



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

---

---

FACULTAD DE ECONOMIA

EL USO DE LA INTERNET COMO MEDIDA PARA FACILITAR EL  
PAGO DE IMPUESTOS EN EL SAT

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMIA  
PRESENTA

MARIO ALBERTO BRINGAS FLORES

ASESOR: LIC. ARTURO MERIDA MONRROY



MEXICO, D.F.

JUNIO DE 2007



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

## **Dedicatorias y Agradecimientos**

Una meta cumplida lleva siempre a una gran satisfacción, sin olvidar el camino para llegar a esta, me encontré rodeado de personas que me demostraron su amor y confianza, lo cual me motivo a finalizar uno de mis sueños, este trabajo es solo el resultado de un gran esfuerzo en conjunto y que ahora en su etapa final quiero agradecer y dedicar:

**A Dios**, por darme la oportunidad de vivir, con todo lo que ello implica con logros y fracasos, pero con la gran satisfacción de vivir la vida.

**A mi abuelita Salustia y Emilia**, gracias por todo lo que jamás podré pagarles y eternamente les estaré agradecido. Por su muy oportuna guía, apoyo, confianza y ayuda que me proporcionaron en los momentos más difíciles de mi vida, gracias por que sin su ayuda aun no hubiera podido concluir con uno de los sueños más importantes de mi vida.

**A mis Padres y Hermano**, por sus útiles enseñanzas, por sus consejos acertados en esta suntuosa carrera que es la vida, gracias por ayudarme a discernir las cosas que puedo cambiar y las que no puedo.

**A Jessy y la nena que esta por llegar**, por ser un aliciente en mi vida.

**A toda mi familia y amigos**, gracias por ayudarme y apoyarme para llegar a este día, que juntos hemos logrado.

Agradezco a todos mis Sinodales que conforman el jurado para la replica de esta tesis, por el tiempo que me dedicaron y la paciencia que me tuvieron, así como también por sus útiles consejos y observaciones que contribuyeron a que pudiera entregar un trabajo de mayor calidad.

A mi muy querida "Alma mater", la Universidad Nacional Autónoma de México, gracias por haberme abierto las puertas y por formarme como un economista con la ambición de servir, ser crítico y analizar los problemas sociales de nuestro país, así como el orgullo de llevar muy en alto tu nombre UNAM.

A la institución, que me ha brindado la oportunidad de superarme, servir y continuar con mi desarrollo y crecimiento profesional y humano, el Servicio de Administración Tributaria.

Y por ultimo agradezco a todas aquellas personas que han sido parte de mi vida, algunos, se han quedado ya atrás pero aun así les agradezco por haber contribuido en mi formación.



## **Introducción**

El Estado, es el espacio en donde se definen acciones colectivas de una Nación, espacio donde no solo se pretende maximizar el bienestar social, sino mantener las relaciones de convivencia entre los actores, alcanzando acuerdos de gobernabilidad, equidad y desarrollo, definidos en una palabra como democracia. Hoy en día, la voluntad de la gente tiene que ser la base de toda autoridad gubernamental.

Los impresionantes cambios y avances en la tecnología de la información en las últimas décadas, contribuyeron a revolucionar diversos campos del conocimiento, sean estos de manera directa o indirectamente. Entre estos destacan las ciencias médicas, las ingenierías e incluso la propia economía.

En los últimos años, los gobiernos han incorporado tecnologías en sus procesos de administración, sin embargo existe un desconocimiento de la población, particularmente en nuestro país, sobre la importancia que representa el uso e implementación de la tecnología de la informática y redes de computadoras en las funciones y actividades gubernamentales.

Por tanto, esa inquietud fue abriendo interrogantes, fue despertando la curiosidad de investigar la forma en que el gobierno, como ente responsable de ejecutar las políticas públicas, conseguía armar el rompecabezas institucional, mejorar su desempeño y procurar que sus acciones fueran efectivas.

En ese sentido, la imagen a priori del gobierno en México estaba bastante deteriorada. La ocultación de información, la nula difusión de los planes y programas de gobierno, la evaluación de resultados, los diversos trámites administrativos, las largas filas en las dependencias, etc. eran características descriptivas de su "institucionalidad". El gobierno era una autoridad en plena decadencia, abrumada por la corrupción e ineficiencia y que no encontraba soluciones a los sistemas sociales o peor aun, las ignoraba.

Sin embargo, la coexistencia de los mercados y los Estados, exige condiciones en las que sustente un orden jurídico claro, se faciliten las inversiones y los empleos, condiciones del crecimiento económico.

En nuestro país, en el caso del Gobierno Federal durante la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000), se establecieron programas coordinados por el instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), y la Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), ahora Secretaria de la Función Pública (SEFUPU), con el fin de hacer mas eficientes las actividades del gobierno, reducir la corrupción en las diversas áreas administrativas y sustantivas, pero implícitamente también contiene el hecho de modernizar las funciones administrativas, teniendo presente aprovechar los cambios tecnológicos y trascender a la sociedad, el mercado y las instituciones públicas.

Surge así el concepto e-gobierno o gobierno electrónico, como una oportunidad para rediseñar y ofrecer una nueva forma de gobernar, orientada por completo al ciudadano. No se trata solo de tecnología, si no de un cambio de las estructuras tradicionales hacia la entrega de servicios centrada en resultados, lo cual representa un gran reto de transformación en cuatro vertientes:

- Mejorar la administración
- Mejorar la administración de personal
- Mejorar el acceso a la información
- Proporcionar un servicio eficiente

El gobierno electrónico se define como la innovación continua en la entrega de servicios, la participación de los ciudadanos, y la forma de gobernar mediante la transformación de las relaciones externas e internas a través de la tecnología, la Internet y los nuevos medios de comunicación.<sup>1</sup>

La tecnología de información desempeñará un rol primordial: se convertirá en la infraestructura esencial del gobierno del siglo XXI. Ahora bien, es importante señalar que esta tecnología no es mágica. Cabe mencionar que las instituciones públicas no cambiarán de la noche a la mañana con solo utilizarla; es necesario que la administración pública modernice previamente la forma de administrar lo público, de lo contrario correrá el riesgo de automatizar la ineficiencia.

También se debe ser prudente con los resultados esperados. Mientras los gobiernos consideran que el uso de tecnología, contribuye a elevar la calidad en la dotación de servicios a un menor costo, no existe hasta el momento evidencia empírica que demuestre la magnitud del ahorro económico. Sin embargo, la percepción del sector público también cuenta. Un estudio de opinión realizado por Meter D. Hart y Robert M. Teeter<sup>2</sup>, reveló el creciente interés que el e-gobierno ha despertado entre los ciudadanos, como un medio para impulsar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, la rendición de cuentas por parte del gobierno y el acceso generalizado a la información.

Es crucial que los gobiernos, en sus distintos niveles, no sean ajenos a los cambios en las dinámicas de comunicación con la sociedad, no solo en los formatos de intercambio de información entre gobernantes y gobernados, sino también, ser concientes en responder a las crecientes necesidades de mayores flujos informativos, que tanto la ciudadanía como las organizaciones no gubernamentales (ONG's), demandan y sobre todo, fortalecer el ejercicio de rendición de cuentas, "accountability"<sup>3</sup> concepto que en México no existía, debido a que las acciones de los regímenes no eran cuestionados, explicado en parte por la hegemonía de un solo partido político en el poder.

De tal modo, que es útil tener conocimiento de los compromisos de los gobernantes en los planes y programas de gobierno, los cuales marcan las directrices a seguir, procurando brindar certidumbre a los agentes económicos y sociales; y resulta además provechoso conocer las facultades de las autoridades, y los instrumentos de sanción en caso de incumplimiento conforme lo expresan las leyes y reglamentos; así como tener presente los criterios que explican los resultados alcanzados y la revisión de los procedimientos en los que son conducidos; con lo cual, permitirá a la sociedad contar con más elementos de juicio suficientes al evaluar las acciones de quienes gobiernan.

---

<sup>1</sup> Gobierno Digital 4, Documento emitido en el Portal de la Presidencia de la República, Noviembre 2003.

<sup>2</sup> "e-gobierno: la Próxima Revolución. La Visión del Ciudadano", de Meter D. Hart y Robert M. Teeter.

<sup>3</sup> Responsabilidad.

Cabe hacer la pregunta, ¿Por qué el estudio de un órgano desconcentrado como el Servicio de Administración Tributaria (SAT), en la incorporación de la tecnología informática y redes de comunicación?.

Resulta peculiar el estudio del SAT, derivado que es la institución encargada de la recaudación de impuestos, además de llevar a cabo el control de la entrada y salida de mercancías del territorio nacional.

En los últimos años, se han presentado un gran número de estudios sobre la ineficiencia del Sistema Tributario en México, derivado de los múltiples y complejos trámites, alto costo en la recaudación, problemas políticos administrativos, etc. que sin lugar a duda repercuten en la institución encargada de la recaudación de impuestos en nuestro país.

El tema central del presente trabajo, justamente radica en el uso de la Internet, la cual permite la sistematización ordenada y coherente de información y posibilita su difusión; ya lo diría Koffi Annan: "La información y la libertad son indivisibles. La revolución informática es inimaginable sin la democracia y la verdadera democracia es inimaginable sin la libertad de información" <sup>4</sup>.

Es decir, entender la relación del desarrollo de la informática como mecanismo vanguardista, y su capacidad tecnológica no solo deber ser evolutiva en los formatos sino también de contenidos; lo que conduce a pensar no únicamente en la transformación y modernización de las áreas del gobierno como un fin en si mismo, sino como el conducto que permita un acercamiento de los gobernantes con los gobernados, ser al mismo tiempo, el vehículo que tendrán las políticas publicas y las acciones de los gobiernos para ser difundidas, comprendidas, e involucrar a los individuos en las decisiones que afectan sus vidas.

Comprender la interacción de los instrumentos tecnológicos, los cuales permitan tener una operación eficiente, con una base normativa clara y una redistribución de competencias y recursos hacia entes cada vez mas compactos de la administración publica, en este caso de un órgano desconcentrado federal, llevará sin duda a mejores resultados y creará una administración mas inmune a la corrupción, lo que permitirá fortalecer las instituciones existentes.

Es así como las redes de telecomunicaciones, nos brindan la posibilidad de compartir con carácter de universal la información entre grupos de computadoras y sus usuarios, un componente vital de la era de la información. La generalización de la computadora personal (PC) y de la red en nuestro país, cobra auge durante la década de los 90', y ha dado lugar a la posibilidad de acceder a información en bases de datos remotas; cargar aplicaciones desde puntos lejanos, enviar mensajes a varios usuarios al mismo tiempo y compartir ficheros, archivos, datos, etc.; todo ello desde una computadora personal.

Las redes que permiten todo esto son equipos avanzados y complejos. Su eficacia se basa en la influencia de muy diversos componentes. El diseño e implantación de una red de ordenadores es uno de los grandes milagros tecnológicos de las últimas décadas.

---

<sup>4</sup> ExSecretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), comenzó su primer mandato como Secretario General el 1° de enero de 1997, se convirtió en el primer Secretario General elegido de las filas del personal de las Naciones Unidas. El 29 de junio de 2001 la Asamblea General, por recomendación del Consejo de Seguridad, le nombró por aclamación para un segundo mandato, desde el 1° de enero de 2002 hasta el 31 de diciembre de 2006, Conferencia del Banco Mundial de Toronto, Canadá el 22 de junio de 1997.

Habría que reconocer que los esfuerzos de conversión o incorporación de la tecnología, requieren de la sensibilización de funcionarios en su papel como servidores públicos, que sean partícipes de las acciones de capacitación y profesionalización, pues resulta indispensable la creación de espacios, para que los servidores públicos puedan incorporar sus conocimientos de cursos de actualización, a sus tareas diarias, en síntesis, es útil capacitar a los funcionarios con el propósito de desarrollar gente talentosa y eficiente, teniendo mayor certeza en el alcance de las metas y objetivos planteados por el gobierno.

Muchas de las tareas de la gestión gubernamental no se resuelven únicamente con la implementación de estos instrumentos tecnológicos, para alcanzar esta pretensión se requieren cambios importantes y una profunda evaluación bajo todas las ópticas de los posibles impactos, es decir, la tecnología en si misma no es un fin, sino un medio que facilita estos cambios.

Por ello, el uso de la Internet en el Servicio de Administración Tributaria, puede ser de gran ayuda para el contribuyente, ya que no tiene que cruzar toda la ciudad para llenar formularios de tramites, debido a que se puede trabajar en casa o en la oficina, por tanto, esto se convierte en un mecanismo que se puede utilizar, para manifestar quejas u observaciones en el desempeño de algún funcionario o de la institución misma, todo de manera directa.



## Capítulo 1 La Intervención del Estado en la Economía y el Marco Teórico de los Impuestos

### 1.1 La Justificación de la Intervención del Estado en la Economía

En este capítulo expondré la intervención del Estado en la Economía; sin lugar a duda un tema muy controvertido, pero de suma importancia analizarlo; en él podremos observar los alcances que tiene la intervención del Estado en la economía, como regulador de los mercados que interactúan entre sí, además de las facultades que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para su mejor desempeño.

**Estado**, definido como una agrupación social dotada de poder económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico, define el campo de lo permitido y lo prohibido, así como la generación de incentivos y/o desincentivos, para que los individuos se involucren en el intercambio y en la búsqueda de la cooperación.<sup>1</sup>

Los teóricos del estado de bienestar, señalan que la justificación del Estado en la economía surge por las fallas de mercado, las cuales son imperfecciones que se dan en el equilibrio competitivo, es decir, en el sistema de precios, algunas de estas fallas son:

- **Externalidades;** Surgen mediante la influencia de las acciones de una persona en el bienestar de otra. Si la influencia es negativa, se llama externalidad negativa; si es positiva, se llama externalidad positiva.<sup>2</sup>
- **Problemas de distribución, bienes públicos;** La mayoría de los bienes en la economía se asignan en los mercados, en los cuales los compradores pagan por lo que reciben y los vendedores cobran por lo que proporcionan, en el caso de estos bienes, los precios son las señales que guían las decisiones de los compradores y los vendedores, sin embargo cuando los bienes son gratuitos, están ausentes las fuerzas del mercado que asignan normalmente los recursos en la economía.<sup>3</sup>
- **Estructura de mercados, monopolio;** La causa fundamental del monopolio son las barreras a la entrada: un monopolio sigue siendo el único vendedor en su mercado porque otras empresas no pueden entrar y competir con él, las barreras a la entrada tienen, a su vez, tres orígenes<sup>4</sup>, los cuales menciono a continuación:
  - Un recurso clave es propiedad de una única empresa.
  - El gobierno concede a una única empresa el derecho exclusivo a producir un bien.
  - Los costes de producción hacen que un único productor sea más eficiente que un elevado número de productores.

<sup>1</sup> Ayala Espino José, Mercado, Elección Pública e Instituciones, una Revisión de las Teorías Modernas del Estado, Editorial Porrúa, Segunda edición julio 2000, México D.F. Pág. 32.

<sup>2</sup> Mankiw N. Gregory, Principios de Economía, Editorial Mc Graw Hill, Primera Edición julio de 1999, México, D.F. Pág. 192.

<sup>3</sup> Mankiw N. Gregory, Principios de Economía, Editorial Mc Graw Hill, Primera Edición julio de 1999, México, D.F. Pág. 209.

<sup>4</sup> Mankiw N. Gregory, Principios de Economía, Editorial Mc Graw Hill, Primera Edición julio de 1999, México, D.F. Pág. 286.

- **Problemas de información;** Los problemas de información surgen cuando los precios del mercado no transmiten toda la información necesaria. Esta tiene dos efectos principales sobre el comportamiento de los agentes económicos, los cuales menciono a continuación<sup>5</sup>:
  - Riesgos e incertidumbre. La información incompleta incide decisivamente en el surgimiento de riesgos en los mercados.
  - Mercados incompletos y segmentados; Los problemas de información puede perpetuar o reforzar la permanencia de mercados incompletos y segmentados.
  - Otro problema que se da con la falta de información, es la información asimétrica, que surge porque los agentes tienen un acceso desigual a la información.

El Estado resuelve estas fallas, mediante las siguientes medidas:

Cuando una externalidad hace que un mercado asigne ineficientemente los recursos, el Estado puede responder de una de las dos formas siguientes. Las medidas de orden y control regulan la conducta directamente. Las medidas basadas en el mercado dan incentivos para que los particulares decidan resolver el problema por si solos.

El Estado suministra bienes públicos porque el mercado privado no produce por su cuenta una cantidad eficiente. Sin embargo, decidir que el Estado debe intervenir no es más que un primer paso, debe decidir el tipo de bienes públicos que va a suministrar, así como las cantidades, para ello debe realizar un estudio llamado análisis de coste-beneficio, cuyo objetivo es estimar los costes y los beneficios totales que tiene un proyecto para la sociedad en su conjunto.

Los poderes públicos responden al problema del monopolio de una de las cuatro formas siguientes:

- Tratando de que las industrias monopolizadas sean mas competitivas.
- Regulando la conducta de los monopolios.
- Convirtiendo algunos monopolios privados en empresas publicas.
- No haciendo nada.

Para resolver los problemas de información, el Estado debe intervenir para favorecer soluciones a través de regulaciones y arreglos institucionales.

El Estado busca la maximización del presupuesto público, para poder otorgar bienestar a la sociedad, dentro del presupuesto público se encuentra el ingreso público, que constituye una parte importante de este, y que se compone de todos aquellos recursos que obtiene el Estado para poder ejercerlos via egresos públicos, los ingresos tributarios y los no tributarios forman parte de los ingresos públicos.

---

<sup>5</sup> Ayala Espino José, Mercado, Elección Pública e Instituciones, una Revisión de las Teorías Modernas del Estado, Editorial Porrúa, Segunda edición julio 2000, México D.F. Pág. 169-170.

El Estado Mexicano ha buscado, mediante su intervención en la vida económica, los siguientes fines:

1. Restablecer el equilibrio económico.
2. Prevenir crisis.
3. Impulsar el crecimiento constante del Producto Nacional Bruto.
4. Mejorar la distribución del Ingreso.
5. Un mayor y más racional aprovechamiento de los recursos.

La misión que se le asignó al Estado como regulador de la vida económica, exigió contar con determinada fuerza en todos los sectores, que le permitiera influir en las decisiones del medio en que se desenvolvía, para lo cual, fueron creando instrumentos de control que propiciaron, mas tarde, el que se dejara atrás la idea de la libre empresa y se diera paso al intervencionismo del Estado. Entre los mecanismos de intervención mas importantes con que actualmente cuenta se pueden mencionar:

- La creación y desarrollo de instrumentos e instituciones.
- La reglamentación del desarrollo regional, rural y urbano.
- El financiamiento de inversiones.
- **La aplicación de sus políticas impositivas.**
- La regulación del gasto público.
- El impulso de las empresas estatales.
- El otorgamiento de subsidios.

Dichos procesos tienen su justificación, en el desarrollo alcanzado por la tecnología, que puso al alcance del gobierno, diversos instrumentos que le permitieron controlar en mejor medida, la economía nacional, con lo cual elevo paulatinamente la trascendencia del gobierno como coadyuvante del desarrollo nacional.

Estos objetivos se encuentran sustentados también en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, algunos de los artículos que se refieren a este tema son: art. 25, 26, 28, 31, 115, 117, 118, 119 y 122. Aquí me refiero a los primeros cuatro.

**Artículo 25:** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, para garantizar que este sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, y una mas justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.<sup>6</sup> (...)

Como podemos observar, en este artículo se consagra el principio de la rectoría económica del Estado, por virtud de la cual se manifiesta el atributo soberano del Estado Mexicano en materia económica.

---

<sup>6</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Primero, Capítulo 1 de las Garantías Individuales. (Reformado mediante decreto publicado en el DOF el 28 de junio de 1999).

Conforme al precepto, es obligación del Estado mexicano planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, sobre la base del respeto a los derechos consagrados en la propia Constitución y con el objeto de elevar las condiciones económicas de la población mexicana. Por tales motivos, se diseña una coordinación de las fuerzas sociales conocidas como sectores público, social y privado.

Es importante destacar que no debe entenderse que el texto del artículo, supone la pérdida de libertades, ya que en realidad los principios que consagra, tienden a reafirmar la capacidad de decisión del Estado mexicano, para lograr el desarrollo económico de la Nación, lo que corresponde a todo Estado social de derecho.

**Artículo 26:** El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.<sup>7</sup> (...)

Este precepto responde a los principios contenidos en el artículo 25 constitucional. En efecto, actualmente todo sistema político, necesita de la planeación como mecanismo de desarrollo. Para todos resulta evidente la compleja concurrencia de los esfuerzos individuales y de grupo, que opera en las sociedades modernas, y es por ello que se requiere de una serie de dispositivos constitucionales, que permitan al Estado planear los requerimientos y esfuerzos sociales, para lograr la mayor eficacia en el desarrollo nacional.

El artículo prevé la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo, que posibilite definir los objetivos a lograr, en función de los recursos de que dispone la Nación.

**Artículo 28:** Contempla el derecho a la libre concurrencia en materia económica, que es consecuencia de la libertad de trabajo establecida en el artículo 5º de la Constitución. El precepto que se comenta prohíbe los monopolios y las prácticas monopólicas, así como todo obstáculo al libre comercio, como los estancos<sup>8</sup> y los privilegios o permisos para beneficiarse en forma exclusiva de la producción, adquisición o venta de algún producto<sup>9</sup>.

En este artículo se señalan las bases sobre las cuales el Estado debe intervenir en la actividad económica, ya que la libre concurrencia tiene límites que atienden al interés social y al orden público. Se desprenden las reglas siguientes:

- La Ley castigará toda concentración de artículos de consumo necesario, que tenga por objeto elevar los precios.
- La Ley fijará las bases para señalar precios máximos a artículos de consumo popular.
- El Estado desarrolla de manera exclusiva las actividades de importancia estratégica.

---

<sup>7</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Primero, Capítulo 1 de las Garantías Individuales.

<sup>8</sup> Estancos son monopolios fiscales.

<sup>9</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Primero, Capítulo 1 de las Garantías Individuales.

- El Estado, por sí o con la participación de los sectores social y privado, desarrollará las actividades prioritarias.
- Solo son servicios públicos los que señalen las leyes.
- No se consideran monopolios los sindicatos de trabajadores, las cooperativas, ni los privilegios que por tiempo limitado se concedan a los autores y artistas para la explotación de sus obras, ni los concedidos a los inventores para el uso exclusivo de sus patentes.

La nueva redacción consigna la desestatización del servicio bancario, el cual fue prerrogativa del Estado de 1982 a 1991, fecha cuando comenzó a llevarse a cabo la reprivatización gradual de las instituciones bancarias. Además a partir de 1993 la Nación cuenta con un banco central autónomo.

Se puede afirmar que este artículo reitera el principio del Estado social de derecho, que supone el equilibrio entre la intervención del Estado en la economía, y el respeto a los derechos de los gobernados.

**Artículo 31:** Este artículo en su fracción IV establece que “los mexicanos están obligados a contribuir de acuerdo a la establecido por la leyes para los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes” .<sup>10</sup>

En este artículo se establece que todos los ciudadanos mexicanos, están obligados a contribuir mediante los diversos tipos de impuestos a los gastos públicos del gobierno, en las tres esferas, federal, estatal y municipal, además justifica el cobro de impuestos por parte del estado de forma coactiva.

De lo anterior se concluye, que el estado manifiesta su participación en la economía a través de funciones exclusivas que le confiere al gobierno, y por los activos que este administra. Como administrador y promotor de políticas públicas, cuyo objetivo es ampliar el potencial productivo de la nación, para ello el gobierno participa en diversas tareas como son: procura el Estado de derecho; protege el ejercicio de los derechos de propiedad y de intercambio; promueve la educación y formación de la población; reduce el oportunismo y la depredación tanto de la vida social e institucional como la del medio ambiente; impulsa la construcción de infraestructura básica para la prestación de servicios públicos y la producción de bienes estratégicos; reduce efectos negativos y realiza actividades de regulación y fomento.<sup>11</sup>

Por lo tanto, esta organización tiene el monopolio exclusivo de ciertos poderes clave: **cobrar impuestos**<sup>12</sup>, emitir moneda y regular la propiedad, es decir, cuenta con la capacidad de fijar las fronteras a los derechos de propiedad que intercambian los individuos. Es por ello que el Estado es una tercera fuerza, que coercitivamente impone las reglas del juego a los individuos en el intercambio económico, pero al mismo tiempo, un actor y protagonista directamente involucrado en el proceso económico y político, ya que su

---

<sup>10</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Primero, Capítulo II de los Mexicanos.

<sup>11</sup> Chávez Presa Jorge A., Logros y retos de las finanzas públicas en México, CEPAL, División de Desarrollo Económico, 2000.

<sup>12</sup>**Impuesto:** Los impuestos no son tributos establecidos en virtud de un derecho superior, sino una contribución que se basa en las cargas de la vida social.

Los impuestos deben ser proporcionales a las posibilidades de los contribuyentes, a las rentas o al capital, según el sistema que se adopta.- Suprema Corte de Justicia de la Nación; Amparo directo 4205/30 (24 de agosto de 1934).

intervención tiene su origen en las funciones que le demanda la sociedad, o que el estado impone a la sociedad.

