos relacionados con la gestión del pago de impuestos, aunque continúan intereses en juego que es necesario negociar. Sin embargo, se logró un gran avance al invitar a la ciudadanía a diseñar y coadyuvar en la toma de decisiones. Con las políticas públicas se acentúa la participación ciudadana y la corresponsabilidad en la atención de los asuntos públicos, con una organización

capaz de vincular el esfuerzo ciudadano a las tareas de los asuntos públicos. La política pública significó opinión, participación, corresponsabilidad, disminución de protagonismo gubernamental y aumento del peso de las organizaciones ciudadanas.

Lo anterior, se tradujo en el modelo de atención integral, cuyo objetivo fue ofrecer un frente único de servicios y contacto inicial, en cualquier gestión que el contribuyente deba hacer ante el Servicio de Administración Tributaria. El cliente recibió respuesta a sus peticiones en una sola ventanilla de manera oportuna con rapidez y calidad, y estas áreas funcionan además de las áreas centrales del SAT, en cada una de sus 66 Administraciones Locales, aunque por el momento sólo se encuentran presentes en 40 de esas unidades administrativas.

De los puntos que se tocaron anteriormente concluimos que la hipótesis planteada al inicio de la investigación se cumplió, ya que derivó en la prestación de servicios de mayor calidad y esto se refleja en una afluencia de mayor contribuyentes en las oficinas recaudatorias, de acuerdo con cifras oficiales, que se tocaron en el apartado de evaluación, hubo un incremento en el Padrón de Contribuyentes y en los índices de recaudación, que aunado a un sondeo de opinión, demostró que los contribuyentes se encuentran más conformes con el servicio que se les brinda al momento de establecer contacto con las autoridades fiscales.

Cabe señalar que en el trabajo en general cumplió con las expectativas de describir las mejoras que implicó la implementación de un modelo de atención integral, no obstante, intervinieron diversas variables respecto a la prestación de servicios: el

seguimiento de normas, políticas y lineamientos, la comunicación entre las distintas unidades administrativas del SAT, las actitudes de los encargados de la ejecución en la prestación de servicios. Esto provocó que en algunos casos las variables determinarán ciertos cambios, en el caso de la actitud de los responsables de los servicios, que afectó la prestación de servicios en la medida de que el servidor público cayó en actos de corrupción, al no encajar en la filosofía y cultura de servicio, por lo cual no se cumplieron algunas expectativas del contribuyente de recibir servicios de calidad en algunas de las oficinas de atención integral. Por otro lado, se detectaron algunos casos de que el representante del contribuyente los "síndicos", de igual manera cobraron su gestión y utilizaron las relaciones que generaron con las autoridades del SAT para beneficios personales. El Síndico del Contribuyente creado para ayudar a éste en sus gestiones ante las autoridades fiscales del SAT, ahora cobra su labor gestora por el poder político que ganó ante esas instancias, por lo que en algunos casos, lejos de fungir como ayuda, constituyó una restricción a la política. de lo que se deduce que todo proceso de política, al momento de implementarse enfrenta una serie de problemas que no es posible predecir hasta que esta se pone en marcha.

Sin embargo, también es cierto que las políticas públicas no son la panacea ni la solución a todos los problemas que aquejan al gobierno, sólo debe tomarse como una tecnología de ayuda para una mejor toma de decisiones en los problemas de carácter público. Como un nuevo instrumento gubernamental que conduce a la eficacia y eficiencia de la actividad tradicional, que nos ayudan a producir

conocimiento sistemático y útil para el gobierno a efecto de mejorar la toma de decisiones y reducir la incertidumbre en los asuntos de gobierno.

Aunque esta nueva tecnología es propia de gobiernos democráticos y no está tan perfeccionada en nuestro país, surge como una alternativa para escoger cursos de acción en pro de solucionar las demandas ciudadanas, un elemento que el gobierno debe de considerar, para mejorar los cursos de acción en general del Estado Moderno.

BIBLIOGRAFIA

AGUILAR Luis, *El estudio de las políticas públicas*. México 1992, Ed., Miguel Ángel Porrúa.

ALBRECHT Karl. *La excelencia en el servicio*. ed. Legis. México 1991.

ARBESU Verduzco, Ignacio. *Diplomado de Desarrollo Directivo. Módulo I. La Función Directiva*. INAP, México, 2001.

AYALA Espino, José. *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las Teorías Modernas del Estado*. UNAM, México, D.F., 1996.

BAILLERES Helguera, Enrique. "La fase de la implementación ¿Talón de Aquiles de las políticas públicas". Material proporcionado en el Módulo III del Seminario Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno. UNAM Campus Acatlán, México, agosto-junio, 2000-2001.

BERTTIGER Barrios, Herbert. *Aspectos de Política Fiscal*. 1ª. Edición, Tax Editores Unidos, S.A. de C.V., México, D.F., 2000.

DEMING, E. W. *Calidad, Productividad y Competitividad, la salida de la crisis*. MITpress, 1986.

DRUCKER, Peter, *Gerencia para el futuro*. Ed. Norma. Colombia 1995

DUNCAN, Mac Rae Jr., *The social Fuction of social science*, New Haven: Yale University Press, 1976.

DUNN, W.N., "Capítulo 3. Una matriz para el análisis de políticas públicas" N.J. Prentice Hall. Inc. 1981.

DYE, Thomas. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, N.J., 1979.

FROHOC, Fred. *Public policy: scope and logic*. Englewood Cliffs, N.J., 1979

GUERRERO Omar. *La Administración Pública del Estado Capitalista* INAP, México, D.F., 1979.

GUERRERO, Omar. *Introducción a la Administración Pública* . UNAM, México, D.F.,

HERNANDEZ, Sampieri, Roberto. *Metodología de la investigación*. 2º edición. Ed. Mc Graw Hill, México, Enero 2000.