Además el Estado juega un papel proteccionista y redistributivo, ya que para el primer caso, define y protege los derechos y los arreglos sociales contractuales que permiten la creación de la riqueza, el segundo, controla los arreglos contractuales permitidos y define las modalidades admisibles de la propiedad.<sup>13</sup>

Entonces podemos decir que el Estado surge de la necesidad de un poder fuerte y centralizado que proporcione seguridad, confianza y certidumbre a los individuos y grupos sociales, en la resolución de los conflictos de intereses, y en las pugnas por la distribución de la riqueza y el poder, que surgen de la maximización de beneficios, por ello es resultado de un contrato social voluntario que se entabla entre los individuos, en la sociedad, para encontrar fórmulas de convivencia que disminuyan la desconfianza y la incertidumbre, propias de las transacciones económicas, políticas y sociales.

## **1.2 La Función del Estado en la Economía**

En este apartado comenzaré por mencionar las funciones económicas del Estado, las cuales son:

- a) **Función Asignación:** Se refiere a que el estado asignará recursos a la sociedad para buscar no solamente la eficiencia, si no además, la equidad, estos recursos pueden ser bienes que serán ejercidos vía presupuesto público.
- b) **Función Distribución:** Busca el Estado redistribuir los recursos a los agentes peor situados en la sociedad, de tal forma que se busca la equidad, en este punto el estado en el ámbito fiscal buscará establecer un sistema tributario que permita captar recursos para posteriormente distribuirlos a aquellos sectores mas desprotegidos.
- c) **Función Estabilización:** Permite al Estado crear un marco de estabilidad de los principales agregados macroeconómicos, que permitan dar certidumbre a los agentes económicos para la toma de decisiones, para ello el Estado, a través del gobierno, instrumentar diferentes medidas de política económica, para lograr estabilización, y redunde no solo en crecimiento, sino además en el desarrollo económico.
- d) **Función Aseguramiento:** Consiste en que el Estado buscará que se respeten los derechos de propiedad de los agentes económicos, para ello implementará leyes, un marco normativo que permita a los agentes económicos el respeto en el mercado y además, un sistema de sanciones a quien no cumpla las disposiciones.

---

<sup>13</sup> Ayala Espino José, Mercado, Elección Pública e Instituciones, una Revisión de las Teorías Modernas del Estado, Editorial Porrua, Segunda edición julio 2000, México D.F. Pág. 33.

Para precisar las funciones básicas del Estado, recurriré a una interesante analogía que hace el legislador mexicano Eduardo Andrade<sup>14</sup>, y que tiene como finalidad demostrar que el Estado es parte de la sociedad y no algo fuera de ella. Nos explicamos: Separar al Estado de la sociedad equivale a considerar al cerebro y a sus ramificaciones como algo ajeno al cuerpo. Al igual que el sistema nervioso regula una serie de actividades corporales sin estar fuera del cuerpo, el Estado regula y conduce el cuerpo social interactuando con el resto de los sistemas sociales, como lo hace el sistema nervioso con los demás sistemas corporales.

El Estado como un sistema del cuerpo social realiza dos funciones básicas: regula y conduce las actividades políticas, sociales y económicas de los hombres de la sociedad. Su función reguladora la opera mediante la actividad legislativa y la función conductora la realiza a través de la administración pública.

En nuestro país, mucho se ha discutido sobre los límites y alcances de las funciones económicas del Estado, sin embargo, aún no hay conclusiones definitivas, en otras épocas los gobiernos en nuestro país, se habían limitado a intervenir en la vida socioeconómica esencialmente como prestadores de servicios. Estos se abstuvieron de intervenir mayormente en los sectores de la producción y el comercio, de la banca y los negocios en general, debido a que estas actividades, de acuerdo con las ideas de los pensadores liberales, debían preservarse para la iniciativa privada.

Al paso del tiempo, el gobierno conservó la idea de que era conveniente para el desarrollo del país, la existencia de un sector económico privado, pero, paulatinamente fue reconociendo la necesidad de participar en un mayor número de actividades financieras, comerciales e industriales.

Por lo anterior, un gran número de intervenciones se realizaron, con el objeto de mejorar el funcionamiento del sector privado, especialmente cuando éste se mostró incapaz de sostener fuentes de trabajo necesarias.

Cuando se ha presentado escasez de alimentos en nuestro país, el gobierno ha tenido que intervenir para evitar el encarecimiento y acaparamiento de esos productos. Si no hubiese intervenido, se hubiera producido una elevación de precios, con la cual las clases populares hubieran salido más perjudicadas.

Es por ello que el gobierno federal interviene en la economía del país de manera regulatoria, pues le ahorra riesgos al productor y protege al consumidor, al mismo tiempo, orienta la producción en el campo, aumentando los precios de garantía, evitando así la escasez de algunos productos de primera necesidad.

La intervención del gobierno mexicano crece cada día en el área de los servicios médicos. En estas actividades existe importante injerencia del sector privado, pero poco a poco han ido interviniendo instituciones públicas, entre las que podemos mencionar el IMSS y el ISSSTE<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, *Intervención del Estado en la Economía*, UNAM, México, 1986, Pág. 4.

<sup>15</sup> IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social), su origen es el 19 de enero de 1943, tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado. ISSSTE (Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado) creado el 30 de diciembre de 1959, con el objetivo de contribuir al mejoramiento de los niveles de bienestar integral de los trabajadores al servicio del Estado, pensionados, jubilados y sus familiares derechohabientes, mediante el oportuno y eficiente otorgamiento de los servicios médicos, prestaciones económicas, sociales y culturales, vivienda, tiendas y farmacias y servicios turísticos.

Además, el gobierno ha realizado esfuerzos por dotar de habitación decorosa y barata, a los sectores más necesitados de nuestro país, a través de dependencias como el INFONAVIT y el FOVISSSTE<sup>16</sup>.

También ha creado el FONACOT<sup>17</sup>, el cual protege las compras que hacen los trabajadores, de los altos y exagerados intereses de las compañías financieras privadas.<sup>18</sup>

La gran variedad de acciones y medidas, con las que el gobierno nacional interviene en la regulación de circuitos comerciales y la prestación de servicios, perfecciona y complementa las actividades del sector privado. Aumenta sus inversiones en el campo de las finanzas, los transportes, la industria, y así se va configurando el régimen de economía mixta, que caracteriza al México actual.

En lo referente al desarrollo económico, el gobierno ha creado varias instituciones que juegan un importante papel como guías promotoras. Entre estas destacan: el Banco de México, creado en 1925 como Banco Central; Nacional Financiera, que ha sobresalido por proporcionar créditos y asistencia técnica, tanto a la mediana como a la pequeña industria, a la minería, al turismo, a la petroquímica y fertilizantes. Se podría decir que, a través de la ayuda proporcionada por esta dependencia, se han logrado explotar en mejor forma los recursos de que dispone nuestro país.

Por lo anterior, si comparamos las actividades económicas del sector público, y las que conciernen al sector privado, no es fácil definir la frontera entre ambas en nuestra economía actual, ya que en ambos sectores se observa una expansión y competencia con sus respectivos productos, como si el sector público fuera un empresario más dentro del mismo sector privado.

Asimismo, el Estado interviene en la economía, a través de su política de precios, la cual tiende a proteger los intereses del productor y del consumidor. Algunos de sus aspectos más sobresalientes, a continuación los menciono:

1. Mediante el establecimiento de precios tope, favorece a los consumidores. Un ejemplo de ello lo podemos observar en productos de la canasta básica.
2. Mediante la venta de artículos de consumo en franca y abierta competencia con el sector privado, coadyuva a regular los precios.
3. Mediante el establecimiento de precios de garantía, estimula la producción de determinados artículos.
4. Mediante el otorgamiento de subsidios para la producción, o circulación de determinados artículos, refuerza la subsistencia y expansión de los mismos.

---

<sup>16</sup> INFONAVIT (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores) creado en 1972, con el objetivo de que los trabajadores, sobre todo los de menores ingresos, satisfagan sus necesidades de vivienda y retiro pudiendo adquirir, en etapas sucesivas de su vida, la casa que mejor convenga a sus intereses y posibilidades; FOVISSSTE (Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado), Instituciones publicas encargadas de otorgar crédito para que los trabajadores puedan adquirir su vivienda.

<sup>17</sup> FONACOT (Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores), Fideicomiso constituido el 2 de mayo de 1974, con la finalidad de proteger la capacidad adquisitiva y facilitar a los trabajadores el acceso a los satisfactores que requieren como jefes de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer asimismo, la educación de sus hijos, pugnando así por la concesión de créditos socialmente justos para la adquisición de los satisfactores indispensables al decoro de la vida de los trabajadores y sus familias

<sup>18</sup> Ayala Espino José, *Economía del Sector Público Mexicano*, Editorial Esfinge. México, 2001. pp. 60.



Como podemos apreciar, es grande la importancia que tiene el Estado en todas las actividades económicas de nuestro país.

A continuación me permitiré presentar, cinco funciones básicas que atribuye Musgrave al Estado:

Objetivos	Instrumentos
Mejorar la asignación de recursos	Producción y provisión de bienes públicos, regulación de monopolios, etc.
Mejorar la distribución del Ingreso	Asistencia social, pensiones y jubilaciones, salud y educación pública, subsidios y transferencias.
Estabilización y pleno empleo	Administración de la demanda y manejo de la política económica.
Promoción del Crecimiento	Políticas sectoriales: industrial, agraria y comercial.
Garantizar el cumplimiento de los derechos de propiedad, contratos y regulaciones	Promulgación de leyes económicas y creación de instituciones publicas, a través de los poderes Legislativo y Judicial.

Mercado, elección Pública e Instituciones, José Ayala Espino. Pág. 55

Hasta aquí he señalado, algunos de los principales rasgos distintivos que marcan al Estado. Con ello nos basta para tener una conceptualización general de esta vital estructura social, la cual por su trascendencia, se ha hecho acreedora a una atención especial por parte de ciencias como la sociología, la jurisprudencia, la filosofía política y la economía, que han tenido que dedicarle capítulos especiales en su contenido.

### 1.3 La Administración Pública Mexicana

Se puede definir que la Administración Pública, en cuanto a su enfoque práctico, es la actividad que realizan los órganos del gobierno para alcanzar los fines del Estado, con base en los ordenamientos legales que les otorgan atribuciones y competencias específicas.<sup>19</sup>

A continuación presento, diversas visiones de la Administración Pública que han dado a conocer diversas corrientes económicas a través del tiempo.

- **Visión ortodoxa de la Administración Pública**

El pensamiento ortodoxo, heredero de Weber, ha evolucionado en el sentido de prescribir reformas que apuntan a la consolidación de una administración pública actuante, basada en la expansión efectiva del Estado, y en la construcción de instituciones fuertes (**institution building**)<sup>20</sup>, para realmente presentar respuestas a los desafíos sociales, y al mundo que marca la globalización. Desde un punto de vista organizacional, se centra en el aumento de la productividad del ejecutivo federal, haciendo énfasis en la aplicación de tecnologías administrativas para el mejoramiento de la gestión pública. Esta visión

<sup>19</sup> Altan Torres, Alberto Manuel.- Tesis "La Administración Pública y los instrumentos que ordenan las actividades del Sector Público (El sistema nacional de planeación democrática y el sistema de control y evaluación gubernamental)", Pág.3, México D.F.

<sup>20</sup> Concepto en inglés para la Construcción de Instituciones.

tiene la desventaja de presentar una estructura institucional y del poder político, bastante rígida, de muy difícil aplicación al Tercer Mundo, donde lo que se necesita son reformas institucionales, y democratizar el poder, para enfrentar los retos de flexibilidad que exige la globalidad.<sup>21</sup>

- **Visión liberal de la administración pública**

Esta perspectiva se contrapone a la visión ortodoxa, en el sentido de que propone un modelo de administración pública, basado en la lógica del mercado. Sus argumentos giran en torno al supuesto, de que una mínima intervención del Estado en la economía, es lo mejor para el desempeño económico. En lo económico se sustenta en las escuelas neoclásicas, de la elección pública y monetarista; y en lo político, en la filosofía liberal de la escuela austriaca. Entre sus teóricos más representativos destacan Milton Friedman, Friedrich Hayec, George Stigler, Gordon Tullock y James Buchanan<sup>22</sup>. La corriente neoliberal pone en práctica su programa a partir del desgaste de la teoría keynesiana, los excesos de la intervención estatal y las incongruencias de los llamados gobiernos socialistas. En la Administración pública ha significado procesos de desregulación, descentralización, despolitización y tecnificación de las relaciones laborales. Sus programas se han aplicado en el mundo entero con resultados diversos, pero en la América Latina estos pueden catalogarse como negativos. En los últimos años se ha puesto en duda la validez de sus supuestos más importantes, particularmente los referentes a las "bondades" del libre mercado con mínima participación del Estado, la primacía del mercado (el mercado antes que las instituciones y el Estado) y la minimización de los factores políticos e instituciones en el desempeño económico<sup>23</sup>. En la realidad del subdesarrollo, el programa neoliberal ha resultado un nuevo agravio para millones de latinoamericanos. Su arrogancia de presentar al libre mercado, y la despolitización de la economía como el único camino hacia el desarrollo, ha alimentado movimientos de protesta creciente en todo el mundo; su estructura institucional monolítica, no genera incentivos ni derechos para los excluidos de siempre, ajenos a ese arreglo institucional, fraguado en un tiempo donde la desigualdad entre naciones y sociedades eran las instituciones.

- **Visión empresarial de la administración pública**

El enfoque empresarial para el sector público, se basa en el uso de técnicas originalmente empresariales, tales como la reingeniería y la calidad total para la gestión de las organizaciones públicas. Tuvo mucho impulso durante la administración de William Clinton en los Estados Unidos, constituyéndose en alternativa al modelo neoliberal de administración pública, al proponer un Estado actuante y una administración pública activa, basada en los criterios de eficiencia empresarial<sup>24</sup>. Al mismo tiempo, critica y se contrapone al modelo burocrático ortodoxo, por la introducción de técnicas netamente empresariales, como la competencia interna y externa y la despolitización de los acuerdos. Entre las principales críticas al modelo están que pierde de vista el carácter público y político de la administración pública y que sobreestima demasiado la filosofía empresarial como fuente de

---

<sup>21</sup> Hernández Ángeles, Domingo Faustino, Tesis Instituciones Políticas para un desempeño productivo de la Administración Pública, (Un enfoque neoinstitucionalista, una realidad mexicana y un entorno global), UNAM, Facultad de Economía, Agosto 2003, Pág.22

<sup>22</sup> Orchard, Lionel y Hugo Stretton, "Public Choice", Cambridge Journal of Economics (Cambridge, R.C.I. vol. 21, mayo de 1997, num. 3, pp. 409-430.

<sup>23</sup> Chang, Ha-Joon, "Breaking the Mould. An Institutionalist Political Economy Alternative to the Neoliberal Theory of the Market and State". Social Policy and Development. United Nations Research Institute (Suiza), mayo 2001, num. 6.27, pp. 3-13.

<sup>24</sup> Osborne, David y Ted Gaebler. La reinención del gobierno, Trad. De Marco Aurelio Galnarini y Fernando Pardo Gella. Paidós, España. 1997 pp. 494 (Estado y Sociedad).

productividad, no reconociendo las circunstancias institucionales especiales, que influyen en el éxito de una unidad micro.

En nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se fundamenta la manera en que se administra o dirige el Estado, es decir, como se estructura el gobierno para proporcionar bienestar a la sociedad.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 40 Constitucional, la forma de gobierno de nuestro país es una república representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interno, pero unidos en una federación.

De igual forma el artículo 41 de nuestra Carta Magna, indica que "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos y por los de los estados en todo lo concerniente a sus regimenes interiores..." por ello, de acuerdo a lo previsto por el artículo 49 de la Ley Suprema, el Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.<sup>25</sup>

El Poder Legislativo tiene como fin primordial y básico hacer las leyes que rigen al pueblo de México y, para ello, tanto los Diputados como los Senadores analizan, discuten y dictaminan las iniciativas que pueden presentar los legisladores, el Poder Ejecutivo Federal y las Legislaturas de los Estados. Se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, la primera integrada por 500 representantes del pueblo que se eligen cada tres años en su totalidad, la segunda se renovará en su totalidad cada 6 años.<sup>26</sup>

El Poder Judicial es la actividad del Estado encaminada a resolver controversias, estatuir o declarar el derecho.<sup>27</sup> El Poder Judicial de la Federación, se ejerce a través de:

- I La Suprema Corte de Justicia de la Nación
- II El Tribunal Electoral;
- III Los Tribunales Colegiados de circuito;
- IV Los tribunales unitarios de circuito;
- V Los juzgados de distrito;
- VI El Consejo de la Judicatura Federal;
- VII El Jurado Federal de ciudadanos, y
- VIII Los tribunales de los Estados y el Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la justicia federal.

---

<sup>25</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 71 Constitucional.

<sup>26</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 56 Constitucional.

<sup>27</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Artículo 1º.

El Poder Ejecutivo es representado por el Presidente de la República, que es el encargado de la aplicación de las leyes, y designa libremente a sus colaboradores inmediatos que son los Secretarios de Estado, Procurador General de la República y demás entes que la integran; Por tanto los actos de los Secretarios de Estado son actos del Jefe de Gobierno, pues aquellos obran en representación de éste; Sin embargo, para la perfección jurídica de sus actos el Jefe de Gobierno no necesita contar con la voluntad de sus Secretarios, el único responsable constitucional de los actos es el jefe mismo.

Para la realización y materialización de las funciones que tiene encomendadas el Poder Ejecutivo, cuenta con 18 Secretarías y una Procuraduría General de la República. En el siguiente esquema, me permitirá ilustrar la



Fuente: Revista Vínculo Jurídico N° 20, Octubre-Diciembre 1994, UAM Unidad Azcapotzalco, Artemio Roque Alvarez

Haré un alto aquí para tocar un aspecto importante, para la comprensión de la esencia de la Administración Pública, el conocimiento de las principales formas de organización administrativa, estas son: la centralización y la descentralización, la desconcentración y la participación estatal.

Administración Centralizada: La integra la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.<sup>28</sup>

Bajo esta forma es como se organiza la legislación mexicana; el desempeño de las actividades de nuestro Poder Ejecutivo Federal, las que se desarrollan partiendo del Presidente de la República a través de órganos superiores, que en un plano de dependencia mandan a otros órganos inferiores que acatan las órdenes o instrucciones de aquellos.

Administración Descentralizada: Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios,

<sup>28</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Art. 1.

cualquiera que sea la estructura legal que adopten.<sup>29</sup> Existen dos categorías: Organismos descentralizados en los estados y Organismos descentralizados no sectorizados.

Administración Desconcentrada: Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados, que les estarán jerárquicamente subordinados, y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia, y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, el **SAT** es un ejemplo de una Administración Desconcentrada por su naturaleza y características.

Paraestatal: Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.<sup>30</sup>

Estas empresas poseen personalidad jurídica y patrimonio propios, pero siempre guardan un íntimo vínculo con el Estado, ya que éste les proporciona su capital o por lo menos es participante mayoritario. Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

- I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;
- II. Las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:
  - Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social,
  - Que en la Constitución de su capital, se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial, que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o,
  - Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno, o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.<sup>31</sup>

A continuación, mencionaré algunos ejemplos de organismos Paraestatales:

Comisión Federal de Electricidad (CFE) - Empresa encargada de la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica en México.

---

<sup>29</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Art. 45.

<sup>30</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Art. 1.

<sup>31</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Art. 46.

Petróleos Mexicanos (PEMEX) - Las actividades de PEMEX abarcan la exploración y explotación de hidrocarburos, así como la producción, almacenamiento, distribución y comercialización de productos petrolíferos y petroquímicos.

Es así, como de forma resumida, muestro los principales aspectos de la conformación y funcionamiento de la Administración Pública en nuestro país, sin perder de vista, las diversas opiniones de corrientes que sin lugar a duda, plantean aspectos interesantes en el estudio y tratado de este importante tema.

## **1.4 El Marco Teórico de los Impuestos**

Desde el punto de vista de la teoría neoclásica, abordaremos los diferentes conceptos y elementos que componen el marco de los impuestos.

### **1.4.1 El Impuesto y el Sistema Tributario**

**Impuesto:** Los impuestos no son tributos establecidos en virtud de un derecho superior, sino una contribución que se basa en las cargas de la vida social.

Los impuestos deben ser proporcionales a las posibilidades de los contribuyentes, a las rentas o al capital, según el sistema que se adopta.<sup>32</sup>

Las prestaciones en dinero, especie, exigidas por el Estado en virtud del poder de imperio, a quienes se hallen en situaciones consideradas por la ley como hechos imponibles.<sup>33</sup>

Prestación pecuniaria requerida a los particulares por vía de autoridad, a título definitivo y sin contrapartida, con el fin de cubrir las obligaciones públicas.<sup>34</sup>

Así como cada uno de los autores dan su definición de lo que son los impuestos, también cada uno hace un análisis de sus principios, a continuación se presentaran los más importantes.

Principios

#### **a) Principios Adam Smith**

Los principios de los impuestos según Adam Smith, en su libro "La riqueza de las Naciones", formula cuatro principios fundamentales de la tributación.

Principio de Justicia

Los súbditos de cada Estado, según Adam Smith, deben contribuir al sostenimiento del gobierno, en una proporción a los ingresos de que goza bajo la protección del Estado.

Principio de Certidumbre

---

<sup>32</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación; Amparo directo 4205/30 (24 de agosto de 1934).

<sup>33</sup> Giuliani Fonrouge. Libro Derecho Financiero Mexicano, Editorial Siglo XXI, México d.C. 2000, Pág. 23.

<sup>34</sup> Gaston Jeze, Libro de Finanzas Públicas.

El impuesto que cada individuo esta obligado a pagar, debe ser fijo y no arbitrario; así mismo, la fecha de pago, la forma de realizarse, la cantidad a pagar, deben ser claras y patentes para el contribuyente. Lo anterior debe darse para evitar actos arbitrarios por parte de la autoridad.

Principio de comodidad

Todo impuesto debe recaudarse en la época y en la forma, en la que es más probable que convenga su pago al contribuyente.

Principio de Economía

Los impuestos pueden pedir que entre en los bolsillos de la población, una cantidad mucho mayor que la que hace ingresar en el tesoro público. Lo anterior va encaminado, a que el rendimiento del impuesto debe ser mayor a lo que se invierta para su recaudación, a fin de encontrar los medios de control, recaudación y administración más eficientes y menos onerosos.

**b) Principios de Adolfo Wagner**

Adolfo Wagner en su libro **“Traité de la Science des Finances”**, formula cuatro grupos de principios.

Grupo “Política Financiera”

En este se incluyen dos principios, la “Suficiencia de la Imposición”, que nos establece que los impuestos deben ser suficientes para poder cubrir las necesidades financieras en un determinado período, y la “Elasticidad de la imposición” proclama que el sistema fiscal debe estar integrado por diversos impuestos, que en un período de cambio de tarifas, le permitan al Estado recibir todos los ingresos que necesita.

Grupo de “Principios de Economía Política”

Nos dice que debe hacerse una prudente elección entre las tres fuentes de impuestos, (capital, renta y medios de consumo).

Grupo de “Principios de Equidad”

Los impuestos deben tener una finalidad meramente fiscal, y una proporcionalidad de los impuestos, que graven a todos los individuos (sin exención y cuotas progresivas).

El principio de Equidad no ha sido acogido por la legislación, puesto que no se gravan a todos los mexicanos, como lo dice la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su art. 31 fracción IV, y mucho menos se utilizan cuotas fijas.

Grupo de “Principios de Administración Fiscal”

También llamados principios de lógica en materia de imposición, y son: Fijeza de la imposición (preparación profesional y moral de los encargados de la administración de impuestos, simplicidad del sistema de impuestos, emplear leyes y reglamentos claros y simples, rigor jurídico y utilización de

la prensa para dar a conocer las leyes nuevas), la comodidad de la imposición no solo para el contribuyente, sino también para el Fisco, y reducción del costo en lo mayor posible, en los gastos de recaudación de impuestos.

**c) Principios de Fritz Neumark**

El alemán Fritz Neumark, presenta una división más general de los principios a los que debe someterse la política fiscal, para poder calificarse como justa y económicamente racional.

Principio Social

Aplicando este principio, se debe buscar distribuir los gravámenes para que la carga tributaria resulte equilibrada.

Principio Económico

Nos manifiesta la libre competencia y el desarrollo normal de los diversos sectores de la economía.

Principio Técnico Tributario

Señala que debe de existir una estructura adecuada del sistema y de las normas tributarias, que a través de la congruencia, precisión y claridad, faciliten su aplicación a los contribuyentes.

Conforme ha pasado el tiempo, se puede ver que se amplía la visión de los principios de los impuestos, y algunas divisiones plasman en mejor medida las características de estos.

Si analizamos los principios de los diferentes autores, podemos ver que la mayoría son aplicables en la actualidad, y no han dejado de existir en su forma más pura.

**d) Principios de Jesús Quintana y Jorge Rojas**

Para Jesús Quintana y Jorge Rojas, en su libro "Derecho Tributario", reúnen los principios jurídicos con los económicos, si bien en cierto no son todos; pone a consideración los más importantes.

Principios Jurídicos y Económicos de los Impuestos:

Legalidad

Para que una obligación pueda existir, debe estar contemplada en una Ley. El Estado actúa como una autoridad que impone las leyes. El cumplimiento de éstas no se deja al arbitrio de los particulares, ya que el Estado tiene no solo la facultad, sino la obligación de exigir el pago.

Siempre que se impone un impuesto al obligado, deberá forzosamente cubrirlo, y en cambio, el Estado nunca estará obligado a otorgar al contribuyente una concreta contraprestación.

Limitación

El Estado es el ente regulador de las tarifas y tasas, que deben pagar los individuos que caigan en los supuestos de Ley.



#### Generalidad

Se basa en el hecho que todos debemos pagar impuestos. Se puede ver plasmado en el artículo 31 Fracción IV de la CPEUM.

#### Proporcionalidad y Equidad

La proporcionalidad significa que en la medida de nuestras posibilidades debemos contribuir al Estado en su actividad. La Equidad es el sentimiento de moderación, relación y armonía. Es el sentimiento que nos obliga a actuar de acuerdo con el deber o la conciencia, más que por un mando superior.

Aquí cabría la pregunta. ¿La proporcionalidad puede estar desligada de la equidad?

La respuesta a mi gusto es no, porque la proporcionalidad no es suficiente; se requiere de una equidad, para que la justicia y la razón no hagan más onerosa una carga social, que ya de por sí es de absoluta necesidad.

#### Certeza

La aplicación de la ley debe ser estricta en sus términos y sin que se aplique la analogía. Lo anterior se puede ver en el Art. 5 del CFF. "Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a los mismos, así como las que fijan las infracciones o sanciones, son de aplicación estricta".

#### Naturaleza del Impuesto

El Estado indica que el impuesto se obtiene sin que se aplique ninguna contraprestación por parte del Estado.

#### Relación con el Gasto Público

La finalidad de los impuestos es atender el gasto público.

Si bien es cierto que para comprender lo que son los impuestos, es necesario conocer los puntos de vista de los diversos autores, (estudiosos en la materia), también es indispensable conocer donde está reflejada la validez de los impuestos en nuestro sistema.

La segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció la tesis de jurisprudencia visible en el Apéndice al tomo LXXVI, p. 794. que versa:

"De acuerdo con el artículo 31, fracción IV si la Carta Magna, para la validez constitucional de un impuesto requiere la satisfacción de tres requisitos fundamentales: 1º. Que sea proporcional; 2º. Que sea equitativo, y 3º. Que se destine al pago de los gastos públicos. Si hacen falta dos o cada uno de los requisitos, el impuesto será contrario a lo estatuido por la Constitución, ya que ésta no concedió una facultad mínima de las acciones que a juicio del Estado fueran convenientes, sino una facultad limitada por estos tres requisitos".

## Elementos Esenciales del Impuesto

a) Objeto

Es el acto o el hecho que como supuestos, expresamente la Ley Fiscal establece como generadores del crédito fiscal. Mientras el supuesto no se realiza, el objeto del impuesto queda como mero supuesto, pero al darse el hecho generador del impuesto, el contribuyente queda obligado al pago de un determinado impuesto.

El objeto consiste en dar, hacer o no hacer, el acto o hecho que le dio origen.

b) Sujetos

Se divide en Sujeto Pasivo y Activo, en el cual, el Estado con la Potestad Tributaria es el sujeto activo. De acuerdo con el artículo 31 fracción IV de la CPEUM los sujetos activos son: Federación, Estado y Municipios.

Los contribuyentes constituyen los sujetos Pasivos, (persona física o moral) mexicanos o extranjeros, que de alguna forma u otra tienen la obligación de pagar una prestación a favor del sujeto activo, siempre atendiendo a las leyes tributarias.

c) Base imponible

“Es la cuantía sobre la que se determina el impuesto a cargo de un sujeto”<sup>35</sup>. La base representa la evaluación de una porción de lo gravado por la ley, para poder determinar de forma concreta cual será el gravamen al que el contribuyente estará sujeto (ejemplo: litros producidos, valor de la porción hereditaria).

d) Tasa

Cantidad en dinero o en especie que se percibe por unidad tributaria, llamándose tipo de gravamen cuando se expresa en forma de porcentaje.

e) Monto

Cantidad que los sujetos pasivos deben de enterar al sujeto activo, una vez que se ha aplicado la tasa a la base imponible. Se podría decir que es la cantidad líquida que el fisco tiene derecho a percibir, una vez que se ha cuantificado debidamente la obligación.

## Clasificación de Impuestos

a) Directos e indirectos

Los primeros inciden en el patrimonio del sujeto pasivo de la obligación, además de gravar periódicamente situaciones que se le presentan con cierta permanencia y estabilidad (ejemplo:

---

<sup>35</sup> Flores Zavala, Ernesto, Elementos de finanzas públicas mexicanas Ed. Zachary, México D.F. Pág. 119.

ISR); los segundos no inciden en el patrimonio del sujeto, sino en el de otras personas de quien lo recupera el sujeto pasivo, o simplemente, gravar hechos aislados y accidentales (ejemplo: IVA).

b) Reales y Personales

Los primeros atienden a los bienes o cosas que gravan (ejemplo: IESPS) y los segundos se establecen en atención a las personas, sin importar los bienes o cosas que posean.

c) Específicos y advalorem

Los primeros se establecen en función de una unidad de medida y los segundos en función al valor del bien gravado.

d) Generales y Especiales

Los primeros gravan actividades que tienen denominador común, por ser de la misma naturaleza; los segundos gravan una actividad determinada en forma aislada.

e) Fiscales y extrafiscales

Los primeros, establecidos para recaudar los ingresos necesarios para satisfacer el presupuesto de egresos; y los segundos, sin el ánimo de recaudarlos, (no de obtener de ellos ingresos), que para satisfacción del presupuesto de Egresos.

f) Alcabalatorios

Gravan la libre circulación de la mercancía de una entidad a otra.  
Estos a la fecha existen, ahora son mas conocidos como aranceles.

g) Federales y Locales

Impuestos Federales; Son aquellos impuestos que son establecidos por el Gobierno Federal, y que constituyen aportes que realizan los contribuyentes sobre algún bien independientemente en donde residan.

Impuestos Locales; Son aquellos impuestos que serán establecidos en el ámbito local, por el uso o disfrute de algún bien o servicio, y solo pagarán las personas beneficiadas en su jurisdicción.

## **El Sistema Tributario**

El sistema tributario tiene dos elementos fundamentales. En primer lugar, el marco normativo o legal que define los principios y reglas de acuerdo con las cuales se definen las distintas figuras tributarias, impuestos, derechos, etc., al mismo tiempo recogen los objetivos clásicos de todo sistema tributario moderno. En segundo lugar, las técnicas fiscales que se utilizan para mejorar la recaudación y hacerla mas equitativa, de acuerdo con los objetivos del gobierno y la sociedad. Ello también implica los instrumentos a través de los cuales se lleva en la práctica la tributación. No cabe duda de que en un sistema fiscal moderno, deberá estar sometido a un marco

legal, y debe contar con las técnicas e instrumentos modernos, para lograr una política tributaria eficiente y equitativa.

La potestad tributaria en su ejercicio, debe observar una serie de principios y prever una serie de efectos que puede originar la imposición; la aplicación indiscriminada y arbitraria de impuestos puede provocar graves consecuencias económicas, políticas y sociales en un Estado.

Actualmente se han reconocido invariablemente en el mundo un conjunto de principios fiscales:<sup>36</sup>

- a) Equidad: la imposición no debe practicar intervenciones parciales y sistemáticas, que perturben o beneficien la permanencia o surgimiento, de solo una parte de los sectores de la vida económica, es decir, la imposición debe ser equitativa y al mismo tiempo estimular el desarrollo de distintos grupos.
- b) Justicia: El principio de justicia debe presidir la política de imposición, subordinando incluso los programas de gasto, la estabilización y el crecimiento a ese principio superior. Además debe mantenerse la idea de la mínima intervención de la esfera privada, y no afectar las libertades individuales sociales.
- c) Precaución y corrección: El impuesto debe evitar cualquier consecuencia involuntaria que perjudique la competencia económica en el mercado, y debe suprimir o atenuar las imperfecciones de ésta.
- d) Sustentabilidad: El sistema tributario debe estructurarse de tal forma que permita la cobertura duradera de los gastos. Igualmente, en caso necesario, y a corto plazo, el sistema fiscal debe suministrar los ingresos necesarios, para cubrir nuevos gastos de carácter permanente o, de carácter único y extraordinario.
- e) Estabilización: El sistema tributario debe estructurarse, de forma que contribuya a amortiguar automáticamente las fluctuaciones de la actividad económica, para favorecer la estabilidad macroeconómica.
- f) Estimulo: El sistema fiscal debe orientarse, tanto en su totalidad como en los elementos que integran su estructura, para no obstaculizar el desarrollo, y ejercer una influencia positiva en las fuerzas que lo condicionan.

A los anteriores principios, se agregan algunos preceptos que casi todos los sistemas fiscales del mundo tienden a observar. Entre los principales destacan los siguientes:<sup>37</sup>

- i. Capacidad de pago: En materia de distribución de los gastos públicos se siguen dos principios: el principio del beneficio o el principio de la capacidad de pago. El primero se aplica a la exacción de la tasa y contribuciones especiales, y cubre la contraprestación derivada del beneficio obtenido por la utilización de un servicio o la realización de una obra pública. Por el contrario, el principio de capacidad de pago, supone que la exacción

---

<sup>36</sup> Cruz López José, Tesis "Sistema Tributario Mexicano 1988-2000, Hacia una propuesta para una reforma fiscal, Pág. 34, México 2002.

<sup>37</sup> Ídem.

- de los impuestos, deriva de la mera titularidad de una capacidad económica, expresada a través de unos medios económicos, ya sean estos en forma de renta o patrimonio.
- ii. Generalidad: La extensión del sistema tributario a todos los sujetos, queda plasmada en el marco normativo correspondiente, que define justamente quienes son sujetos de pagar impuestos, y bajo que condiciones generales y particulares.
  - iii. Igualdad: Se refiere a la necesidad de establecer iguales aportaciones tributarias por las iguales, y desiguales aportaciones tributarias por las desiguales, tomando en ambos casos como índice de establecimiento de dichas exacciones, la capacidad de pago.
  - iv. Justicia: Alude a la necesidad de que el sistema fiscal sea regido por la ambición de justicia, por encima de cualquier otro principio.

### **Características deseables del Sistema Tributario**

En muchos de los países occidentales, ha crecido la afirmación de que un sistema Tributario debe reunir ciertas características, para que este sea reconocido como un “buen” sistema tributario. Las características deseables del Sistema Tributario son cinco, y se describen a continuación:<sup>38</sup>

- i. **Eficiencia económica:** muchas veces se cuestiona a la política impositiva, sobre si el sistema tributario reduce los incentivos para ahorrar y trabajar, y por consecuencia se distorsiona la eficiencia económica de otras formas. Esta característica entonces, se refiere a que no debe interferir en la asignación eficiente de los recursos. El efecto de los impuestos sobre la eficiencia económica es en general más sutil y difícil de evaluar, ya que estos influyen en las decisiones y conducta de las gentes relacionadas con el trabajo, el ahorro, la educación, el consumo y el nivel y tipo de inversión de las empresas. Después de todo, el Estado sustrae dinero del individuo, por lo que cabe esperar que este responda de alguna manera a esta reducción de su renta. El hecho de decir que se quiere que el sistema tributario no produzca efectos distorsionadores, no pretende referir que se quiera que los individuos no reaccionen en absoluto. Por tanto, un impuesto es distorsionador si un individuo no puede hacer nada para alterar sus obligaciones fiscales. Un ejemplo sería un impuesto sobre las mercancías: una persona puede alterar sus obligaciones fiscales comprando simplemente una cantidad menor de la mercancía gravada; otro claro ejemplo, es cualquier impuesto sobre la renta: un individuo puede reducir sus obligaciones fiscales trabajando menos o ahorrando menos. Hay que recordar también, que los impuestos pueden utilizarse de manera positiva en algunos casos, como la corrección de algún fallo de mercado como las externalidades<sup>39</sup>. A estos impuestos se les llama impuestos correctores, y son los que recaudan ingresos y mejoran al mismo tiempo la eficiencia de la asignación de los recursos. Los impuestos también tienen efectos en el equilibrio general de forma indirecta; por ejemplo, un

---

<sup>38</sup> Nieto Dueñas Salvador, Tesis “La educación tributaria como solución a la baja recaudación fiscal en México”, Pág. 56, Guanajuato, Gto. Agosto 2003.

<sup>39</sup> Son actos de una persona o de una empresa que afectan a otras personas o a otras empresas, en los que una empresa impone un coste a otras pero no las compensa (externalidad negativa), o en caso contrario, cuando una empresa genera beneficio a otras pero no recibe ninguna retribución a cambio (externalidad positiva).

impuesto sobre los intereses puede reducir la oferta de ahorro y, a la larga, el stock de capital, lo que a su vez, puede reducir la productividad de los trabajadores y sus salarios.

- ii. **Sencillez administrativa:** un sistema tributario debe ser fácil y relativamente barato de administrar, ya que actualmente, en el caso mexicano, el sistema fiscal tiene elevados costes que se bifurcan en costes directos: los costes de gestionar la oficina de recaudación de impuestos; y los indirectos: que deben ser pagados por los contribuyentes. Estos últimos, a su vez toman diversas formas: los costes del tiempo que se tarda en llenar los impresos, los costes de archivar la información y los costes de los asesores fiscales y contables. Se supone que los costes indirectos son como mínimo cinco veces superiores a los directos. Los costes administrativos de gestionar un sistema fiscal depende de una serie de factores. En primer lugar, dependen de la información que se archivaría si no hubiera que pagar impuestos: las grandes empresas tienen que declarar la renta salarial de sus trabajadores propiciando una carga adicional relativamente pequeña, cosa que no sucede en el caso de las pequeñas empresas, incluso en el caso del servicio doméstico, donde no se necesita llevar una contabilidad detallada de los salarios, (aunque deberían hacerlo por ley, pero muy probablemente no lo hacen ya que resulta muy oneroso). Un segundo factor que determina los costes administrativos de un sistema tributario es su complejidad. Una gran parte de los costes de administrar el sistema del impuesto sobre la renta se debe a las disposiciones especiales que contiene dicha legislación como la posibilidad de deducir ciertas categorías de gastos exige llevar la contabilidad de estos. En tercer lugar, el hecho de que sean distintos los tipos a que está sujeta cada persona, (que unas paguen un tipo mas alto que otras), y las diferentes categorías de renta, induce a intentar "desviar" renta hacia los miembros de la familia que tienen tipos impositivos mas bajos, o hacia las categorías de renta que están menos gravadas. Pero, hacer esto cuesta dinero, así como también cuesta impedir que los individuos lo hagan. En cuarto y último lugar, gravar algunas categorías de renta puede ser mas caro que gravar otras. Está extendida la creencia de que los costes administrativos de los impuestos sobre el capital, son mucho mayores que los del impuesto sobre las rentas del trabajo.
  
- iii. **Flexibilidad:** Esto es, que el sistema tributario debe ser capaz de responder fácilmente, (en algunos casos hasta automáticamente), a los cambios de las circunstancias económicas, que a su vez implican modificar los tipos impositivos. En el caso por ejemplo, de una recesión, puede ser conveniente una reducción de los ingresos del Estado, pues esta puede dar un impulso a la economía. Cuando los precios son estables, el impuesto sobre la renta muestra un elevado grado de estabilización "automática", debido a su estructura progresiva. Sin embargo, los efectos estabilizadores automáticos del impuesto sobre la renta, durante los periodos de inflación y expansión se reducen. Un importante aspecto de la flexibilidad de un sistema fiscal para estabilizar la economía, es de carácter temporal: la velocidad con que pueden llevarse a la práctica los cambios de la legislación fiscal, (una vez aprobada), y los retardos en la recaudación de los impuestos. Si las fluctuaciones de la economía son rápidas, los retardos pueden reducir la eficacia.

- iv. **Responsabilidad Política:** un sistema tributario debe diseñarse de tal forma, que cada individuo pueda averiguar que está pagando, para que el sistema político pueda reflejar con mayor precisión sus preferencias. En referencia a esto, es deseable también que el Estado, no trate de aprovecharse de los ciudadanos desinformados; desde este punto de vista, los impuestos en los que está claro quien paga, son mejores que los impuestos en los que la carga tributaria no es tan aparente. Así, entonces, el impuesto sobre la renta es un buen impuesto y el impuesto sobre las sociedades mercantiles es malo, por que se sabe que los contribuyentes pagan el impuesto sobre la renta, pero ni siquiera los economistas se ponen de acuerdo en quien paga realmente el impuesto sobre las sociedades mercantiles, en si incide en los accionistas o en los consumidores, o en todos los propietarios del capital. Una estructura fiscal políticamente responsable, también es aquella, en la que los impuestos varían como consecuencia de los cambios legislativos, y en la que el gobierno debe recurrir rápidamente a los ciudadanos, para que valoren si está gastando demasiado o excesivamente poco. Cuando los tipos impositivos son muy progresivos, (suben cuando aumenta el ingreso), los ingresos fiscales del Estado aumentan en términos reales en las épocas inflacionistas. Aunque ésta característica es deseable, a menudo ocurre que se realicen malos manejos en el sistema fiscal de un régimen democrático, para defender los intereses de grupos mayoritarios.
- v. **Justicia:** es decir, que un sistema tributario debe ser justo en la forma de tratar a todos los individuos, ya que en muchos sistemas fiscales no existe equidad en algunos de sus dos tipos: 1) equidad horizontal: un sistema tributario es equitativo horizontalmente, si los individuos que son iguales en todos los aspectos relevantes reciben el mismo trato, es decir, si no existe discriminación racial, sexual o religiosa. 2) equidad vertical: establece que algunos individuos se encuentran en mejores condiciones que otros para pagar impuestos, y que deben pagarlos; pero es difícil poner en práctica este principio, ya que no es fácil juzgar si una persona debe pagar más que otra. Para ello, se usan tres criterios: el de su mayor capacidad de pago; el de su mayor nivel de bienestar económico, y el que reciba mas prestaciones del Estado. Hay que mencionar que en el ámbito fiscal, también es difícil medir cada uno de los criterios para que sean realmente efectivos. Entonces, para que un sistema tributario sea justo, debe basarse en ciertas variables observables como los ingresos y los gastos de los individuos.

Más adelante mostraré algunos problemas estructurales, por los que atraviesa el Sistema Tributario Mexicano, que sin lugar a duda, han propiciado incrementos sustantivos en la elusión y evasión fiscal en nuestro país.

#### **1.4.2 La Eficiencia y la Equidad Impositiva**

##### **La Eficiencia**

En cuanto a la eficiencia, como lo apunta N. Gregory Mankiw en su libro Principios de Economía, "Un Sistema Tributario eficiente, es aquel que impone pocas pérdidas irrecuperables de eficiencia, y pocas cargas administrativas". Es decir, aquel que trata de evitar o, al menos, de reducir lo más posible<sup>40</sup>:

---

<sup>40</sup> Mankiw N. Gregory, Principios de Economía, Editorial Mc Graw Hill, Primera Edición julio de 1999, México, D.F. Pág. 229.

- Las pérdidas irrecuperables de eficiencia, provocadas cuando los impuestos distorsionan las decisiones que toman los individuos.
- Las cargas administrativas que soportan los contribuyentes, cuando cumplen con las leyes tributarias.

Por lo tanto se puede decir, que un Sistema Tributario es más eficiente que otro, si recauda la misma cantidad de ingresos con un coste menor para los contribuyentes.

### **La equidad impositiva**

La equidad de un sistema tributario, se refiere al grado en que la carga tributaria se distribuye equitativamente entre la población. Según el principio de los beneficios, es justo que los individuos paguen unos impuestos basados en los beneficios que reciben de los servicios públicos.

Según el principio de la capacidad de pago, es justo que se establezcan de tal forma, que cada persona pague de acuerdo con la medida en que puede soportar la carga.<sup>41</sup>

De este último principio se deducen dos conceptos de equidad, la equidad vertical y la equidad horizontal. Como lo apunta Mankiw; la equidad horizontal establece que los contribuyentes que tienen una capacidad mayor para pagar impuestos, deben contribuir con una cantidad mayor. La equidad horizontal, establece que los contribuyentes que tienen la misma capacidad de pago, deben contribuir con la misma cantidad.

### **1.4.3 Pérdida irrecuperable de Eficiencia y la Carga Administrativa**

**Pérdida irrecuperable de eficiencia;** La pérdida irrecuperable de eficiencia, provocada por un impuesto, es la reducción del bienestar económico de los contribuyentes, que es superior a la cantidad de ingresos recaudados por el Estado. Es la ineficiencia que crea un impuesto, cuando los individuos asignan los recursos de acuerdo con los incentivos fiscales, y no de acuerdo con los verdaderos costes y beneficios de los bienes y servicios que compran y venden<sup>42</sup>.

**Carga Administrativa;** La carga administrativa de todo sistema tributario, forma parte de la ineficiencia que crea. Esta carga comprende no solo al tiempo que se dedica todos los años, a cumplimentar los impresos en las fechas de la declaración de impuestos, sino también el tiempo que se dedica durante el año, a llevar las cuentas y guardar los recibos necesarios para la declaración, y los recursos que ha de gastar el Estado para que se cumplan las leyes tributarias.<sup>43</sup>

Es así, como de forma breve se concluye el capítulo 1 del presente trabajo, exponiendo los principales argumentos para conocer la importancia de la intervención del Estado en la Economía, así como también el marco teórico de los impuestos, identificando la enorme importancia que tienen para el adecuado funcionamiento y desarrollo de nuestro país.

---

<sup>41</sup> Mankiw N. Gregory, Principios de Economía, Editorial Mc Graw Hill, Primera Edición julio de 1999, México, D.F. Pág. 240.

<sup>42</sup> Mankiw N. Gregory, Principios de Economía, Editorial Mc Graw Hill, Primera Edición julio de 1999, México, D.F. Pág. 230.

<sup>43</sup> Mankiw N. Gregory, Principios de Economía, Editorial Mc Graw Hill, Primera Edición julio de 1999, México, D.F. Pág. 240.



## Capítulo 2 El Servicio de Administración Tributaria y su Marco Institucional

### 2.1 Origen y Evolución del SAT

En este apartado, mostraré el origen, objetivo, función, integración, misión y visión de la institución encargada de la recaudación de impuestos y control de las aduanas de nuestro país, así como sus principales estrategias, encaminadas a proporcionar un mejor servicio y control tributario en beneficio de la sociedad.

El Servicio de Administración Tributaria (SAT), tiene su **origen** a partir de julio de 1997, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con el carácter de autoridad fiscal; su **objetivo** es aplicar la legislación fiscal y aduanera, con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público, de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras, facilitando e incentivando el cumplimiento voluntario de dichas disposiciones, además de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.

Esta institución, esta orientada a dar respuesta a demandas y necesidades que surgen de la propia dinámica económica y social del país, enmarcada en la tendencia mundial, orientada a modernizar y fortalecer las administraciones tributarias, como herramienta para que la actividad de recaudación de impuestos, se realice de manera eficaz y eficiente y, ante todo, en un marco de justicia y equidad contributiva.

El SAT aspira a: "Ser una institución eficiente, eficaz y orientada al contribuyente, con procesos integrados, formada por un equipo honesto, profesional y comprometido, al servicio de los mexicanos".<sup>1</sup> Es por ello que se pretende consolidar una institución, que no solo considere la necesidad de recaudar de manera eficiente y eficaz, sino que considere al contribuyente como eje de su operación. Se requiere, además, de una organización con personal capaz y comprometido, que aplique la ley con firmeza y transparencia, buscando que los contribuyentes desarrollen una cultura fiscal, que resulte en una conciencia para el pago de impuestos, como una manera de contribuir al gasto público, en beneficio de toda la sociedad, tanto por el usufructo de bienes y servicios públicos, como por la inversión en infraestructura necesaria para el apoyo de la actividad productiva. Dentro de ese civismo fiscal, los contribuyentes serán parte importante de un círculo virtuoso, que sancione socialmente la ilegalidad en las contribuciones, y el uso del gasto público, y que esta ilegalidad no constituya un argumento para evadir las obligaciones fiscales.<sup>2</sup>

Podemos ver que lo anterior se traduce en brindar todas las facilidades al contribuyente, para que cumpla responsablemente y con oportunidad sus obligaciones fiscales y aduaneras, ejerciendo las medidas de control y sanción, en estricto apego a la Ley; para cumplir con ello el SAT ha definido los siguientes objetivos estratégicos, los cuales menciono a continuación:

---

<sup>1</sup> Para la elaboración de este apartado se utilizó la Ley del SAT y su reglamento así como la información disponible en la página Web del organismo [www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx)

<sup>2</sup> Ídem

- Facilitar y motivar el cumplimiento voluntario
- Combatir la evasión, contrabando e informalidad
- Eficientar la Administración Tributaria
- Contar con una organización integrada, que sea reconocida por su capacidad ética y compromiso

Para lograr los objetivos anteriores, el SAT considera como el Capital más importante a su personal, y lo define como; un equipo respetuoso, honesto y comprometido con los principios de actuación de la institución: transparencia, humildad, profesionalismo, trabajo en equipo, actuación firme contra el defraudador y la corrupción, cuya finalidad última es: “Servir mejor a nuestro país, contribuyendo en la construcción de finanzas públicas sanas y robustas, que permitan que cada persona perciba seguridad y esperanza en el presente y en el futuro”.