JURAN, Joseph. *Jurán y la planificación para la calidad*. Ediciones Díaz Santos. 1990.

KOONTZ, Harold. *Administración una perspectiva global*. 11° ed., México 1999, Ed. Mc Graw Hill

Lindblom, C.L., *The policy making process*. Englewood. Cliffs, New Jersey 1979

MAJONE, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 2000.

MONTES DE OCA Malvárez, Juan. "Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno". Material proporcionado en el Módulo I del Seminario Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno. UNAM Campus Acatlán, México, agosto-junio, 2000-2001.

MORATTA, Francese. *Las Políticas Públicas y Relaciones Intergubernamentales*,

NORTH, Douglas. *Una visión neoinstitucionalista del Estado*, 1989

RUIZ, Sánchez Carlos. *Manual para la Elaboración de Políticas Públicas*. INAP, México 1999.

SACHSE, Mathías. *Planeación estratégica en empresas públicas*. Ed. Trillas, México, 1990.

SANCHEZ, González José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1998. 1° edición. p. 69

STIGLITZ, E. Joseph. *La economía del sector público*. 2°ed., Antoni Bosch Editor

STONER, Freeman Gilbert, *Administración*. 6° ed., México 1999, Ed Prentice may

SULLIVAN, L.P. *The seven stages in company. Wide Quality Control*. 1980

Urbina Nandayapa, Arturo. *Aspectos básicos del derecho tributario*. 2ª edición, Ed. Delamar, S.A. de C.V., México, D.F., 2000

HEMEROGRAFIA

AHUMADA, Jaime "Descentralización, gobernabilidad y participación social", en Revista de Administración Pública, No. 26, 1995 abril-junio.

AGUILAR, Luis F., "Política Pública y Gobierno del Estado", en Revista del Colegio de México.

DIAZ Vázquez Martín de Jesús. "El análisis de las políticas públicas y el mejoramiento de la gestión pública", en Revista Encuentro, México, D.F., 2000.

FONT Playant, Isabel "El administrador frente a la necesidad de transformación organizacional", en Revista Gestión y estrategia, No. 15, UAM-A, México Enero-Junio 1999

GUERRERO, Omar. "Las Políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria", en Significado de Policy Pública, Apuntes de Carlos Ruiz Sánchez, México, D.F.

JIMENEZ Prieto, Silvia. "Propuestas organizacionales para la administración del cambio", en Revista Gestión y estrategia, No. 15, UAM-A, México Enero-Junio 1999.

JURAN, Joseph. "La trilogía de la calidad", en Revista Encuentro con Calidad, México, Nov. Ene. 1990- Ediciones Díaz Santos. 1990-1991 pág. 15-22.

MONTES DE OCA Malvárez, Juan. "Administración, gestión y políticas públicas, para una nueva forma de gobierno en México", en Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Núm. 25, México, 1999.

PENSO D' Albenzio, Cristina. "La construcción de políticas públicas: Estado más sociedad", en Revista Gestión y estrategia, UAM-A, México Julio-Diciembre 1998

REVISTA ExpreSATE "Una nueva estructura para un nuevo milenio". México 1999.

REVISTA ExpreSATE "La Reingeniería de Procesos en el SAT hacia el nuevo milenio". No. 9, México 1999.

RUIZ, Sánchez Carlos. "Las políticas públicas de la salud" en Higiene. Vol. XXXIII, Números 2 y 3 Abril-Junio y Julio-Septiembre 1993, p.p., 257-262.

UVALLE Berrones, Ricardo. "Las políticas públicas: un testimonio del gobierno ilustrado y democrático", en Revista del IAPEM. No. 35 Julio-Septiembre 1997, p.p., 39-62.

VERTIZ Galván, Miguel Angel. "El combate a la corrupción en los trámites administrativos. Una aproximación teórica", en Revista Gestión y Política Pública. Vol. IX, Núm. 2. 2do. Semestre.

NORMATIVIDAD

Código Fiscal de la Federación

Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, Manual del Participante 1997

Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributario D.O.F. 3 de Diciembre de 1999

Manual de Organización Específico de las Administraciones Estatales y Metropolitanas. Noviembre 2000. Administración General de Coordinación y Evaluación Tributaria. SAT

Manual de los Módulos de Atención Integral a Contribuyentes. Administración General de Recaudación. SAT. Enero 1999.

CUADROS Y GRAFICAS

CUADRO 1: EL ENFOQUE GENERACIONAL DE SULLIVAN

CUADRO 2. DIAGNOSTICO Y ANALISIS FODA

CUADRO 3: PLANEACION ESTRATEGICA EN EL SAT

CUADRO 4: PROCESO DE PLANEACION ESTRATEGICA

CUADRO 5: ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL EN EL AMBITO REGIONAL

CUADRO 6: PROCESO DE ORIENTACIÓN FISCAL DEL CONTRIBUYENTE 1999.

CUADRO 7: ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL ESTATAL

CUADRO 8: SERVICIOS BASICOS

CUADRO 9: SERVICIOS ADICIONALES

CUADRO 10: CALIDAD EN LOS SERVICIOS DEL SAT

CUADRO 11: SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

CUADRO 12: CONTRIBUYENTES ATENDIDOS EN LOS MAICS

CUADRO 13: COMPARATIVO DE ATRIBUTOS COMPARATIVOS (RAPIDEZ)

CUADRO 14: INCREMENTO DEL PADRON DE CONTRIBUYENTES 2000-2001

CUADRO 15: INGRESOS NETOS

CUADRO 16: ATRIBUTOS CUALITATIVOS (ACTITUD)

CUADRO 17: PROPUESTAS DE ACCIONES