Otro punto fundamental que menciona el Plan Estratégico del SAT, es el de contar con personal cada vez mejor capacitado, lo que dará como resultado una mayor calidad en los servicios que se prestan al público y, sobre todo, una atención más eficiente a los contribuyentes.

Este órgano desconcentrado, goza de autonomía de gestión y presupuestación para realizar sus objetivos, pero de manera importante hay que subrayar, que dispone de autonomía técnica para dictar sus resoluciones.

Como lo apunto anteriormente, el SAT tiene la **Visión** de ser una institución eficiente, eficaz y orientada al contribuyente, con procesos integrados, formada por un equipo honesto, profesional y comprometido, al servicio de los mexicanos<sup>3</sup>, además, con la **Misión** de: “Recaudar las contribuciones federales y controlar la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, garantizando la correcta aplicación de la legislación y promoviendo el cumplimiento voluntario y oportuno”.

## 2.2 Integración del SAT

A continuación, se muestran los componentes que definen la **integración** del SAT:

Junta de Gobierno; Jefatura; Órgano Interno de Control; nueve Administraciones Generales: seis de ellas sustantivas<sup>4</sup>: Recaudación, Grandes Contribuyentes, Aduanas, Asistencia al Contribuyente, Auditoría Fiscal Federal y Jurídica; y tres adjetivas<sup>5</sup>: Evaluación, Innovación y Calidad, Comunicaciones y Tecnología de la Información, además de las unidades de Plan Estratégico y Mejora Continua y de Programas Especiales. Asimismo, la institución cuenta con 66 Administraciones Locales de Asistencia al Contribuyente, Jurídica, Recaudación y Auditoría Fiscal Federal, 48 Aduanas, 8 Administraciones Regionales de Evaluación y 4 de Grandes Contribuyentes, con una cobertura en todo el territorio nacional. Las Administraciones Generales están integradas por sus titulares, Administradores Centrales, Administradores, Subadministradores, Jefes de Departamento, Coordinadores, Supervisores, Auditores, Ayudantes de Auditor, Inspectores, Abogados

---

<sup>3</sup> Para la elaboración de este apartado se utilizó la Ley del SAT y su reglamento así como la información disponible en la página [www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx).

<sup>4</sup> Las áreas sustantivas son aquellas que realizan el Proceso de Gestión Tributaria y manejan la materia técnico fiscal.

<sup>5</sup> Las áreas adjetivas, son aquellas que brindan apoyo y soporte a las sustantivas para que su proceso se desarrolle de manera eficiente.

Tributarios, Ejecutores, Notificadores, Verificadores, entre otros, haciendo un total de 32,333 personas aproximadamente, de las cuales 6,698 son mandos medios y directivos y 25,635 son operativos y enlaces. Del total de empleados 5,865 son sindicalizados. La edad promedio del personal es de 40.12 años, la antigüedad promedio de 11.19 años, el 53% del personal es masculino y el nivel escolar promedio de estudios es de licenciatura.

Las instalaciones que conforman la estructura inmobiliaria del SAT, constan de 635 inmuebles distribuidos en todo el país: 232 son inmuebles federales, 206 inmuebles arrendados y 197 inmuebles ocupados en comodato, todos localizados estratégicamente en las principales ciudades y poblaciones de la República: con la finalidad de dar una mayor atención a los contribuyentes, y proporcionar las condiciones para el desarrollo de las actividades del Servicio de Administración Tributaria. Se tienen 88 inmuebles considerados de importancia, tanto por la superficie, su ubicación y por el número de unidades administrativas que lo integran. Es relevante señalar que en el inmueble denominado "Conjunto Hidalgo", ubicado en la Ciudad de México, se concentran en su mayoría las unidades administrativas centrales.

**Su operación:** El SAT es presidido por una **Junta de Gobierno** que constituye su principal órgano de dirección, de control, de supervisión y, en su caso, de aprobación de todas las funciones y facultades conferidas en los distintos ordenamientos legales, que rigen el Servicio de Administración Tributaria.<sup>6</sup>

Asimismo, el **Jefe del SAT** es la máxima autoridad administrativa y ejercerá las facultades de éste, por lo que mediante acuerdo, podrá delegar las facultades otorgadas a los titulares de las **Unidades Administrativas** Centrales y Regionales, a que se refiere el Artículo 2 del Reglamento Interior del SAT, a favor de los Administradores Centrales, Administradores y Subadministradores.<sup>7</sup>

A continuación se presenta su estructura funcional actual:



Fuente: Pagina Web del organismo [www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx).

<sup>6</sup> Artículo 3° del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria

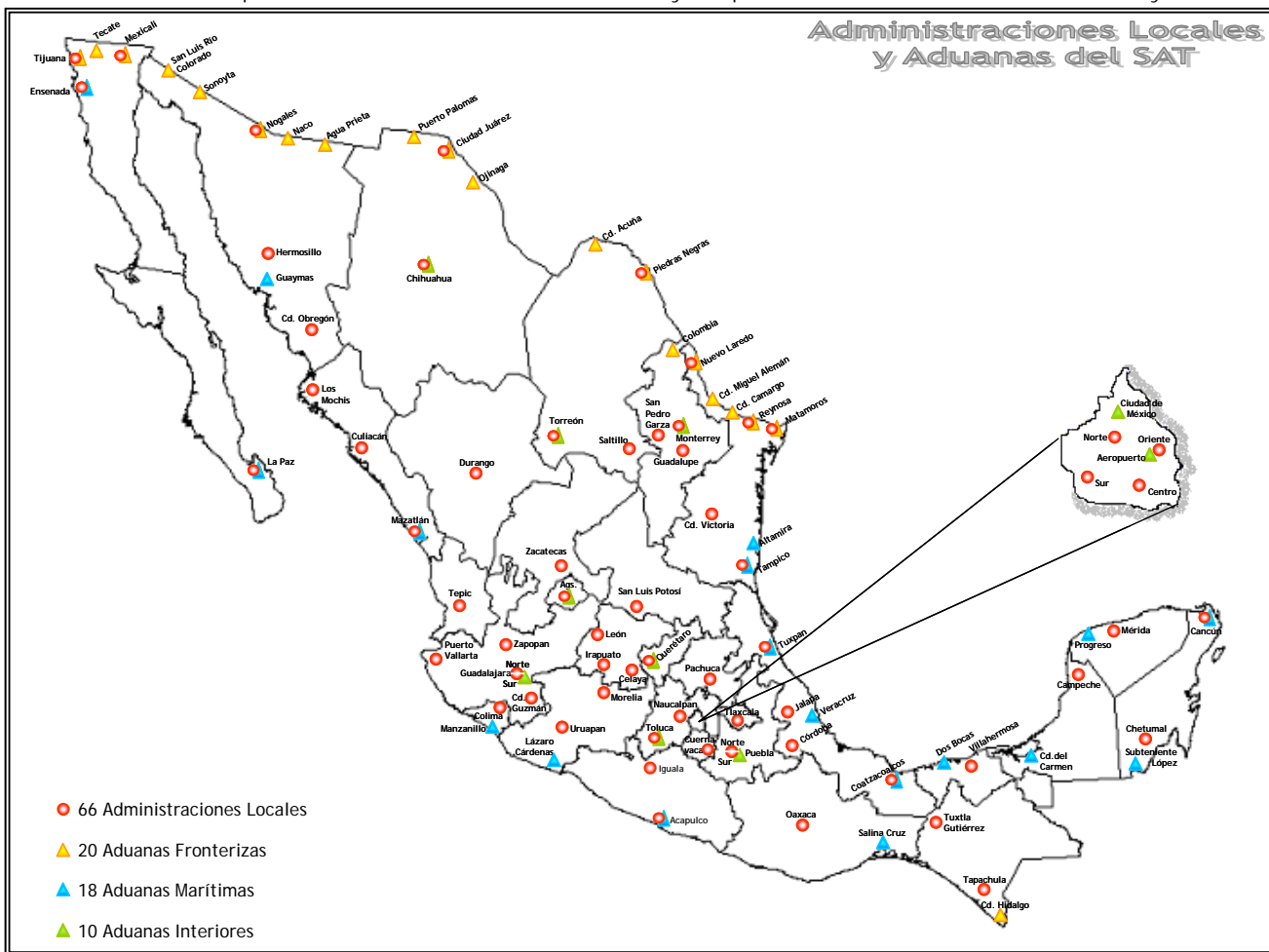
<sup>7</sup> Artículo 4 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria

**A Nivel Regional:** Las oficinas del SAT, se encargan de vigilar, dentro de su circunscripción, que el nivel local cumpla con las normas y los procedimientos determinados por el nivel central. A este nivel se encuentra adscrita la Administración General de Evaluación.

Sus Administraciones Regionales son 8 y están distribuidas en los siguientes puntos del país:

- |   |                       |
|---|-----------------------|
| - Administración Regional de Evaluación del Norte-Centro    | Torreón, Coahuila     |
| - Administración Regional de Evaluación de Occidente        | Zapopan, Jalisco      |
| - Administración Regional de Evaluación del Pacífico Centro | Puebla, Puebla        |
| - Administración Regional de Evaluación del Centro          | Querétaro, Querétaro  |
| - Administración Regional de Evaluación del Noroeste        | Hermosillo, Sonora    |
| - Administración Regional de Evaluación del Sur             | Veracruz, Veracruz    |
| - Administración Regional de Evaluación del Noreste         | Guadalupe, Nuevo León |
| - Administración Regional de Evaluación del Sureste         | Mérida, Yucatán       |

**A Nivel Local:** Se desarrolla una función básicamente operativa, encargada de aplicar las normas o procedimientos y métodos de trabajo determinados por el nivel central. Es directamente responsable de la administración de impuestos, control de comercio exterior y es quién tiene contacto con los contribuyentes.



Fuente: Pagina Web del organismo [www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx).

Dentro de los **Valores** del SAT, resaltan los siguientes:

**Compromiso:** Se refiere a que el personal del SAT, utilizará en forma responsable los recursos públicos que se le asignen para su operación, promoverá el trabajo en equipo, y buscará siempre el desarrollo profesional de colaboradores y/o compañeros, asegurando así el cumplimiento de los objetivos institucionales.

**Honestidad:** Nos habla sobre la actuación del personal del SAT, orientada a la atención y vigilancia permanente de la aplicación de la legislación fiscal y aduanera; a denunciar los actos ilícitos que identifique, de tal forma que su signo distintivo será la integridad, honradez y congruencia entre lo que dice y lo que hace.

**Respeto:** Para la institución es de suma importancia la actitud de servicio y consideración hacia compañeros, contribuyentes y proveedores, así como el reconocimiento de los derechos, libertades y cualidades inherentes a la condición humana, será la mística del personal del SAT.

Las **facultades** del SAT se dan a conocer en las siguientes disposiciones:

#### **Disposición Fecha de publicación**

Ley del Servicio de Administración Tributaria DOF 15/12/1995, última reforma del 12 de junio del 2003.

Decreto por el que se expide el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria y se modifica el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público DOF 06/06/2005, última modificación 12 de mayo del 2006.

Acuerdo por el que se señala el Nombre, Sede y Circunscripción Territorial de las Unidades Administrativas del Servicio de Administración Tributaria DOF 27/05/2002.

Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se señala el Nombre, Sede y Circunscripción Territorial de las Unidades Administrativas del Servicio de Administración Tributaria, publicado el 27 de mayo de 2002.

**Objetivos Generales:** A partir de la misión y visión, este órgano desconcentrado, busca el equilibrio entre dos aspectos fundamentales: brindar todas las facilidades al contribuyente, para que cumpla responsablemente y con oportunidad sus obligaciones fiscales y aduaneras, pero a su vez, ejercer medidas de control y sanción, en estricto apego de la ley.

En este sentido, la institución determinó cuatro objetivos, **que integran los elementos que el SAT** atenderá para cumplir con su responsabilidad y con los preceptos que se ha planteado:

- **Facilitar y motivar el cumplimiento voluntario.**- Una de las premisas fundamentales del SAT, es centrar la atención en el contribuyente, y cubrir sus necesidades para satisfacer sus expectativas en la relación con la autoridad fiscal.

Si bien pagar impuestos no es agradable para los ciudadanos, si es posible minimizar esta consideración al convertir esta responsabilidad en un acto ágil y sencillo, que no inhiba a quienes desean cumplir voluntariamente con sus obligaciones fiscales, y se ven desalentados por los elevados costos en tiempo, dinero y esfuerzo.

A través de este objetivo, la institución pretende llevar a cabo todo lo necesario, para transformar la percepción ciudadana de que pagar impuestos es complicado y para motivar, con acciones de valor agregado, el cumplimiento voluntario.

Para ello, entre otras acciones, el SAT pondrá en marcha distintos programas y proyectos que transparenten y simplifiquen los trámites y servicios, que reduzcan los costos para el contribuyente, y que acerquen cada vez más la Administración Tributaria a los contribuyentes, a través de los **servicios electrónicos**.

Busca también, perfeccionar los esquemas de atención personalizada, a fin de garantizar que los centros de atención sean cada vez más confortables y eficientes, y que cuenten con servidores públicos altamente calificados para orientar a los contribuyentes con la eficacia, claridad, calidez y vocación de servicio que demandan.

Este órgano desconcentrado lleva a cabo la implantación de acciones novedosas, que fomenten una cultura tributaria en la sociedad, a fin de lograr arraigar un compromiso profundo con este deber cívico en los actuales y futuros contribuyentes, del que depende el bienestar y desarrollo de nuestra nación.

- **Combatir la evasión, contrabando e informalidad.**- La evasión fiscal, como bien sabemos, atenta contra la sociedad y fomenta una injusta distribución de la carga fiscal, que indigna a quienes pagan sus impuestos puntualmente. Evadir, significa omitir una responsabilidad y disfrutar de los beneficios que otros hacen posibles. Significa negar a muchos, oportunidades en el presente y en el futuro. Significa restar al país servicios que son indispensables para la atención y desarrollo de su población.

Es un objetivo del SAT, prevenir y en su caso sancionar el delito de la evasión fiscal, con todas las herramientas legales a su alcance. De ahí surge la importancia de recurrir a las más sofisticadas técnicas de inteligencia, para disponer de información puntual, oportuna y suficiente que le permita cerrar la brecha entre quienes cumplen e incumplen sus obligaciones fiscales. Esto con el propósito de desalentar a quienes desafían al fisco, y convencen a los indecisos de que la irresponsabilidad o el dolo tienen altísimos costos.

También en este punto se menciona de la implementación de estrategias nuevas, y más eficientes, que permitan a la institución confrontar el contrabando de productos y mercancías extranjeras, para proteger la planta productiva nacional. Con acciones encaminadas a modernizar las aduanas y a exigir a quienes en ellas se desempeñan, una conducta honesta.

Hoy en día, se han puesto en marcha mecanismos en los cuales, se invita a quienes han optado por permanecer en la informalidad, a registrarse al padrón de contribuyentes, a fin de facilitar regularizar su situación, y garantizar que cumplan las obligaciones fiscales que les corresponden.

Lo anterior debe de señalarse, va encaminado a combatir sin tregua todas las prácticas irregulares, que merman los ingresos del país, y fomentan la inequidad entre nuestra sociedad.

- **Eficientar la Administración Tributaria.**- El SAT lleva a cabo una intensa labor para transformar la cultura del esfuerzo, que implica el trabajo por inercia y la multiplicidad de tareas con medianos logros, en una cultura de productividad y resultados. Poniendo énfasis en la planeación, el control y el seguimiento como pilares de la actuación, a fin de racionalizar recursos, optimizar capacidades y cumplir puntualmente las metas.

Parte de ello, consiste en la modernización de la plataforma tecnológica, y los sistemas de información para garantizar una operación ágil y eficiente, que responda con versatilidad a las exigencias del entorno, y que cuente con los insumos necesarios para la toma de decisiones.

En la actualidad, el SAT está rediseñando los procesos y estructuras con un enfoque, a fin de aprovechar al máximo cada uno de los componentes que existen, y evitar la duplicidad de esfuerzos o la desarticulación de acciones.

La racionalidad y la austeridad serán premisas fundamentales de su gestión, justificando a cabalidad el uso de todos los recursos, y verificando de manera permanente su adecuada aplicación.

- **Contar con una organización integrada que sea reconocida por su capacidad, ética y compromiso.**- En el SAT están convencidos de que el mayor capital con el que se cuenta es su gente. Servidores públicos son quienes dan vida y materializan la gran responsabilidad de la institución, quienes le dan una imagen e identidad clara ante los ciudadanos, y de quienes depende su transformación para dar cuerpo y contenido a la visión que se ha trazado.

De aquí que uno de los objetivos generales esté enfocado a garantizar un cuerpo de profesionales, no sólo por su talento, formación y experiencia, sino también por su apego a los valores de integridad, probidad y transparencia.

Desarrollará también nuevos instrumentos y estrategias, que garanticen una formación permanente e integral, con la finalidad de impulsar su profesionalización y el desarrollo de una verdadera carrera fiscal, que propicie su motivación y permanencia dentro de la institución, con base en el mérito y en los resultados.

Aunado a esto, el SAT garantiza que será inflexible para erradicar conductas ilícitas o deshonestas que vulneran a la institución y dañan a la sociedad, para lo cual mantiene un monitoreo permanente de la

confiabilidad de los servidores públicos, para garantizar que quienes laboren en el SAT, efectivamente cuenten con un buen desempeño y trayectoria.

Por lo anteriormente descrito es de suma importancia preguntarnos, ¿Como es que el SAT lograra establecer sus cuatro objetivos principales antes mencionados?, para ello la institución definió **once iniciativas estratégicas**, que incorporan de manera ordenada las demandas para la implementación del proceso de transformación, y que paralelamente sirven de marco para llevar a cabo una operación articulada, mismas que presento a continuación:

1. Desarrollar la organización y el talento humano para administrar el cambio y la transformación.  
Objetivo principal: Definir e implementar acciones que permitan el fortalecimiento y desarrollo del talento humano e institucional.
2. Rediseñar y **automatizar los procesos** clave.  
Objetivo principal: Incrementar la eficiencia y eficacia de la función recaudatoria, mediante la modernización e integración de los sistemas y herramientas tecnológicas que la soportan.
3. Simplificar los servicios al contribuyente apoyado en **medios electrónicos**.  
Objetivo principal: Reducir el costo del cumplimiento a los contribuyentes mediante la simplificación y/o modificación de los servicios presenciales y remotos.
4. Mejorar la efectividad en las actividades de control de obligaciones, fiscalización y cobranza.  
Objetivo principal: Disminuir la evasión y la informalidad, mediante estudios de evasión y su dinámica, y el establecimiento de estrategias que permitan la administración basada en riesgos.
5. Fortalecer el Registro Federal de Contribuyentes.  
Objetivo principal: Mejorar la calidad y la cobertura de la información actual del Padrón para fungir como pieza clave en el suministro de información para las diversas actividades de servicio y control que ejecuta el SAT.
6. Actuar proactivamente en el marco jurídico.  
Objetivo principal: Adecuar el marco jurídico de la administración tributaria, que incluya los criterios y tendencias establecidos por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el Poder Judicial de la Federación en materia fiscal, así como difundir criterios únicos correspondientes entre las áreas del SAT, para su aplicación homogénea.
7. Transformar los datos en conocimiento para toma de decisiones.  
Objetivo principal: Tener siempre disponible y en forma oportuna la Información necesaria, a fin de mejorar la toma de decisiones y planear de una forma efectiva, creando la infraestructura informática y de procesos que lo permita.
8. Establecer la Aduana Modelo.



Objetivo principal: Instrumentar en las aduanas los cambios y mejoras en la infraestructura física y equipamiento, regulación, informática, entorno, procesos y plantilla de personal necesarios para brindar un servicio transparente y de calidad a los usuarios, que proporcione un mejor control y facilite la entrada y salida de mercancías del país.

9. Promover la cultura fiscal.

Objetivo principal: Generar una cultura fiscal con un enfoque integral hacia la sociedad, a través de la planeación de acciones educativas y formativas y de difusión, cimentadas en valores éticos que promuevan el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales.

10. Establecer las habilidades y sistemas que aseguren la planeación, control y evaluación sistemática, eficiente y transparente.

Objetivo principal: Integrar la planeación, seguimiento y evaluación de las actividades cotidianas y estratégicas en todas las áreas del SAT, definiendo e implementando las estructuras humanas y tecnológicas necesarias para ello.

11. Fomentar la honestidad, la transparencia y combatir la corrupción.

Objetivo principal: Prevenir y erradicar las prácticas corruptas. Contar con personal calificado en cuyo desempeño laboral predominen los valores de honestidad, calidad, transparencia y apego a la ley. Mejorar la percepción del contribuyente hacia el SAT como institución transparente de calidad, servicio y apego a la ley.

Es así, como la institución tiene contemplado su plan de acción, para llevar a cabo la tarea nada fácil encomendada, la cual es contar con una Administración Tributaria sólida, justa y eficiente, que cuente con mejores niveles de bienes y servicios.

A continuación presento algunas **Políticas** bajo las cuales opera el SAT

- El apego estricto a las leyes y a los criterios emitidos por los órganos jurisdiccionales, serán el eje de su actuación.
- Recaudar conforme a la Ley, su razón de ser.
- Promover un equilibrio entre la política que exige y sanciona, y la que propicia y facilita el cumplimiento de las obligaciones fiscales, con una mística de servicio.
- El contribuyente incumplido debe ser sancionado y el cumplido respetado.
- En la organización habrá cero tolerancias al contrabando y a la evasión.
- La economía informal debe combatirse.

- Su obligación permanente es incorporar a todos los contribuyentes al padrón.
- Honestidad, lealtad y profesionalismo serán valores inherentes de sus servidores públicos.
- La formación, el desarrollo profesional y la actualización permanente serán una constante para los servidores públicos del SAT, y responsabilidad de cada jefe.
- 16. El trabajo en equipo facilita su ejecución y garantiza su calidad.
- 17. El eje del desarrollo del SAT, será la **tecnología de punta** como herramienta indispensable para apoyar la operación, y facilitar el cumplimiento fiscal de los contribuyentes.
- 18. La adecuada utilización de los recursos, será una constante en sus tareas.

Para lograr esto, es necesario que el SAT y sociedad estén involucrados, además de trabajar en proyectos estratégicos que den sentido y guía a estos cambios. Todos en conjunto aportan los elementos necesarios para lograr una nueva forma de trabajar y con ello, una verdadera transformación.

Es por ello que en manera sintetizada, muestro como se conforma la institución en nuestro país, encargada de la recaudación de impuestos; como se puede ver, se trata de una institución joven con políticas encaminadas a mejorar el nivel de recaudación en nuestro país, tarea sin duda alguna difícil, pero posible, que necesitará de tiempo y esfuerzo para la obtención de resultados positivos, que le permitan consolidarse como una institución con presencia y responsabilidad.

### **2.3 Marco Institucional**

#### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

A continuación trataré de manera resumida, los fundamentos jurídicos, por los cuales el estado ejerce su derecho de tributación a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución es la fuente originaria de todas las legislaciones que conforman el marco jurídico en materia impositiva en nuestro país y por consecuencia, regula la forma en que el Estado se procura los ingresos necesarios para cumplir con los fines que la misma Constitución le señala y con todas las funciones que de ellos se derivan. En el título tercero se consagra la división de poderes de la Federación. En el artículo 49 se declara que la Federación se divide en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El área de imposición corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se encuentra dentro del Poder Ejecutivo.

Los artículos de la Constitución que norman el ámbito impositivo, y que son a la vez fuente y referencia legal obligada en la materia son los siguientes<sup>8</sup>:

---

<sup>8</sup> Todos los artículos descritos se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Art. 27. Define las modalidades de la propiedad, mismas que son referencia en materia tributaria.

Art. 31. Señala la obligación de los ciudadanos mexicanos de pagar impuestos, en su fracción cuarta. "Son obligaciones de los mexicanos: I, II, III y IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del estado o municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Art. 42. Define al territorio nacional, dicha definición es la que se utiliza en términos fiscales.

Art. 73. Otorga al Congreso la facultad para establecer las contribuciones:

- I. Sobre el Comercio Exterior.
- II. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4 y 5 del artículo 27.
- III. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
- IV. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.
- V. Especiales sobre:
  - a) Energía Eléctrica.
  - b) Producción y consumo de tabacos labrados.
  - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
  - d) Cerillos y fósforos.
  - e) Aguamiel y productos de su fermentación.
  - f) Explotación forestal.
  - g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre la energía eléctrica.

Art. 74. Faculta a la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos cuya iniciativa corresponde expedir al Ejecutivo Federal.

Art. 90. Faculta al Poder Ejecutivo para centralizar la administración pública federal y tener a su cargo las secretarías de estado y departamentos administrativos.

Art. 131. Establece la facultad de la Federación para gravar las exportaciones y las importaciones.

Los principios tributarios antes citados, junto con la teoría jurídica fiscal, son el fundamento del marco legal que regula y asienta las normas, a las que se sujetará la actividad impositiva en México.

---

Art. 27, Título Primero, Capítulo I, de las Garantías Individuales.

Art. 31, Título Primero, Capítulo II, de los Mexicanos.

Art. 42, Título Segundo, Capítulo II, de las partes integrantes de la Federación y del Territorio Nacional.

Art. 73, Título Tercero, Capítulo II, del Poder Legislativo.

Art. 74, Título Tercero, Capítulo II, del Poder Legislativo.

Art. 90, Título Tercero, Capítulo III, del Poder Ejecutivo.

Art. 131, Título Séptimo, Prevenciones Generales.

Las leyes fiscales tienen en común, además de los elementos señalados arriba, una estructura jurídica bien definida que en general, se divide en las siguientes partes:

- Disposiciones generales.
- Objeto.
- Sujeto.
- Obligaciones de los contribuyentes.
- Facultades de las autoridades fiscales.
- Casos especiales.
- Procedimientos administrativos, sanciones y recursos legales.

Esta estructura se refleja en las leyes que integran el marco legal en materia de imposición. A continuación se describen sus rasgos principales:

### **Estructura jurídica en materia de imposición**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Fiscal de la Federación

Leyes Anuales de Ingresos de la Federación

- Ley del Impuesto sobre la Renta
- Ley del Impuesto al Valor Agregado
- Ley del Impuesto al Comercio Exterior
- Ley Aduanera
- Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles
- Ley del Impuesto sobre Autos Nuevos
- Ley del Impuesto al Activo
- Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley del SAT

### **Código Fiscal de la Federación**

El código fiscal de la Federación (CFF), fue decretado por el Congreso de la Unión y obliga a las personas físicas y morales a contribuir con los gastos públicos conforme a las leyes fiscales, mediante el pago de impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. Establece que el monto de las contribuciones se actualizará en el transcurso del tiempo, y su pago o monto se considerará en moneda nacional. Para estos trámites se debe contar con una inscripción al Registro Federal de Contribuyentes, siendo obligatorio presentar a la SHCP los estados financieros que certifiquen su actividad. Las autoridades fiscales deben prestar asesoría gratuita al público, y la SHCP está facultada para realizar visitas fiscales, aplicando la penalización en caso de cometerse algún tipo de infracción fiscal, para ello, cada año, se publica la Ley de Ingresos de la Federación.

Este código es la legislación que marca los ordenamientos, y las bases acerca de la tributación en México, de él se derivan las leyes reglamentarias de los distintos impuestos y de los actos de derecho fiscal que generan consecuencias jurídicas, así como de los procedimientos y procesos a llevarse a cabo, para la resolución de controversias referentes a la tributación. Este código entró en vigor a partir del 31 de diciembre de 1981.

Entre los principales apartados contemplados en el código, encontramos los siguientes:

- Disposiciones generales en materia fiscal.
- Derechos y obligaciones de los contribuyentes.
- Facultades de las autoridades fiscales.
- Infracciones y delitos fiscales.
- Procedimientos administrativos en materia fiscal.

El CFF en su título primero se refiere a las disposiciones generales, establece el conjunto básico de definiciones a las que se sujetarán todas las leyes en materia fiscal, y los actos de derecho que se generen en relación con las mismas.

Entre las definiciones más importantes en el texto del CFF cabe destacar las siguientes:

#### Sujetos al Impuesto

Artículo 1. Las personas físicas y morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas, las disposiciones de este código se aplicarán en su defecto, y sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales de que México sea parte. Solo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico.

La Federación queda obligada a pagar contribuciones únicamente cuando las leyes lo señalen expresamente. Los estados extranjeros, en casos de reciprocidad, no están obligados a pagar impuestos. No quedan comprendidas en esta exención las entidades o agencias pertenecientes a dichos estados. Las personas que de conformidad con las leyes fiscales no estén obligadas a pagar contribuciones, únicamente tendrán las otras obligaciones que establezcan en forma expresa las propias leyes.

#### Clasificación de los impuestos

Artículo 2. "Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones a la seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos (...)" También define los componentes de dos conceptos base en la tributación, los accesorios y los aprovechamientos.

Accesorios: se integran de los recargos, sanciones, gastos de ejecución y de indemnización.

Aprovechamientos: son ingresos por funciones de derecho público distintas a las contribuciones, derivados del financiamiento, en organismos descentralizados y empresas paraestatales.<sup>9</sup>

En este Código Fiscal de la Federación, se encuentran implícitas las diversas leyes anuales de Ingresos de la Federación, como lo son Ley del IVA, ISR, IA, IEPS, etc. mismas que menciono, pero no abundo sobre ellas, derivado de que su gran contenido bibliográfico nos llevaría sin lugar a dudas a dedicar gran parte de este trabajo a estudiarlas y analizarlas.

### **La Ley del Servicio de Administración Tributaria**

Esta ley se encuentra vigente desde el 1 de junio de 1997, y crea el Servicio de Administración Tributaria (SAT), como un órgano desconcentrado de la SHCP que estará a cargo de las actividades recaudatorias del gobierno federal, con autonomía de gestión, técnica y presupuestaria.

Esta ley determina la naturaleza jurídica, objeto y atribuciones del SAT, su organización, y crea también el Servicio Fiscal de Carrera. De esta normatividad se desprende un Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria que establece la estructura organizacional y facultades de sus distintos órganos en los niveles de competencia centralizados y desconcentrados.<sup>10</sup>

Dicha Ley, esta conformada por seis títulos de los que se desprenden capítulos, de los cuales mencionare sus características mas importantes.

### **Título I, de la Naturaleza, Objeto y Atribuciones<sup>11</sup>**

**Artículo 1, de su naturaleza** de éste órgano desconcentrado de la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico, nos indica que cuenta con el carácter de autoridad fiscal, y con las atribuciones y facultades ejecutivas que dicha Ley le otorga.

**Artículo 2, de su objeto** nos habla, sobre la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público, de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras, de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario de dichas disposiciones, y de generar y proporcionar la información necesaria, para el diseño y la evaluación de la política tributaria.

Además de que implantará programas y proyectos, para reducir su costo de operación por peso recaudado, y el costo de cumplimiento de las obligaciones por parte de los contribuyentes.

**Artículo 3, en cuanto a su Autonomía de Gestión, Presupuestal y Técnica**, el SAT gozará de autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objeto, y de autonomía técnica para dictar sus resoluciones.

---

<sup>9</sup> Ayala Espino José, Economía del Sector Publico Mexicano, Editorial Esfinge, Segunda edición junio 2001, México D.F. Pág. 236.

<sup>10</sup> Ayala Espino José, Economía del Sector Publico Mexicano, Editorial Esfinge, Segunda edición junio 2001, México D.F. Pág. 251.

<sup>11</sup> Ley del Servicio de Administración Tributaria, publicada en el DOF el 12 de junio del 2003.

**Artículo 7**, en cuanto a las **atribuciones** del SAT, mencionaré las más relevantes:

- ☞ Recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios de acuerdo a la legislación aplicable;
- ☞ Dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la unidad de apoyo para la inspección fiscal y aduanera;
- ☞ Representar el interés de la federación en controversias fiscales;
- ☞ Determinar, liquidar y recaudar las contribuciones, aprovechamientos federales y sus accesorios cuando, conforme a los tratados internacionales de los que México sea parte, estas atribuciones deber ser ejercidas por la autoridades fiscales y aduaneras del orden federal;
- ☞ Vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras y, en su caso, ejercer las facultades de comprobación previstas en dichas disposiciones;
- ☞ Emitir las disposiciones de carácter general necesarias para el ejercicio eficaz de sus facultades, así como para la aplicación de las leyes, tratados y disposiciones que con base en ellas se expidan.

**El título II, de la Organización;** En este apartado, se menciona como se conforma el organismo, para el adecuado manejo de su encomienda.

**Artículo 8**, el SAT contará con los **órganos** siguientes:

- Junta de Gobierno
- Jefe del SAT y
- Las unidades administrativas que establezca su reglamento interior

**Artículo 9, de la integración** de la Junta de Gobierno, está integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, tres consejeros designados por él de entre los empleados superiores de la SHCP y tres consejeros independientes, designados por el Presidente de la República, dos de estos a propuesta de la reunión nacional de funcionarios fiscales. Dichos nombramientos deben recaer en personas que cuenten con amplia experiencia en la administración tributaria, federal o estatal, y quienes por sus conocimientos, honorabilidad, prestigio profesional y experiencia sean ampliamente reconocidos.

**Artículo 10**, algunas de las atribuciones de la junta de gobierno serán las siguientes:

- Opinar y coadyuvar con las autoridades competentes de la SHCP, en la elaboración de las medidas de política fiscal y aduanera, necesarias para la formulación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales.
- Aprobar la estructura orgánica básica del Servicio de Administración Tributaria, y las modificaciones que procedan a la misma, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, así como el anteproyecto de Reglamento Interior del SAT, y sus modificaciones correspondientes.

- Proponer a la SHCP, como responsable de la política de ingresos, los cambios a la legislación pertinentes para la mejora continua, de la administración tributaria.

Además, la Junta de Gobierno llevará a cabo sesiones ordinarias, por lo menos una vez cada tres meses y extraordinarias, cuando así lo proponga el Secretario de la SHCP o el Jefe del SAT.

En el **artículo 13**, se refiere a los **requisitos** que debe de cubrir el Jefe del SAT, éste será nombrado por el Presidente de la República, estará sujeto a la ratificación del Senado de la Republica o, en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, algunos requisitos son los siguientes:

- Ser ciudadano mexicano;
- Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en las materias de política fiscal y aduanera;
- No haber sido sentenciado por delitos dolosos, que hayan ameritado pena privativa de la libertad por más de un año, o inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Además el Jefe del SAT, podrá ser removido por los siguientes casos:

- Cuando tenga incapacidad física o mental, que le impida el correcto ejercicio de sus funciones durante más del seis meses.
- Deje de reunir algunos de los requisitos señalados en el artículo 13.
- No cumpla los acuerdos de la Junta de Gobierno, o actúe deliberadamente en exceso o defecto de sus atribuciones.

El **artículo 14**, nos habla sobre las **atribuciones** del Jefe del SAT, algunas de las cuales menciono a continuación:

- Administrar y representar legalmente al Servicio de Administración Tributaria, tanto en su carácter de autoridad fiscal, como de órgano desconcentrado, con la suma de facultades generales y especiales que, en su caso, requiera conforme a la legislación aplicable.
- Dirigir, supervisar y coordinar el desarrollo de las actividades de las unidades administrativas del SAT.
- Expedir las disposiciones administrativas necesarias, para aplicar eficientemente la legislación fiscal y aduanera, haciendo del conocimiento de la Junta de Gobierno, aquellas que considere de especial relevancia.
- Participar en la negociación de los tratados internacionales que lleve a cabo el Ejecutivo Federal, en las materias fiscal y aduanera.

El **titulo III, Del Servicio Fiscal de Carrera (SFC)**; El Artículo 15, se refiere a la **finalidad del Servicio Fiscal de Carrera**, la cual será de dotar al SAT, de un cuerpo de funcionarios fiscales calificados, profesionales y especializados, los cuales estarán sujetos a un proceso permanente de capacitación y desarrollo integral, con base en un esquema de remuneraciones y prestaciones que coadyuven al cumplimiento óptimo de su objetivo.



El personal del SAT estará agrupado en tres categorías, las cuales menciono a continuación:

- Funcionarios fiscales de carrera, conjunto de directivos, especialistas y técnicos sujetos a éste SFC.
- Funcionarios fiscales de libre designación, conjunto de directivos, especialistas y técnicos que ingresen al SAT sin formar parte del SFC.
- Empleados de base, conjunto de personas que desempeñen tareas de apoyo a las funciones directivas, de especialización y técnicas, así como de mantenimiento y servicio.

Este apartado también señala los principios sobre los que se regirá el SFC, los cuales serán los siguientes:

- Igualdad de oportunidades para el ingreso y la promoción en el servicio.
- Especialización y profesionalización en cada actividad.
- Retribuciones y prestaciones vinculadas a la productividad.
- Capacitación y desarrollo integral de carácter obligatorio y permanente.

**Artículo 18, de la Comisión del SFC**, será la responsable de la organización y funcionamiento del SFC.

**Título IV, De las disposiciones Generales;** Artículo 19, el SAT podrá contar con **instancias** de consulta, y comités especializados que le permitan mantener una vinculación efectiva y permanente, con los contribuyentes y especialistas interesados en su operación y funcionamiento.

**Artículo 20**, la **relación laboral** entre el SAT y sus trabajadores, se regirán por lo dispuesto en el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y demás ordenamientos jurídicos aplicables.

**Título V, De la Información, la Transparencia y la Evaluación de la Eficiencia Recaudatoria y de la Fiscalización**

**Artículo 21, de la información y transparencia**, anualmente el SAT deberá elaborar y hacer público un programa de mejora continua, que establezca metas específicas, mismo que menciono a continuación:

- Combate a la evasión y elusión fiscales
- Disminución en los costos de recaudación
- Simplificación administrativa y reducción de los costos de cumplimiento al contribuyente, y el aumento en la recaudación esperada por este concepto
- Mejorar la promoción de los servicios, e información que el público puede hacer a través de la red computacional y telefónica, etc.

Además en este apartado, también se habla de que el SAT, está obligado a proporcionar los datos estadísticos necesarios, para que el ejecutivo federal proporcione información al Congreso de la Unión, sobre informes mensuales, trimestrales sobre la evaluación de la recaudación, conforme a un calendario establecido a la

comisión de la SHCP, además del presupuesto anual de gastos fiscales del ejercicio fiscal correspondiente, junto con la iniciativa de ley de ingresos de la federación, y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación.

El capítulo II de este título, señala sobre la evaluación de la eficiencia recaudatoria y de fiscalización, la cual en las tareas de recaudación y de fiscalización del gobierno federal, el SAT estará obligado a proporcionar a la Secretaría de la Función Pública (**SEFUPU**) y a la entidad de fiscalización superior de la federación, en el ámbito de sus respectivas competencias y en los términos de las disposiciones que apliquen, la información estadística en materia de recaudación y fiscalización que estas requieran, así como los elementos para la revisión selectiva que sean necesarios, para verificar dicha información con el único propósito de corroborarla y, en su caso, fincar las responsabilidades que correspondan a los servidores públicos que la hayan elaborado.

## **Título VI, De la Responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria**

### **Capítulo Único<sup>12</sup>**

Por último, el título sexto de esta Ley nos habla sobre las responsabilidades que tiene el SAT, para ello, el **Artículo 34**, sobre que el SAT, será **responsable** del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les correspondan, así como todos los referentes a casos de responsabilidad, que apliquen supletoriamente las disposiciones de derecho federal que rijan materias similares, y los principios generales del derecho que mejor se avengan a la naturaleza y fines de la institución.

Desde esta perspectiva es como concluye el capítulo 2, en el cual explico el origen, evolución, integración y marco institucional del Servicio de Administración Tributaria SAT, además de la enorme encomienda que tiene, para el adecuado manejo de los ingresos públicos y la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, tarea sin lugar a duda estratégica, ya que es uno de los elementos clave, para el adecuado financiamiento y control económico en nuestro país.

---

<sup>12</sup> Ley del Servicio de Administración Tributaria, publicada en el DOF el 12 de junio del 2003.

## Capítulo 3 Vinculación de la Tecnología con la Teoría Económica

### 3.1 Pensamiento Económico Clásico

Entender el estado actual de la tecnología, implica considerar a las diversas fases de desarrollo humano por las que se han transitado, ya que el proceso de trabajo posee una dimensión social dirigida a la realidad: el proceso de trabajo y la configuración social van de la mano, y se desenvuelven casi de manera paralela.

El ritmo vertiginoso en la evolución de la estructura productiva a escala mundial, se debe en gran medida, al impacto de las nuevas tecnologías y al papel fundamental que la ciencia ha venido gradualmente desempeñando, en relación con la producción.

Las transformaciones científicas que se dieron a finales del siglo XIX y a mitad del siglo XX en el área de la mecánica, en los energéticos, en la física y en la química, en la construcción y en otros campos mas, introdujeron en su momento la posibilidad de lograr economías de escala y de expandir el comercio en forma masiva, penetrando fronteras, derrumbando pensamientos políticos, y transformando estructuras productivas y formas de organización social.

Las industrias que surgen ahora como exponente típico de los avances tecnológicos, y que son las más dinámicas dentro de la economía, son las de telecomunicaciones y aquellas que producen herramientas y equipo de procesamiento informativo, como las computadoras, los semiconductores y las novedades en el software.

Podríamos deducir que los avances tecnológicos logrados por la humanidad en las dos ultimas décadas, se comparan con lo alcanzado en los dos siglos anteriores, por lo que se espera que para los próximos años el ritmo de la innovación tecnológica se intensifique, modificando dramáticamente los estilos de vida y sobre todo, las formas de producir, transformando la actividad de las instituciones sociales y políticas prevalecientes, con el objeto de facilitar la realización de las transacciones económicas en el marco de una economía global.

	Sociedad de "Primera Ola" o Pre-Industrial	Sociedad de "Segunda Ola" o industrializada	Sociedad de "Tercera Ola" o Informatizada
<b>Recurso Clave</b>	La Tierra	La Maquina	El Conocimiento
<b>Economía Dominante</b>	Agrícola	Industrial	De Servicios
<b>Grupos Sociales</b>	Campesinos Terratenientes	Obreros Empresarios	Consumidores Tecnócratas
<b>Tecnologías Dominantes</b>	Agrícola	Energía y Procesos	Informática, Telemática, Robótica, Biotecnología, Nuevos Materiales
<b>Lapso de la Historia</b>	Del siglo XXX a.C. al siglo XVIII d.C.	Del siglo XVIII d.C. a 1950	A partir de 1950
<b>Desarrollo Económico</b>	Lineal Moderado	Exponencial y Conflictivo	Asintónico Equilibrado

Fuente: Daniel Bell & Alvin Toffler, en Revista de la CEPAL No. 45, 1991, Pág. 70.

El cuadro anterior nos explica que no habría sido posible el avance de la ciencia, sin un elevado nivel de conocimiento científico, médico y matemático.

En el campo de los materiales, se reduce gradualmente la dependencia de las materias primas y el uso de la energía; la biología genética ha traspasado el límite de lo imaginable, para entrar a una fase de alteración y creación de formas de vida, enlazando aún más lo sintético a lo natural.

Estos cambios se sustentan en una transformación cualitativa, en la cual la ciencia precede a la técnica y ésta a la producción. La ciencia es un requisito previo del avance técnico y productivo, por lo que resulta un componente de las fuerzas productivas de la sociedad.

### **Concepción de la Ciencia y la Tecnología para los Clásicos**

La influencia de la tecnología en el desarrollo económico, ha sido reconocida desde los inicios de la ciencia económica, pues se encuentra presente en las reflexiones de destacados precursores. En la historia del pensamiento económico, su papel ha variado desde la perspectiva que le atribuye cada pensador. En términos generales, se le dio relativa importancia en la época de los clásicos, y en la actualidad casi no hay autor que no se refiera a ella.

A partir de la Revolución Industrial (último tercio del siglo XVIII y primer cuarto del siglo XIX), el elemento tecnológico ha ido creciendo en importancia, y es ahora donde adquiere un elevado nivel como una de las variables más importantes de la economía, tanto en las naciones desarrolladas como en las subdesarrolladas.

De entre las principales relaciones que guarda el progreso tecnológico con el proceso económico, tenemos que en el sistema capitalista la producción se lleva a cabo por medio de dos factores: capital físico y trabajo en condiciones de rendimientos constantes a escala y por lo tanto, de rendimientos decrecientes de cada uno de los factores de la producción; planteamiento reconocido como representativo de la teoría del desarrollo económico.

El interés de cada productor en favor de mejorar su nivel de costos, y sobre todo, de ampliar su margen de ganancia, le motiva a perfeccionar constantemente las formas en que combina los factores de la producción.

Incluso, desde los inicios del maquinismo se ha venido enjuiciando el hecho de que la evolución de la técnica, ha implicado el empleo creciente del factor capital, al resaltar la capacidad de la maquinaria para elevar la productividad a costa de sustituir trabajo humano.

Con la introducción de la maquinaria se vincula a un factor adicional de la producción: la mano de obra, considerada como un apéndice de las condiciones laborales, que se han impuesto desde el surgimiento de la era industrial hasta nuestros días, puesto que la relativa posición del trabajador, proviene de la necesidad de actualizarse en el nuevo empleo.

### 3.1.1 Enfoques de diferentes Pensadores de la Teoría Económica

#### **Adam Smith (1723-1790)**

En su obra plantea que el aumento de la productividad se debe esencialmente a la división del trabajo, y que ésta crece con mayor rapidez en la industria que en la agricultura, siendo los únicos sectores donde reconocerá su existencia, además de que la propia división del trabajo se ejemplifica mejor en el sector industrial, por lo que el aumento de la productividad se debe a tres causas principales: mayor destreza del obrero, ahorro de tiempo que se perdía al pasar de una ocupación a otra, y a la intervención de un gran número de máquinas, que facilitan y abrevian el trabajo, capacitando a un hombre a realizar la tarea de muchos.<sup>1</sup>

Por que inventar siempre más máquinas con el fin de simplificar el trabajo, reducir su duración y permitir a un solo hombre ejecutar las tareas de varios, constituye un factor primordial para el aumento de la producción per cápita.

Adam Smith establece que para lograr que aumente el número de trabajadores productivos, tiene que haber un incremento del capital disponible, en tanto las aptitudes de los obreros serán mayores en la medida del adelanto de las máquinas o los instrumentos que facilitan y abrevian el trabajo, así como la división del trabajo más acertada; o dicho de otra forma: del avance de la tecnología.

Así se comprende cuanto se facilita y abrevia el trabajo si se emplea maquinaria apropiada, como por ejemplo: "dos hombres y tres caballos rendirán más trabajo en una jornada, arando, que veinte hombres sin nada. El molinero y su ayudante producirán más con el molino hidráulico que una docena con el molino manual, aunque este sea mecánico".<sup>2</sup>

Explica que la invención de las máquinas que facilitan y abrevian la tarea, tiene su origen en la propia división del trabajo. El hombre adquiere una mayor aptitud para descubrir los métodos más idóneos y expeditos, a fin de alcanzar un propósito, cuando tiene puesta toda su atención en un objeto.

Gran parte de las máquinas empleadas en las manufacturas, en las cuales se halla subdividido el trabajo, fueron al principio invento de artesanos comunes, pues estando ocupado cada uno de ellos en una operación sencilla, toda su imaginación se concentraba en la búsqueda de métodos rápidos y fáciles para ejecutarla.<sup>3</sup>

#### **David Ricardo (1772-1823)**

En el modelo ricardiano el progreso tecnológico de la economía regula, en gran parte, la tasa de aparición de los rendimientos decrecientes. A lo largo de todo su análisis destaca la influencia de los factores tecnológicos

---

<sup>1</sup> Smith, Adam: "Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones". Fondo de Cultura Económica. 1994, página 11

<sup>2</sup> Op. Cit. Página 12 Libro 1°. Capítulo I: De la División del Trabajo

<sup>3</sup> Op. Cit. Páginas 12-15

en la economía, pues estima que estos contribuyen a compensar los rendimientos decrecientes en la productividad marginal de los factores de la producción.

Esto es, que la tasa de innovaciones tecnológicas determina la productividad de los factores de la producción y por tanto, el capital deja de ser el factor determinante del desarrollo, puesto que aún sin aumentar la existencia de capital, el fondo acumulado de conocimientos de la sociedad, permite utilizar mejores técnicas que aumenten la productividad marginal del capital y de la mano de obra, lo que resulta en un mayor producto aún con las mismas cantidades de factores productivos.

En su análisis hace intervenir la ley de los rendimientos decrecientes. En la variante extensiva de ésta ley, para cada periodo de tiempo, a una superficie determinada de suelos por explotar se añade una cantidad determinada de capital trabajo; a medida que pasa el tiempo, las tierras que se someten al arado son cada vez menos fértiles, mientras que la proporción de capital y de trabajo invertida permanece invariable, de suerte que los rendimientos disminuyen de un periodo a otro.

Es evidente que Ricardo no podía concebir a la tierra y al capital como dos elementos intercambiables en ese contexto; la calidad de los bienes de capital mejora o persiste con el tiempo, pero no se deteriora jamás: la calidad de los factores de producción siempre se considera idéntica. Expresada en esa forma, la función de producción es el reflejo de las posibilidades técnicas en una época determinada.

El maquinismo fue visto para él, como un posible medio de defensa del capitalista contra la elevación de los salarios: "las fuerzas mecánicas y las humanas están en perpetua competencia, y frecuentemente ocurre que las primeras no se emplean, sino cuando se eleva el precio de las segundas, siendo la propia introducción de las máquinas, consecuencia del encarecimiento de la mano de obra."<sup>4</sup>

La introducción de la máquina da por resultado la economía de un solo factor de producción: la mano de obra, siendo que "la sustitución del trabajo humano por la maquinaria es, a menudo, muy perjudicial a los intereses de la clase trabajadora".<sup>5</sup>

Es así que los cambios tecnológicos tienen un efecto fundamental en el empleo de mano de obra, ya que intensifican el uso del capital fijo, alterando su proporción en la relación a la utilización de mano de obra, esto es, el fondo de salarios.

Y en todo caso, la clase obrera quedaba expuesta también entre los terratenientes, quienes usufructuaban la elevación del precio de las subsistencias mediante el cobro de la renta de la tierra.

David Ricardo contempla en el maquinismo un proceso de sustitución de trabajo por capital, en el cual resulta evidente una dirección del progreso técnico hacia el ahorro de trabajo, o hacia la intensificación del uso de capital.

---

<sup>4</sup> Heerje, Arnold: "Economía y Progreso Técnico", Fondo de Cultura Económica, 1979, página 29.

<sup>5</sup> David Ricardo: "Principios de Economía Política y Tributación", Fondo de Cultura Económica, 1987, página 289.

## **Karl Marx (1818-1883)**

Para Marx, la variable tecnológica esta constituida por la organización del trabajo, la destreza de la mano de obra y su status en la sociedad, el conocimiento del empleo de los recursos y materiales, los medios y procesos técnicos, y el estado general de la ciencia, porque "sean cuales fueren las formas sociales de producción, sus factores son siempre los trabajadores y los medios de producción. Para que se produzca, deben combinarse: la forma en que se lleva a cabo esta combinación distingue las diferentes épocas económicas de la estructura social"<sup>6</sup>

Marx sostiene que el desarrollo del proceso de trabajo es el desarrollo de las fuerzas productivas, posibilitando que la ciencia se convierta en una rama más de la producción. Por ello, la ciencia tiene como objeto el descubrir nuevas propiedades de los objetos, porque "lo que diferencia unas épocas de otras no es lo que se hace, sino como y con que instrumentos o medios de trabajo se hace"<sup>7</sup>

En plena época de la revolución industrial, se percató de la enorme importancia de los adelantos tecnológicos dentro del modo de producción, y analiza los efectos de la introducción de nuevas tecnologías sobre el empleo, haciendo alusión al uso preferencial que se hace de los nuevos capitales, formados para explotar nuevas invenciones y descubrimientos, y para el perfeccionamiento de la industria, reflejados en la maquinaria.

La máquina ocupa el lugar de las herramientas que eran utilizadas por el artesano, dando inicio la máquina-herramienta o máquina de trabajo como un mecanismo compuesto, esto es, como herramientas mecánicas que originan la Revolución Industrial del siglo XVIII, al sustituir al hombre en el manejo de los medios de trabajo.

Maquina-herramienta, "que una vez que se le transmite el movimiento correspondiente, ejecuta con sus partes, las mismas operaciones que antes efectuaba el obrero con sus herramientas análogas"<sup>8</sup>, siendo entonces que la máquina surge del instrumento de trabajo, de donde opera de manera combinada por diversas herramientas, aspecto que en la manufactura estaba dividido y se efectuaba sucesivamente, pero proporcionando al sistema de máquinas, la base natural para la división y organización del proceso de producción.

Con la paulatina desaparición de la etapa manufacturera, surge la actividad industrial basada en la fábrica, el origen de la mecanización intensiva característica del sistema capitalista, que cuando obtiene un nivel determinado de productividad, no solo logra de la sola introducción de maquinaria, sino también de una división del trabajo mas avanzada, de un mejoramiento en la organización del trabajo o de un aumento en la escala de producción.

---

<sup>6</sup> Marx, Karl: "El Capital". Tomo II. Vol. IV. Siglo XXI Editores, pagina 43.

<sup>7</sup> Marx, Karl: "El Capital". Tomo 1. Vol. 1 Siglo XXI Editores, pagina 218.

<sup>8</sup> Marx, Karl: "El Capital". Tomo 1. Vol. II. Siglo XXI Editores, pagina 454.

Marx afirma que el aumento de la productividad de la mano de obra, solo significa el aumento de la tasa de explotación, y consideró a este respecto, que es la tasa de cambio tecnológico, el factor determinante de la tasa de cambio, en las proporciones de capital constante al trabajo empleado (capital variable).

Es así que el nuevo capital atrae un número cada vez menor de obreros, a medida que aumenta su composición orgánica, colaborando así a la formación del ejército industrial de reserva y a la caída de los salarios. En consecuencia, el grado de adelanto tecnológico alcanzado en una sociedad, está estrechamente relacionado por su inversión bruta, y que ante una menor masa de fuerza de trabajo, se basta para poner en movimiento una masa mayor de maquinaria y de materia prima, a medida que se renuevan los activos fijos.

El cambio de capital variable a capital constante, determina la tasa o ritmo al cual ocurre el desplazamiento de la mano de obra en la producción. En el transcurso del tiempo, el progreso tecnológico tiende al empleo de técnicas de producción, que llevan al uso intensivo de capital constante en detrimento del variable, dando lugar con ello a la formación del ejército industrial de reserva, es decir, de desocupados.

### **Joseph A. Schumpeter (1883-1950)**

Considera que las transformaciones en los métodos de producción, constituyen una característica fundamental del capitalismo, desde su perspectiva, las realidades de la tecnología influyen en el desarrollo de la vida económica y las leyes de esta última influyen, a su vez, en el adelanto y la aplicación práctica de los métodos técnicos.

El rasgo característico predominante del sistema capitalista, es la introducción de nuevas combinaciones y la innovación es el rasgo fundamental del capitalismo, ya que "las invenciones carecen de importancia económica en tanto que no sean puestas en práctica"<sup>9</sup>.

Schumpeter distinguió dos tipos de influencias: los efectos de los cambios en la disponibilidad de factores (bienes de producción, mano de obra y recursos naturales) y los efectos de los cambios tecnológicos y sociales (tecnología y ambiente sociocultural).

A los primeros los denominó componentes del crecimiento y a los segundos componentes del desenvolvimiento o evolución. Dicho desenvolvimiento o desarrollo estaba condicionado por las nuevas combinaciones de los factores de la producción, combinaciones que solo podían ser creadas por un tipo especial de hombre: el empresario innovador.<sup>10</sup>

El "hombre empresa" es para Schumpeter, aquel personaje que introduce la creación de nuevas combinaciones en un mundo de incertidumbre, y tiene el valor de lanzarse a nuevas empresas. La expresión "desarrollo técnico", es referida para las innovaciones que implican nuevos métodos de producción. Según

---

<sup>9</sup> Schumpeter, Joseph A. "Teoría del desenvolvimiento económico. Una investigación sobre las ganancias, capital, crédito, interés y ciclo económico", Fondo de Cultura Económica, 1978, Pág. 98

<sup>10</sup> Op. Cit. Pagina 84.



Schumpeter, son las condiciones socioeconómicas las que propician la aparición de la clase empresarial, si es que aquellas son favorables.

El empresario innovador debe reunir dos requisitos indispensables para serlo: en primer lugar, debe tener conocimientos técnicos suficientes, para poder realizar una nueva combinación de factores productivos o saber aprovechar los inventos que no se utilicen. No es necesario que el empresario sea quien haga los inventos, sino el que los valore en el momento oportuno; en segundo lugar, debe poseer la cualidad de conseguir y canalizar los créditos necesarios, para llevar a cabo los nuevos procesos productivos. La tasa de innovación en las técnicas de producción "depende del nivel de actividad empresarial, la que a su vez, esta regulada por la tasa de aparición de nuevos empresarios y por la creación de créditos"<sup>11</sup>.

La aplicación de novedosas combinaciones por parte de los hombres de empresa, es posible sin que previamente haya invención; por lo demás, es posible que los inventos como tales, no den lugar a innovaciones y que sean cuales fueren, no tengan ninguna consecuencia económica.

Schumpeter explica la dinámica económica en términos de tecnología, pues de la innovación surge el factor que rompe el circuito estacionario, al considerar que "el desenvolvimiento se da por los cambios de la vida económica que no hayan sido impuestos desde el exterior, esto es, que tengan un origen interno... Todo proceso de desenvolvimiento reposa finalmente sobre el desenvolvimiento precedente... este se origina desde una posición sin desenvolvimiento... Todo proceso de desenvolvimiento crea condiciones para el siguiente... Es un cambio espontáneo y discontinuo... que desplaza el estado de equilibrio existente con anterioridad..."<sup>12</sup>.

Para el sistema capitalista, las ganancias significan la acumulación del capital, pero solo las nuevas combinaciones de factores, o sea los cambios tecnológicos, pueden producir ganancias. "Sin desenvolvimiento no hay ganancia y sin esta no hay desenvolvimiento. Debemos añadir además... que sin ganancia no habrá acumulación de riqueza. Al menos no existiría el gran fenómeno social que tenemos a la vista; este es indudablemente una consecuencia del desenvolvimiento y sobre todo de la ganancia"<sup>13</sup>

La tasa de acumulación aumenta o disminuye, al aumentar o disminuir la tasa de cambio tecnológico, por lo que de manera directa, el proceso de desarrollo schumpeteriano se lleva a efecto si se realiza un caso, o una combinación de los casos siguientes: 1) la introducción de una mercancía nueva; 2) el desarrollo de un nuevo método de producción; 3) la apertura de un nuevo mercado; 4) la conquista de una nueva fuente de materia prima y 5) un cambio en la organización de una industria. Todos estos casos, en especial el primero, el segundo y el cuarto presuponen cambios tecnológicos.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Op. Cit. Paginas 114 y 115.

<sup>12</sup> Op. Cit. Paginas 74 y 75.

<sup>13</sup> Op. Cit. Pagina 159.

<sup>14</sup> Op. Cit. Pagina 77.

### 3.1.2 Factor Humano (Capital Humano)

#### Tecnología y Capital Humano

El manejo de las tecnologías avanzadas, exige de los trabajadores un proceso de aprendizaje y perfeccionamiento continuo, a través de la formación suplementaria para mantenerse al tanto en las novedades de su especialidad, debido a que las innovaciones tecnológicas modifican las condiciones laborales.

Para enfrentar estos retos, la mano de obra ha tenido que pasar por una etapa de transformación en su propio quehacer del trabajo, lo que no hace referencia que para que pueda ser un agente más de consideración en los cambios productivos, requiere de la capacitación. Además, la competitividad que cada trabajador desempeña en sus funciones, depende directamente del tipo de educación recibida.

El objeto de la capacitación entonces, es perfeccionar las destrezas y habilidades existentes, facilitando así la adaptación del trabajador a las nuevas tecnologías, readiestrando además a aquellos cuyas labores se han vuelto obsoletas.

Cuando se logra obtener un mejoramiento en la calidad de la mano de obra, gracias a la educación y a la capacitación, surge entonces la formación del capital humano.<sup>15</sup>

De manera contemporánea, se entiende al capital humano como "el acervo de conocimientos y habilidades que los habitantes de un país poseen, y que son directamente aplicables a los procesos productivos".<sup>16</sup>

La teoría del capital humano se enfoca en la distribución que un individuo hace de su tiempo entre varias actividades en el presente, influyendo sobre su productividad en el futuro.

Esta es la trascendencia de la capacitación, tanto para los trabajadores despedidos, como para aquellos cuyo puesto de trabajo y calificación pueden hacerse obsoletos, como consecuencia de los nuevos procesos productivos, porque en el futuro inmediato, uno de los grupos más significativos dentro de la empresa será el de los obreros técnicamente calificados.

Sin duda alguna, la acumulación de capital humano, en la forma de educación y capacitación, es hoy el principal impulso del crecimiento económico, presentándose como requisito indispensable para su mejor distribución: si la prioridad antes concedida era incrementar el capital físico, hoy se da consolidar el capital

---

<sup>15</sup> Una de las dificultades inherentes a la medición del capital humano es que una cuantificación exacta del aprendizaje del ser humano es una tarea por demás compleja, ya que la educación no es aprovechada de manera uniforme por todos los individuos; el grado de aprovechamiento depende de las aptitudes innatas de los individuos, de la voluntad de aprender, las facilidades de materiales de apoyo, el entorno social en que se estudia, etc. véase: Becker, Gary S "Human Capital, a theoretical and empirical approach, with special referente to education".

<sup>16</sup> Katz, Isaac: "Educación, elemento clave del desarrollo económico", ponencia presentada en el X Congreso del Colegio Nacional de Economistas, A.C. titulado "México: perspectivas de una economía abierta", los días 11 y 12 de marzo de 1993 en la ciudad de México.

humano, por lo que se tienen que reconocer las ventajas que en el plano económico proporciona la capacitación de los recursos humanos.

Esta acción es decisiva para mejorar los niveles de la productividad: reformar a fondo el sistema educativo para el trabajo tecnológico.

Debemos considerar que el mismo cambio tecnológico, no solo está compuesto por las innovaciones en el capital físico, sino que es apoyado en gran medida por los aumentos en la calidad de la mano de obra. Esto se sustenta por el hecho de que una mayor calidad de la mano de obra, constituye un elemento imprescindible para elevar directamente la productividad en el trabajo.

Y que sin lugar a dudas, es una condición necesaria para aprovechar mejor las innovaciones tecnológicas, ya sean propias o del exterior, aumentando de manera indirecta la productividad del factor capital.

### **3.1.3 Enfoques Tecnológicos**

La importancia actual del conocimiento, como base para la gestación de la ciencia y la tecnología, en el proceso de desarrollo, y el cambio económico en el acontecer mundial durante los últimos años, se ha caracterizado por el acelerado progreso tecnológico. El conocimiento que antes se había aplicado tradicionalmente al ser, hoy se aplica al hacer, convirtiéndose entonces en un recurso adicional.

El conocimiento pasa a ser la característica central de la sociedad postindustrial, y su importancia seguirá creciendo en el futuro.<sup>17</sup> La forma de alcanzar el desarrollo y el poder económicos en el siglo XXI ya no será mediante la explotación de materias primas y del trabajo manual del hombre, sino... mediante la aplicación de los recursos de la mente humana.<sup>18</sup>

Es así que la llamada "sociedad del conocimiento"<sup>19</sup> incorpora una nueva dimensión económica mundial, pues afrontamos hoy en día nuevos retos y responsabilidades, que nos exige capacidad por aplicar nuestro propio aprendizaje a las situaciones presentes, y de prever las implicaciones que esto conlleva para el futuro.

La revolución científico-tecnológica conforma entonces lo que podríamos llamar, un cuarto sector de la economía: la ingeniería del conocimiento.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> "Mientras el concepto final del industrialismo era rechazado en Estados Unidos, en Japón quienes debían tomar decisiones importantes en las empresas, la política y los medios de comunicación lo recibían y adoptaban con todo entusiasmo y llegaban a la conclusión de que el conocimiento sería la clave del crecimiento económico del siglo XXI". Toffler, Alvin. "El cambio de poder". Pagina 32.

<sup>18</sup> Op. Cit. Paginas 32 y 33.

<sup>19</sup> "El conocimiento ha pasado de ser un accesorio del poder del dinero y del poder del músculo, a ser su propia esencia. De hecho, es el amplificador definitivo. Esta es la clave del cambio del poder que nos espera y explica el porque la batalla por el control del conocimiento y de los medios de comunicación se están enardeciendo por todo el mundo", Op. Cit. Pagina 41.

<sup>20</sup> "La proliferación de esta nueva economía del conocimiento es, de hecho, la nueva fuerza explosiva que ha lanzado a las economías avanzadas a una enconada competencia mundial, enfrentando a los países socialistas con la realidad de su amarga obsolescencia, forzando a muchas naciones en vías de desarrollo a descartar sus tradicionales estrategias económica, y que en la actualidad, está desarticulando las relaciones de poder, tanto en la esfera personal como en la esfera pública" Op. Cit. Paginas 32 y 33.

En la medida en que las nuevas tecnologías y los procesos de producción, modifican a la economía internacional, nuestro futuro depende ahora, mucho más que hace una generación, de la capacidad de adquirir, transmitir y aplicar el conocimiento al trabajo, ya que solo a través del aprendizaje organizado, sistemático y con objetivos, se puede transformar la información en conocimiento, y posibilitar que este sea usado como una herramienta del cambio individual y social.

Con la llamada "revolución de la productividad" que planteó en 1881 Frederick Winslow Taylor,<sup>21</sup> se aplicó el conocimiento al estudio del trabajo, su análisis y planificación, además de sostener de que el principal beneficiario de los frutos de la productividad tenía que ser el mismo trabajador.

## **Tecnología y Educación**

Alfred Marshall, en sus Principios de Economía establecía que "la más valiosa de todas las formas de capital, es aquel invertido en los seres humanos"<sup>22</sup>, argumento que ejemplifica el papel que ocupa la educación en el desenvolvimiento económico.

La educación, es en sí, la apropiación de valores y conocimientos; el conjunto de habilidades, actitudes y destrezas; y la formación de capacidades de decisión y elección, para que los miembros de una sociedad puedan convivir, comprender y transformar su medio natural, social y cultural, sin dejar de considerar las tendencias de conservación y cambio,<sup>23</sup>

Nos encontramos en un mundo de proliferación de nuevos actores,<sup>24</sup> por lo que el sector educativo debe estar conformado por los educadores del sector educativo, y los educadores del sector productivo, que sustenten una población competitivamente educada; esto representa que el sistema productivo por sí mismo, demandará trabajo calificado, por lo que la oferta laboral debe de contar con la preparación mínima necesaria que responda a los requerimientos del mercado.

La importancia de la educación en el nuevo escenario de globalización comercial, y de competitividad mundial, se hace cada vez más evidente. Entramos a un modelo productivo basado en la inteligencia cultivada, porque al convertirse en el elemento central del nuevo paradigma productivo, la transformación educativa se gestiona como un factor de importancia, para desarrollar la capacidad de innovación y creatividad.

Hoy en día, la destreza humana es quizá la más importante fuente perdurable de ventaja competitiva para las naciones; el trabajo se ejecuta en una institución única que es la empresa, siendo a la vez un sistema técnico,

---

<sup>21</sup> "El Economista Mexicano", Revista del Colegio Nacional de Economistas, A.C. enero-marzo de 1993, página 268.

<sup>22</sup> Marshall, Alfred, Londres 1890

<sup>23</sup> De acuerdo con Guillermo Labarca en su artículo titulado La formación de habilidades básicas y la capacitación para el trabajo productivo: "Entre las habilidades básicas se hallan la capacidad de plantear y formular problemas, la capacidad analítica, la capacidad de trabajar en equipo, la disposición a aprender y otras", Revista de la CEPAL número 59, agosto de 1996, página 55.

<sup>24</sup> "Las calificaciones que se necesitan hoy son complejas, implican nuevas formas de organización del trabajo y cambian muy rápidamente debido a la innovación tecnológica y a la importancia que ha adquirido la competencia internacional" EP. Cit. Página 56.

económico y administrativo. Por tal motivo, la educación no podrá permanecer confinada solamente dentro de las escuelas: cada institución que provea empleo podrá ser simultáneamente un centro educativo.<sup>25</sup>

Por eso es que los recursos humanos, pasan a ser una nueva variable de la competitividad, por lo que las empresas deberán integrar como herramientas de nueva tecnología, a la organización del trabajo y la formación de su personal.

En este capítulo, se muestra la vinculación de la tecnología con la teoría económica, desde los diferentes enfoques de los pensadores más reconocidos, además de un breve recorrido sobre la vinculación que surge de la Tecnología con el Capital Humano y su importancia como base para el desarrollo económico mundial.

---

<sup>25</sup> De acuerdo a una entrevista que concediera José Sarukhan Kermez al periódico "El Economista" publicada el día martes 10 de noviembre de 1996. página 49, se comentaron las ausencias de definiciones entre la industria, la academia y la tecnología: "... no ha estado claro hacia donde mover la industria. Hacen falta definiciones, incluso en la vinculación de la empresa con la academia... Por ello, hace falta mayor claridad en las políticas de promoción... mientras muchas empresas insistan en importar tecnología y no invertir recursos en una tecnología propia, no se podrá avanzar a un verdadero desarrollo en campos que ahora requiere el país".

## Capítulo 4 El Uso de la Internet en el SAT

### 4.1 Solución Integral del SAT

Actualmente el SAT, se encuentra inmerso en un profundo proceso de transformación. La razón es fácil de entender: la brecha que existe entre los resultados de la Institución, sin lugar a dudas importantes, y los objetivos que deben cumplir son considerables.

La diferencia entre lo que el SAT hace y lo que puede y debe hacer, dimensiona también el país que queremos. Únicamente con la participación activa e involucramiento responsable de todos los ciudadanos y servidores públicos, se podrá alcanzar.

Reconociendo entonces, importantes áreas estructurales de oportunidad, y la necesidad de que el SAT pueda trabajar alrededor de mecanismos eficientes y eficaces, se está construyendo una Solución Integral para la Administración Tributaria, que armonice y maximice la gestión tributaria en nuestro país.

Dicha iniciativa, busca simplificar los trámites y la relación con los contribuyentes, tomando en consideración que es precisamente el contribuyente, la figura central y el eje sobre el que se desenvuelve el Ciclo Tributario; asimismo, aumentar la base de quienes aportan recursos tributarios y consecuentemente incrementar, sin impuestos adicionales, la recaudación.

En el proceso de Transformación se involucran las siguientes vertientes:

**Recurso Humano.-** Reconociéndolo como el principal y más importante activo de la organización. Sólo con el compromiso total de toda la organización será posible cumplir con los objetivos planteados.

**Normatividad.-** Entendiendo que si bien se determina un marco jurídico y de actuación, se debe buscar conjuntamente con los órganos e instancias legislativas y normativas externas e internas, la simplificación que se pretende.

**Procesos.-** Transitar en forma armónica de funciones verticales hacia procesos y servicios, fortaleciendo un trabajo colaborativo, que permita desarrollar actividades alrededor de los mismos mecanismos y fuentes de información, evitando retrabajos y duplicidades.

**Información.-** Administrar y compartir en forma integral la información, uno de los recursos más importantes del SAT, nutriendo y compartiendo en forma eficaz todos sus elementos.

**Tecnologías.-** Contar con los instrumentos que ayuden a soportar los requerimientos de la organización, bajo las aplicaciones y recursos idóneos para ello.

## Introducción a la Solución Integral<sup>1</sup>

La Solución Integral para la Administración Tributaria es un cambio institucional profundo, que impacta a toda la organización y que pretende que el servicio al contribuyente, la fiscalización y la recaudación federal, puedan ser llevadas a cabo de manera más eficiente y eficaz.

Esta Solución, contempla cambios que requieren redefiniciones en materia de procesos, organización, gente, modelos de información, y el aprovechamiento de las tecnologías disponibles a partir de un principio de Arquitectura Institucional<sup>2</sup>, que busca dar consistencia y armonía como un todo interdependiente.

Implica una modernización, una transformación de fondo en las maneras de actuar de la Institución, que evoluciona a partir de la revisión de su quehacer actual, para rediseñarlo de acuerdo a las mejores prácticas mundiales, y de ahí mantener una visión de mejora continua.

El proceso obliga al establecimiento de una cultura colaborativa, donde el trabajo de cada cual tiene un significado y un valor fundamental, relación que se considera de punta a punta, tomando en cuenta las diversas áreas que intervienen en los distintos momentos de la operación del SAT, que interactúan dentro de un mismo flujo, para obtener un resultado que para todos sea comprensible y transparente.

A continuación presento algunas **ventajas**<sup>3</sup> que tiene para los contribuyentes, dicho sistema:

- Simplificación de procedimientos y trámites.
- Multiplicación de medios y puntos de atención y contacto.
- Seguridad en las operaciones.
- Acreditación y reconocimiento de acciones, actores y actuaciones.
- Velocidad de respuesta en la atención a requerimientos y necesidades.
- Reconocimiento al cumplimiento de las obligaciones.

Algunos **beneficios** para el SAT:

- Administración integrada del Ciclo Tributario.
- Visión integral del contribuyente y su situación fiscal.
- Reducción del uso del papel.
- Automatización, estandarización y simplificación de procesos.
- Centralización de procesos y consolidación de funciones.
- Optimización en ocupación de instalaciones.

---

<sup>1</sup> <http://99.95.140.117/solucionintegral/>, Pagina Web del Servicio de Administración Tributaria (Solución Integral).

<sup>2</sup> Arquitectura Institucional.- Es una práctica que permite a la organización, trabajar en un esquema de mejora continua que apoya la alineación de todas las dimensiones de la Solución Integral, ayudando a identificar el impacto de los cambios necesarios a la operación de manera oportuna. Expedientes del Cambio, <http://IntraSAT.gob.mx>.

<sup>3</sup> <http://99.95.140.117/solucionintegral/>, Pagina Web del Servicio de Administración Tributaria (Solución Integral).

- Información en línea, es decir en tiempo real, a través de todas las áreas funcionales de la organización.
- Exactitud y estandarización de datos en toda la organización.
- Mejora continua que permite realizar adecuaciones a los procesos, para garantizar que siempre se cuente con una solución, acorde a las necesidades de la institución.
- Cuenta tributaria única por contribuyente.
- Control de obligaciones en línea.
- Información de administración del riesgo, para determinar los perfiles del riesgo.
- Manejo unificado de la identidad del contribuyente.
- Portal como punto principal de entrega de información y servicios.
- Modelo integral de seguridad.
- Información consistente y confiable, que al facilitar su análisis, privilegia la toma de decisiones, y una adecuada planeación a largo plazo.
- Mejoras en la función de adquisición, arrendamientos y contratación de bienes, servicios y obras

#### **Beneficios para la gente del SAT**

- Nuevas y mayores oportunidades de crecimiento y desarrollo. Fortalecimiento de habilidades y competencias.
- Capitalización de capacidades y talentos.
- Reconocimiento al desempeño.
- Facultades y recursos para la toma de decisiones.
- Personal enfocado a tareas analíticas y dinámicas.
- Equipos multidisciplinarios enfocados a resultados.
- Mandos fortalecidos con capacidades gerenciales y técnicas.
- Información disponible, confiable y oportuna para apoyar el trabajo encomendado.
- Eliminar la duplicidad de trabajos.

#### **Marco Estratégico**

La Solución Integral del SAT, es la columna vertebral que contribuye a la consolidación de la Institución, cuya finalidad es la de recaudar de manera eficiente y eficaz, comprendiendo al contribuyente como eje de toda la operación, identificando sus requerimientos y necesidades.

El objetivo general de esta solución, se basa en constituir una solución integral para la Administración Tributaria, que apoye la transformación del SAT para el efectivo cumplimiento de sus propósitos, mediante la implementación de los **objetivos específicos** que menciono a continuación:

- Simplificar los procedimientos, garantizando el cumplimiento de las leyes aplicables.
- Adoptar o capacitar las mejores prácticas mundiales aplicables en materia tributaria.
- Automatizar las transacciones, para dar mayor atención al trabajo táctico y analítico.



- Dar preferencia a la utilización y **aprovechamiento integral de medios electrónicos**.

Dichos objetivos, se alinean directamente con los cuatro objetivos del SAT, los cuales muestro a continuación:



Fuente: <http://99.95.140.117/solucionintegral/>, Pagina Web del Servicio de Administración Tributaria (Solución Integral).

**1. Facilitar y motivar el cumplimiento voluntario<sup>4</sup>:** Una de las premisas fundamentales de este órgano desconcentrado, es centrar la atención en el contribuyente y cubrir sus necesidades, para satisfacer sus expectativas en la relación con la autoridad fiscal.

Si bien pagar impuestos no es agradable para los ciudadanos, sí es posible minimizar esta consideración, al convertir esta responsabilidad en un acto ágil y sencillo, que no inhíba a quienes desean cumplir voluntariamente con sus obligaciones fiscales, y se ven desalentados por los elevados costos en tiempo, dinero y esfuerzo.

De ahí que a través de este objetivo, el SAT lleve a cabo todo lo necesario para transformar la percepción ciudadana, de que pagar impuestos es complicado, y motivar con acciones de valor agregado el cumplimiento voluntario. Para ello, entre otras acciones, esta institución puso en marcha distintos programas y proyectos para transparentar y simplificar los trámites y servicios, que reduzcan los costos para el contribuyente, y que acerquen cada vez más la Administración Tributaria a los contribuyentes a través de los servicios electrónicos.

También de busca perfeccionar los esquemas de atención personalizada, a fin de garantizar que los centros de atención sean cada vez más confortables y eficientes, y que cuenten con servidores públicos altamente calificados, para orientar a los contribuyentes con la eficacia, claridad, calidez y vocación de servicio que los contribuyentes demandan.

<sup>4</sup> <http://99.95.140.117/solucionintegral/>, Pagina Web del Servicio de Administración Tributaria (Solución Integral).

Están previstas las implantaciones de acciones novedosas, que fomenten una cultura tributaria en la sociedad, a fin de lograr arraigar un compromiso profundo con este deber cívico en los actuales y futuros contribuyentes, del que depende el bienestar y desarrollo de nuestra nación.

Además de fortalecer los esquemas y medios de comunicación e interacción con la sociedad, para poner a su disposición, y con oportunidad, toda la información fiscal que requieren consultar, así como puntos de contacto, que permitan conocer de inmediato, sugerencias para derivar de ahí medidas de mejora continúa.

**2. Combatir la evasión, contrabando e informalidad:** La evasión fiscal atenta contra la sociedad, y fomenta una distribución injusta de la carga fiscal, que indigna a quienes pagan sus impuestos puntualmente. Evadir significa omitir una responsabilidad y disfrutar de los beneficios que otros hacen posible. Significa negar a muchos, oportunidades en el presente y en el futuro, restar al país servicios que son indispensables para la atención y desarrollo de su población.

Para prevenir y en su caso sancionar el delito de la evasión fiscal, con todas las herramientas legales a su alcance, el SAT recurre a técnicas de inteligencia, para disponer de información puntual, oportuna y suficiente que permita cerrar la brecha entre quienes cumplen, e incumplen sus obligaciones fiscales, con el establecimiento de medidas que desalienten a quienes desafían al fisco, y convenzan a los indecisos de que la irresponsabilidad o el dolo tienen altísimos costos.

Esto mediante la Implementación de estrategias nuevas y eficientes, que permiten a la institución confrontar el contrabando de productos y mercancías extranjeras, para proteger la planta productiva nacional. Se continúa con acciones encaminadas a modernizar las aduanas, y a exigir a quienes en ellas se desempeñan una conducta íntegra.

La institución puso en marcha una campaña dirigida a quienes han optado por permanecer en la informalidad, a fin de facilitar su regularización y garantizar que cumplan con las obligaciones fiscales que les corresponden.

En resumen el SAT debe de trabajar en diversos frentes, en donde se combatan todas las prácticas irregulares, que merman los ingresos del país y fomentan la inequidad entre sus ciudadanos.

**3. Eficientar la Administración Tributaria:** En el SAT se lleva a cabo una intensa labor para transformar la cultura del esfuerzo, que implica el trabajo por inercia y la multiplicidad de tareas con medianos logros, en una cultura de productividad y resultados.

Pone énfasis en la planeación, el control y el seguimiento como pilares de la actuación del Servicio, a fin de racionalizar recursos, optimizar capacidades y cumplir sus metas.

Como parte de ello, modernizó la plataforma tecnológica, y los sistemas de información para garantizar una operación ágil y eficiente, que responda con versatilidad a las exigencias del entorno, y que cuente con los insumos necesarios para la oportuna toma de decisiones.

Rediseñó los procesos y estructuras con un enfoque de vanguardia, con la finalidad de aprovechar al máximo cada uno de los componentes de la organización, y evitar la duplicidad de esfuerzos o la desarticulación de acciones.

La racionalidad y la austeridad son premisas fundamentales para su gestión, justificando a cabalidad el uso de todos los recursos, y verificando de manera permanente su adecuada aplicación.

Como elemento fundamental establece indicadores y metas, que orienten y evalúen día con día el quehacer de la institución, que además signifiquen el sustento para rendir a la sociedad cuentas claras de su actuación.

**4. Contar con una organización integrada que sea reconocida por su capacidad, ética y compromiso:** Para el SAT, existe un profundo convencimiento de que el mayor capital con el que cuenta es su gente. Sus servidores públicos son quienes dan vida y materializan la gran responsabilidad de la institución, quienes le dan una imagen e identidad clara ante los ciudadanos, y de quienes depende su transformación, para dar cuerpo y contenido a la visión que se ha trazado.

De aquí, que uno de los objetivos generales, esté enfocado a garantizar un cuerpo de profesionales de excelencia, no sólo por su talento, formación y experiencia, sino también, por su apego a los valores de integridad, probidad y transparencia.

En este sentido, la organización identifica a sus mejores cuadros, a esos hombres y mujeres que están comprometidos con la misión y retos de la Institución, y que dignifican la imagen de sus servidores públicos, ante los ciudadanos por su actuación ejemplar, para ello se han desarrollado instrumentos y estrategias, que garantizan una formación permanente e integral, a fin de impulsar su profesionalización, y el desarrollo de una verdadera carrera fiscal, que propicie su motivación y permanencia dentro de la Institución, con base en el mérito y en los resultados.

De la misma forma, el SAT es inflexible para erradicar conductas ilícitas o deshonestas, que vulneran a la Institución y lastiman a la sociedad, para lo cual mantiene un monitoreo permanente de la confiabilidad de los servidores públicos, para garantizar que quienes laboren en el SAT, efectivamente cuenten con un buen desempeño.

Asimismo, se establece una selección estricta de candidatos a ingresar en la Institución, y se refuerzan las estrategias para la prevención, investigación, detección y denuncia de prácticas corruptas.

En este aspecto y como Institución, el SAT espera, encontrar en los contribuyentes a un invaluable aliado para identificar y dar a conocer conductas de esta naturaleza.

## Alineación con los lineamientos estratégicos del SAT

Con objeto de dar cumplimiento a los cuatro objetivos generales antes mencionados, la institución definió once iniciativas estratégicas, que incorporan de manera ordenada, las demandas para la implementación del proceso de transformación, y que paralelamente sirven de marco para llevar a cabo una operación articulada. La Solución las impacta de forma integral:

1. Desarrollar la organización y el talento humano para administrar el cambio y la transformación.
2. Rediseñar y automatizar los procesos clave.
3. Simplificar los servicios a los contribuyentes apoyados en medios electrónicos.
4. Mejorar la efectividad en las actividades de control de obligaciones, fiscalización y cobranza.
5. Fortalecer el Registro Federal de Contribuyentes.
6. Actuar proactivamente en el marco jurídico.
7. Transformar los datos en conocimiento para la toma de decisiones.
8. Establecer la Aduana Modelo.
9. Promover la cultura fiscal.
10. Establecer las habilidades y sistemas que aseguren la planeación, control y evaluación sistemática, eficiente y transparente.
11. Fomentar la honestidad, la transparencia y combatir la corrupción.



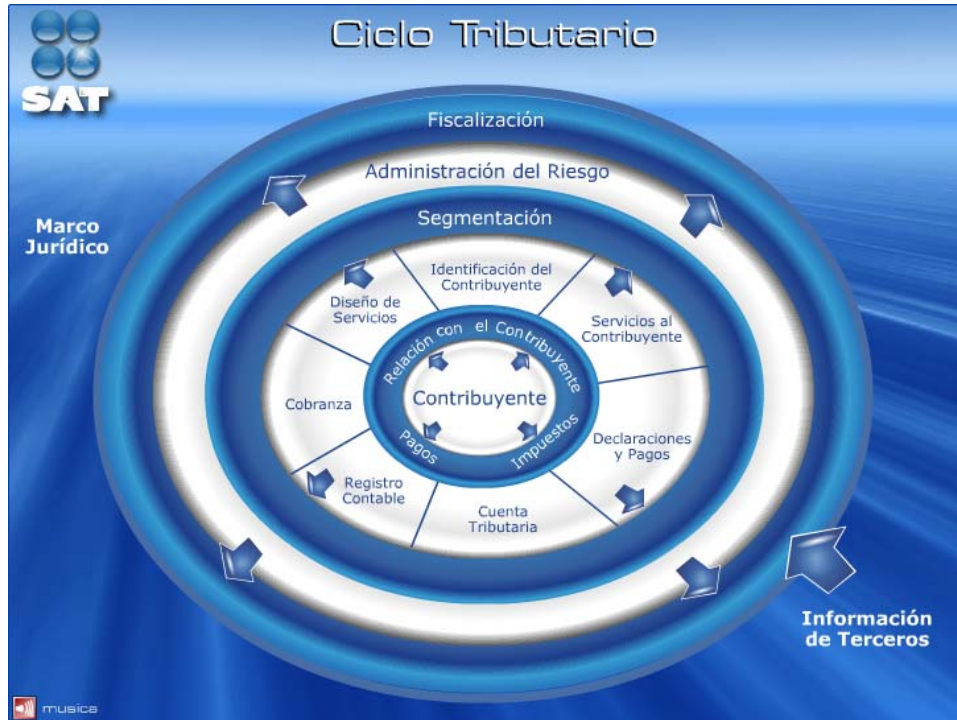
Fuente: <http://99.95.140.117/solucionintegral/>, Pagina Web del Servicio de Administración Tributaria (Solución Integral).

**Ciclo Tributario:** El Ciclo Tributario, es el conjunto que constituye el quehacer fundamental de la Administración Tributaria, integrando las macro-actividades que se llevan a cabo en el SAT para crear la cadena de valor otorgada al contribuyente. Se desenvuelve alrededor de un marco jurídico establecido, desde el mandato de Ley que el SAT recibe respecto al cobro de un impuesto e incluye el registro e identificación de los

contribuyentes, el ejercicio de sus obligaciones y derechos, las acciones para asegurar su cumplimiento y la administración interna de los recursos, de la organización para el soporte de sus actividades sustantivas.

Dentro del Ciclo Tributario, el eje de todas las operaciones es el contribuyente.

### Modelo Referencial del Ciclo Tributario para la Solución Integral



Fuente: <http://99.95.140.117/solucionintegral/>, Pagina Web del Servicio de Administración Tributaria (Solución Integral).

A continuación muestro los elementos que integran el Ciclo Tributario.

**Contribuyente:** Es el eje de la operación del ciclo tributario, y esta contemplado en la nueva Solución Integral, como el elemento principal en el que se basa el diseño de servicios, ofreciendo nuevos canales de atención y confiabilidad en sus trámites.

**Marco Jurídico:** Es el mandato de Ley que el SAT recibe respecto al cobro de impuestos. Al aplicar la normatividad por servicios, se integran como un todo, respetando los derechos del contribuyente y dando certidumbre jurídica al actuar del funcionario público.

**Segmentación:** Se lleva a cabo cuando se dividen los contribuyentes en grupos con características en común.

Dentro de la estrategia de modernización, se busca dar soluciones específicas a grupos homogéneos y segmentados de contribuyentes, permitiendo tener un mejor conocimiento de éste y llevar un control de cumplimiento de obligaciones por medio de técnicas estadísticas de Administración de Riesgos.

**Identificación del Contribuyente:** Constituye un Padrón único con los elementos de identificación, actividad económica, obligaciones, ubicación y relación con otros contribuyentes, simplificando y asignando de una

manera correcta las obligaciones fiscales a través de preguntas sencillas. El Padrón se modificará cuando se presenten avisos al RFC, y autorizaciones para la incorporación a padrones específicos.

Con la solución integral, el contribuyente realizará su inscripción en cualquier Local de Asistencia al Contribuyente o a través de Internet. El seguimiento de las transacciones se reflejará en el Expediente único del contribuyente.

**Servicios al Contribuyente:** Constituye el único frente de atención, que comprende la resolución de casos y consultas, a través de mecanismos y aplicaciones de incentiven una cultura fiscal de cumplimiento, proporcionando una atención personalizada, transparente y expedita.

Toda la información se concentrará en el Centro de Administración de Relaciones con el Contribuyente (CRM), el cual integra las interacciones que el contribuyente realiza con el SAT.

**Declaraciones y Pagos:** Es el insumo principal de información del proceso recaudatorio del SAT. Comienza cuando el contribuyente presenta su declaración en un formato electrónico, efectuando posteriormente el pago en una sucursal bancaria; continúa con la creación de la cuenta del contribuyente, y concluye con la contabilización de las contribuciones pagadas, que es la fuente para la rendición de la Cuenta Pública de los ingresos de contribuciones federales.

Otro elemento interno de Declaraciones y Pagos es:

**Devoluciones y Compensaciones:** Ofrece un esquema automatizado que permite dictaminar, y llevar el control de los importes que tiene derecho el contribuyente de recuperar, cuando cuenta con un saldo a favor, o haya efectuado un pago indebido.

Las solicitudes de devolución pueden realizarse por Internet o en los Módulos de Atención. Las compensaciones pueden ser operadas directamente por el contribuyente en el Portal del SAT, para compensar cantidades a cargo.

**Cuenta Tributaria:** A través de esta, se identifican, clasifican y operan las transacciones derivadas de declaraciones, pagos, devoluciones, créditos, autodeterminaciones y diferentes actos de autoridad que se refiera al contribuyente.

Aporta los elementos necesarios al SAT, para llevar un control mas adecuado de la relación financiera entre el contribuyente y el SAT, dando soporte a la gestión con una visión integral.

**Registro Contable:** Esta conceptualizado como un proceso de interacción con otras áreas del SAT, para integrar en un solo flujo de información las Contribuciones Federales, desde el pago de contribuyentes hasta su rendición en la Cuenta de la Hacienda Publica Federal.

**Cobranza:** Establece los mecanismos de gestión que permiten recuperar los adeudos fiscales, y el importe de las sanciones económicas determinadas por la autoridad o por el contribuyente. Se sigue un proceso que permite optimizar los recursos a través de distintas alternativas:

- Convenio de pago en parcialidades
- La persuasión para el pago oportuno, o la aplicación de la normatividad en materia de cobro coactivo.

**Diseño de Servicios:** Proporciona elementos que se reflejan en una mejora continua, de todos los servicios y aplicaciones informáticas con mayor calidad, eficiencia administrativa y equidad en la aplicación de la ley, contribuyendo a que los beneficios se traduzcan en mayores niveles de recaudación, disponibles para su distribución en el gasto público social.

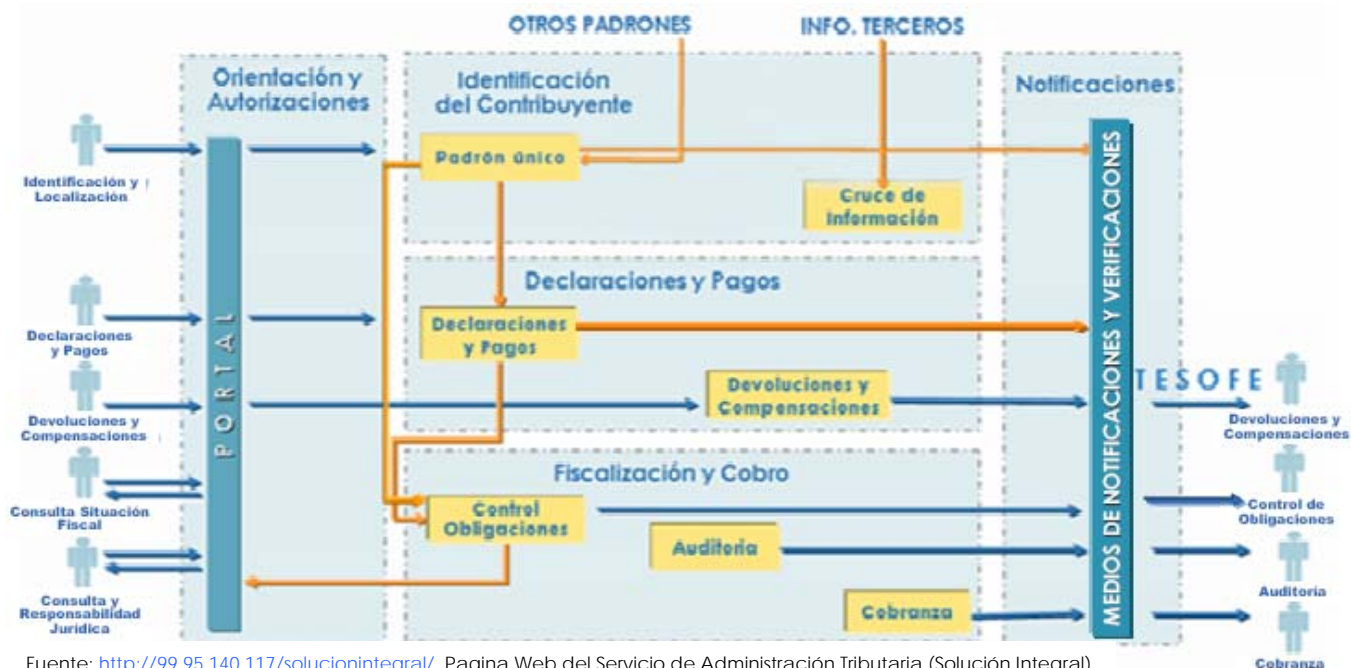
**Información de Terceros:** Los terceros autorizados, son aquellos que intervienen en el Ciclo Tributario sin tener dependencia directa del SAT. Reciben y brindan información de los procesos de la Administración Tributaria.

**Administración del Riesgo:** Desarrolla un mayor conocimiento del contribuyente, y establece patrones de comportamiento con base en su perfil de riesgo.

Dependiendo del segmento al que pertenezca cada contribuyente, se podrán relacionar las variables clave de su identificación, y complementarla con información de terceros para constituir una base de datos, que permita calificar el riesgo para la toma de decisiones.

**Fiscalización:** Selecciona las propuestas de contribuyentes a fiscalizar, proporcionando una solución informática que facilite la emisión, control y seguimiento de los actos de fiscalización, y el oportuno desahogo de los procedimientos de auditoría, garantizando su integridad y confiabilidad, para incrementar la calidad técnica de las revisiones fiscales.

### Modelo de Contacto con el Contribuyente



Fuente: <http://99.95.140.117/solucionintegral/>, Pagina Web del Servicio de Administración Tributaria (Solución Integral).

## Portafolio de Servicios<sup>5</sup>

El portafolio de servicios es uno de los ejes de la Solución Integral que tiene la siguiente estructura básica:



### Los servicios externos<sup>6</sup>

A continuación me permito mostrar, los servicios externos que la Solución Integral brinda al contribuyente:

- **Identificación del Contribuyente**

Constituye un Padrón único con los elementos de identificación y ubicación, simplificando el esquema de asignación e identificación de obligaciones fiscales, a través de preguntas sencillas. La información solicitada por el SAT, consiste en la identificación del contribuyente, actividad económica, obligaciones, ubicación y relación con otros contribuyentes.

El padrón sufrirá modificaciones por medio de avisos del RFC, y autorizaciones para la incorporación de contribuyentes a padrones específicos. El contribuyente podrá realizar su inscripción en el padrón del RFC, en cualquier Local de Asistencia al Contribuyente o vía electrónica. El seguimiento de las transacciones, se reflejará en el expediente único del contribuyente, evitando que los datos se concentren en diferentes fuentes de información.

- **Servicios al Contribuyente**

Es el único frente de atención y resolución de casos y consultas, a través de mecanismos y aplicaciones, que facilitan la comunicación e incentivan una cultura fiscal de cumplimiento. Corresponde a Servicios al contribuyente, mantener actualizadas las nuevas aplicaciones, ofreciendo una imagen y estructura amigables y homogéneas, que a través de ayudas faciliten su uso y permitan una navegación accesible.

Toda la información se concentrará en el Centro de Administración de Relaciones con el Contribuyente (CRM), el cual integra todas las interacciones que el contribuyente realiza con el SAT, para que desde cualquier punto

<sup>5</sup> Portafolio de Servicios.- Permite identificar y establecer la relación existente entre los servicios que dan la cara al contribuyente, los servicios que dan soporte a la operación del SAT, las obligaciones fiscales que se cumplen a través de los mismos para los diversos segmentos de contribuyentes y las disposiciones legales que les dan sustento. <http://99.95.140.117/solucionintegral/>, pagina interna del SAT.

<sup>6</sup> Fuente: <http://99.95.140.117/solucionintegral/>, Pagina Web del Servicio de Administración Tributaria (Solución Integral).



de atención o canal con el que contacte a la organización, exista información suficiente para esclarecer sus dudas, resolver problemas, e informar sobre el estatus de sus trámites y gestiones.

- **Declaraciones y Pagos**

Es el insumo principal de información del proceso recaudatorio del SAT, facilitando y aumentando la eficiencia en el proceso del cumplimiento de las obligaciones fiscales, como parte de la Solución Integral de la Administración Tributaria.

Inicia con la utilización de nuevos formatos de declaraciones, una forma distinta de efectuar el pago, la creación de la cuenta del contribuyente, y concluye con la contabilización de las contribuciones pagadas, que es la fuente para la rendición de la Cuenta Pública, de los ingresos de contribuciones federales.

- **Devoluciones y Compensaciones**

Ofrece un esquema automatizado, que permite dictaminar y llevar el control de los importes que tiene derecho el contribuyente de recuperar, cuando cuenta con un saldo a favor, o haya efectuado un pago indebido. El control de saldos se vincula directamente con la cuenta tributaria.

Las solicitudes de devolución pueden realizarse directamente por Internet, a través de un anexo que se vincula con el Formato Único de Impuestos Federales, así como en Módulos de Atención. Las compensaciones que procedan, pueden ser operadas directamente por el contribuyente en el portal del SAT, para compensar cantidades a cargo, para ser validadas posteriormente por el área responsable.

- **Cobranza**

Establece los mecanismos de gestión que permitan recuperar los adeudos fiscales, y el importe de las sanciones económicas determinadas por la autoridad o por el contribuyente, mediante acciones que aseguren el pago oportuno de los créditos.

Para recuperar la deuda fiscal, se sigue una secuencia lógica de procesos, que permiten optimizar los recursos y facilitar la gestión de cobro existentes, que se llevan a cabo mediante distintas alternativas; la primera de ellas, se basa en convenios de pago en parcialidades, controlando las cuentas por cobrar y las garantías del interés fiscal, y brindando los servicios para hacer consultas y trámites asociados a la gestión de cobranza: la segunda se da a través de la persuasión, como son las llamadas telefónicas, los avisos domiciliados y las visitas personalizadas; y la tercera se enfoca a la aplicación de normatividad, en materia de cobro coactivo, como son los embargos, las intervenciones y los remates.

Con la nueva solución integral, será más rápida y eficaz la consolidación diaria de la información de cobranza, para la generación de consultas y reportes específicos para las autoridades generadoras de crédito, y para los deudores.

- **Fiscalización**

Selecciona las propuestas de contribuyentes a fiscalizar, proporcionando una solución informática que facilite la emisión, control y seguimiento de los actos de fiscalización y el oportuno desahogo de los procedimientos de auditoría, garantizando su integridad y confiabilidad a fin de que se utilice para la toma de decisiones, elemento fundamental para incrementar la calidad técnica de las revisiones fiscales.

Con la Solución Integral se automatiza en gran parte la operación diaria de las áreas y las tareas administrativas actuales, logrando generar información asertiva en cada una de las fases del proceso que permitirá reducir los tiempos de ejecución y aportar elementos que incrementen la percepción de riesgo en el contribuyente, en beneficio de la recaudación primaria y secundaria.

- **Control de Obligaciones**

Se encarga de efectuar acciones eficientes y eficaces, dirigidas a lograr el registro oportuno de cumplimiento voluntario de obligaciones, fortaleciendo la presencia fiscal y generando una alta percepción de riesgo ante el incumplimiento. Verifica patrones de comportamiento de los contribuyentes a través de un modelo de inteligencia de negocio.

Proporciona al contribuyente información puntual y expedita, que le permita tener una visión global de su situación fiscal a través de requerimientos e invitaciones que lo incentiven a cumplir con sus obligaciones fiscales, mejorando la imagen del SAT y reforzando con ello la presencia fiscal.

- **Verificaciones**

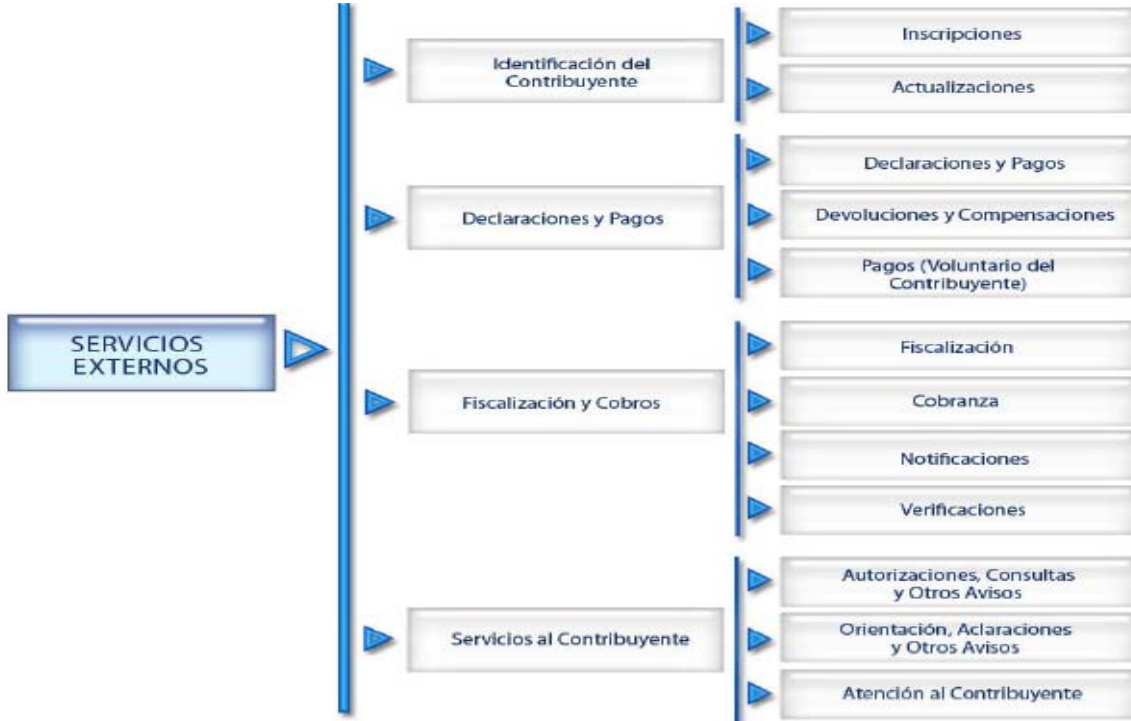
Este servicio permite administrar las verificaciones en materia de RFC y mantener el Padron de contribuyentes actualizado y confiable, a través de verificaciones de campo con personal del SAT o de medios externos.

Se utilizan niveles de servicio con el fin de que los documentos a verificar se cumplan en tiempo y forma, con controles que aseguren un proceso eficaz y nos muestre paso a paso en que etapa del proceso se encuentra cada orden de verificación, desde que se emite hasta que se retroalimenta el resultado a Identificación de Contribuyente y/o servicios interesados, cumpliendo con las formalidades y requerimientos establecidos en las normas que rigen la actuación del SAT.

- **Notificaciones**

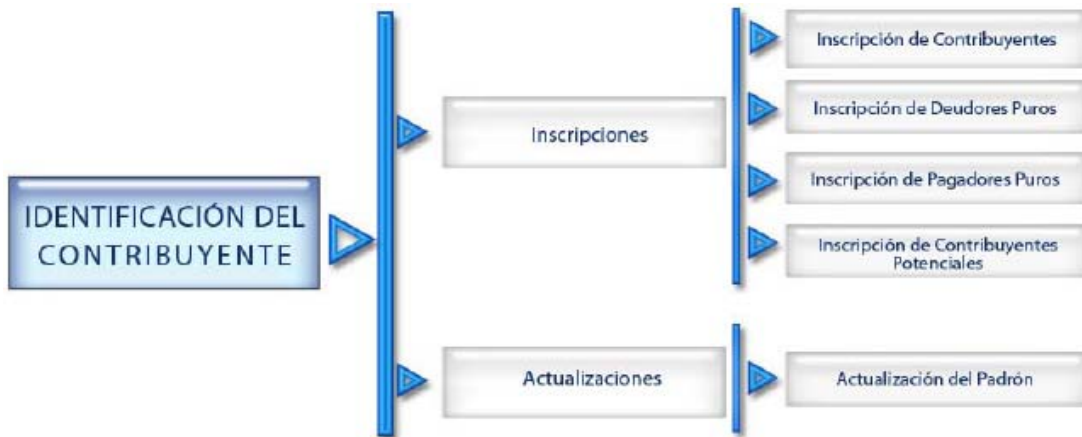
Su objetivo es administrar y ejecutar desde la Solución Integral las notificaciones para los usuarios del SAT que lo requieran, utilizando controles de seguimiento y seguridad, cumpliendo niveles de servicio definidos por prioridades en tiempo y calidad. Se enfoca a la generación de documentos individuales o por lotes, su preparación, el proceso de notificación y la retroalimentación de resultados con reglas que se aplican para el envío oportuno y personalizado de los documentos a notificar.

En el siguiente esquema, muestro de forma sintetizada su relación:



Fuente: Expedientes del Cambio, www.sat.gob.mx.

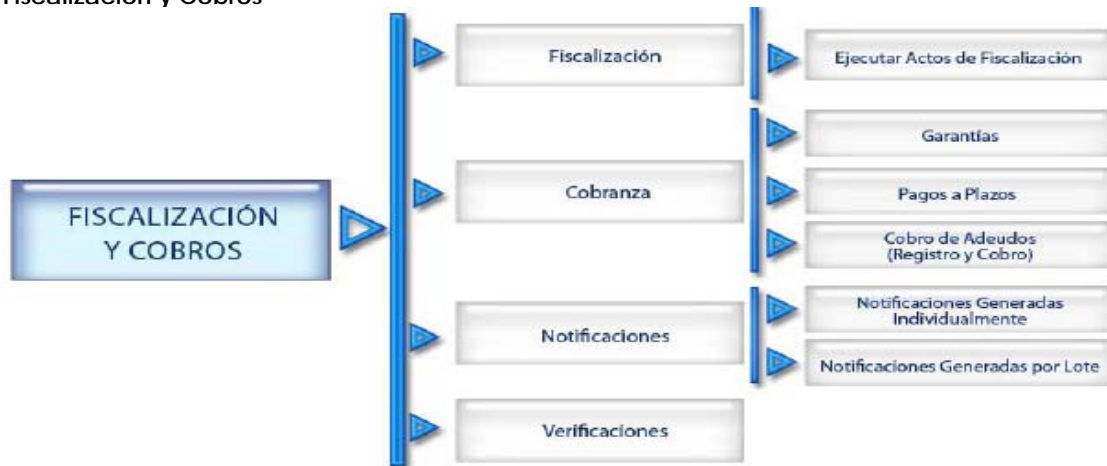
**Identificación del Contribuyente**



**Declaraciones y Pagos**

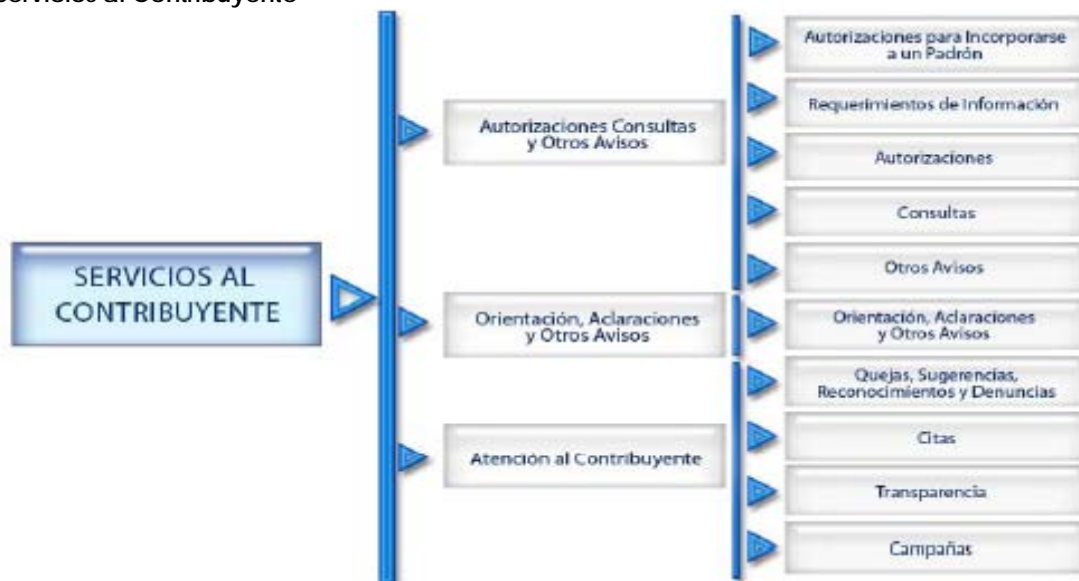


## Fiscalización y Cobros



Fuente: Expedientes del Cambio, [www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx).

## Servicios al Contribuyente



Fuente: Expedientes del Cambio, [www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx).

A continuación se detallan, los **Servicios Internos**<sup>7</sup> de la Solución Integral, enfocados a la operación interna del SAT:

- **Diseño de Servicios**

Evalúa el comportamiento de los servicios en operación, para diseñar mecanismos de mejora continua, de los procesos que los sustentan, permitiéndoles adecuar de forma oportuna su operación a los cambios de normatividad, en cuanto a modificaciones en procedimientos, requerimientos, documentación y aplicaciones informáticas.

<sup>7</sup> Fuente: <http://99.95.140.117/solucionintegral/>, Pagina Web del Servicio de Administración Tributaria (Solución Integral).

Diseño de servicios, establece las alternativas y metas que orientan y evalúan constantemente la eficiencia del SAT, dando seguimiento a las disposiciones que afectan el ámbito fiscal, y así proporcionar elementos para generar, modificar e incorporar servicios de mayor calidad, con eficiencia administrativa, simplificación y equidad en la aplicación de la ley, contribuyendo a que los beneficios se traduzcan en mayores niveles de recaudación disponibles, para su distribución en el gasto público y social.

- **Cuenta Tributaria**

A través de esta, se identifican, clasifican y operan las transacciones derivadas de declaraciones, pagos, devoluciones, créditos, autodeterminaciones y diferentes actos de autoridad que se refiera a dicho contribuyente. Aporta los elementos necesarios al SAT, para llevar un control mas adecuado de la relación financiera entre el contribuyente y el SAT, dando soporte a la gestión con una visión integral.

La cuenta se genera cuando a un contribuyente identificado ante el SAT, se le asocia una obligación fiscal financiera a cumplir. A partir de este momento la cuenta administra esta relación hasta su cumplimiento, emitiendo una línea de captura para hacer su pago, hasta dar soporte a cobranza en sus procesos de cobro.

- **Declaraciones y Pagos**

Esta conceptualizado como un proceso de interacción con otras áreas del SAT, para integrar en un solo flujo de información las Contribuciones Federales, desde el pago de contribuyentes, hasta su rendición en la Cuenta de la Hacienda Publica Federal, dando a conocer la situación financiera y presupuestaria de las operaciones. Esta integración se da a través de la implementación de una herramienta informática, que permite optimizar los procesos generando estados financieros, presupuestarios y, las estadísticas que permitan conocer el comportamiento de la recaudación nacional.

Registro Contable es un insumo importante, para dar transparencia a los procesos contables, y a la recaudación de impuestos, además de proporcionar los elementos necesarios para decisiones de política fiscal.

- **Administración del Riesgo**

Desarrolla un mayor conocimiento del contribuyente, y establece patrones de comportamiento con base en su perfil de riesgo.

Alrededor de los eventos económicos en los que participa el contribuyente, que guardan ciertas condiciones dependiendo del segmento al que pertenecen, se podrán relacionar las variables clave de su identificación, y complementarla con información de terceros, para construir una base de datos a través de la cual se construirá y determinará una calificación que determine el riesgo, para poder tomar decisiones con elementos mas concretos y estructurados.

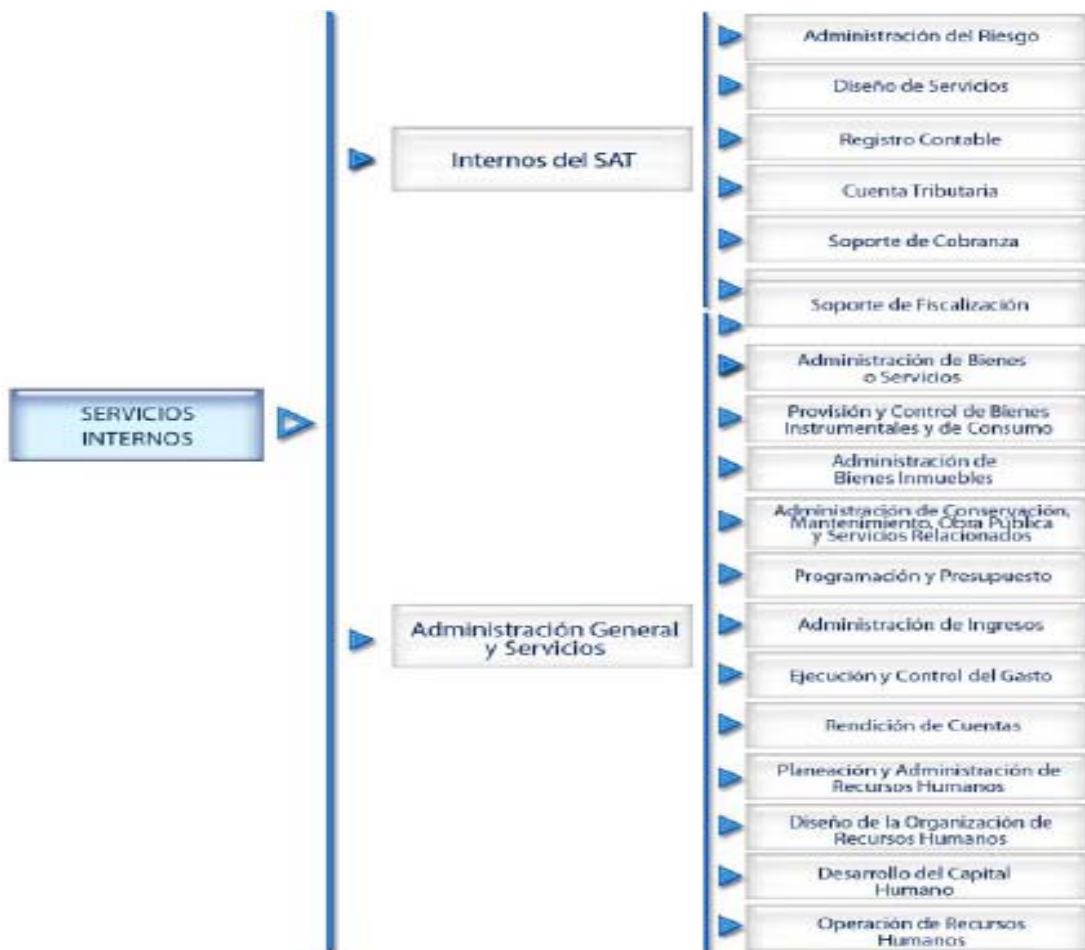
Este modelo establece que los requerimientos y trámites de los contribuyentes, estarán asociados a una calificación de riesgo, que permita ejercer acciones fiscalizadoras mas efectivas, con contribuyentes que no sean cumplidos.

- **Administración General y Servicios**

Este servicio se refiere a los procesos de administración Interna del SAT, contando con bases de datos integradas y únicas, con actualización de la información en el origen.

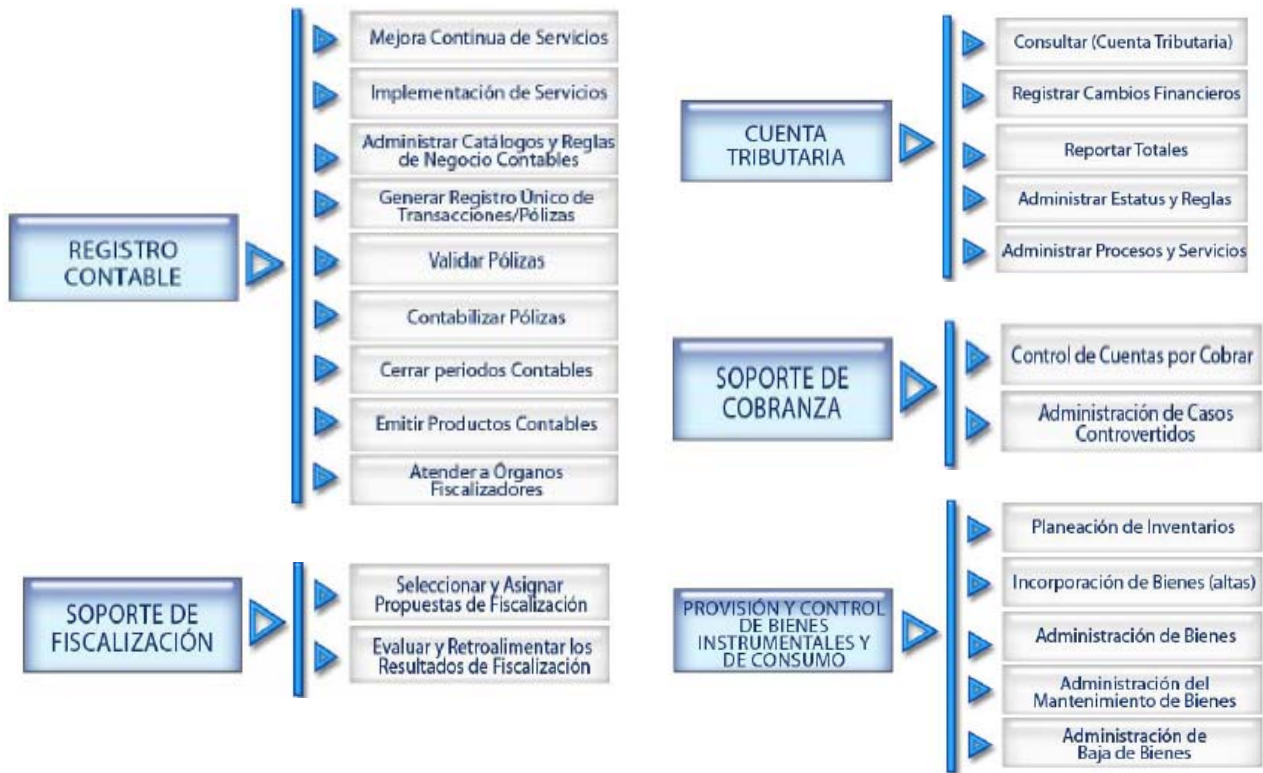
Se avoca a eficientar la Administración Tributaria, aportando esfuerzos para la transformación cultural de productividad y resultados a través de la planeación, control y seguimiento que consoliden los pilares institucionales, a fin de racionalizar recursos, optimizar capacidades y cumplir puntualmente las metas, así como una orientación y evaluación del quehacer de la institución, que signifique el sustento para rendir a la sociedad cuentas claras de su actuación.

Esquemas de los servicios **internos** de la institución





Fuente: Expedientes del Cambio, www.sat.gob.mx.

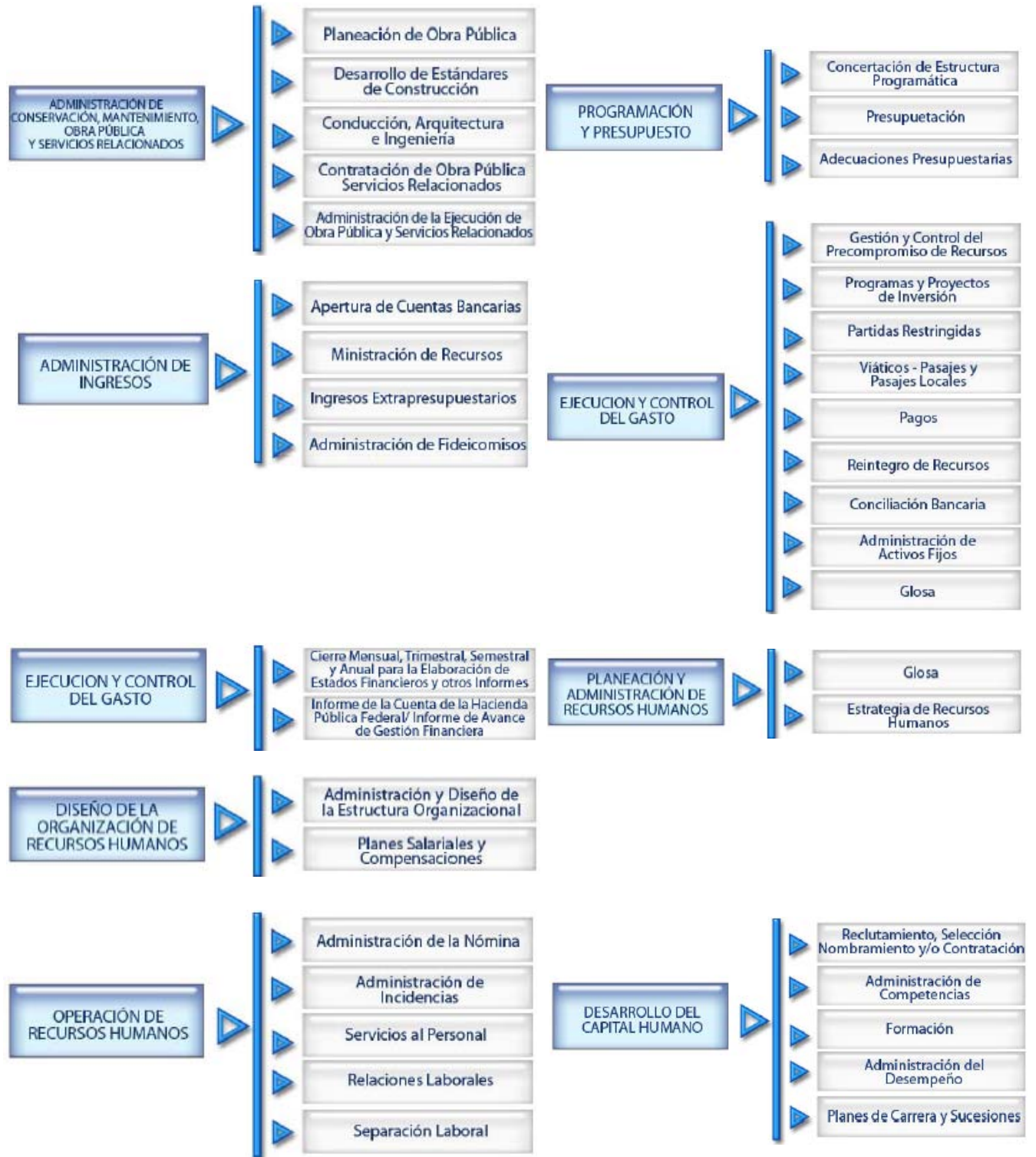


Administración General y Servicios<sup>8</sup>



<sup>8</sup> Fuente: Expedientes del Cambio, www.sat.gob.mx





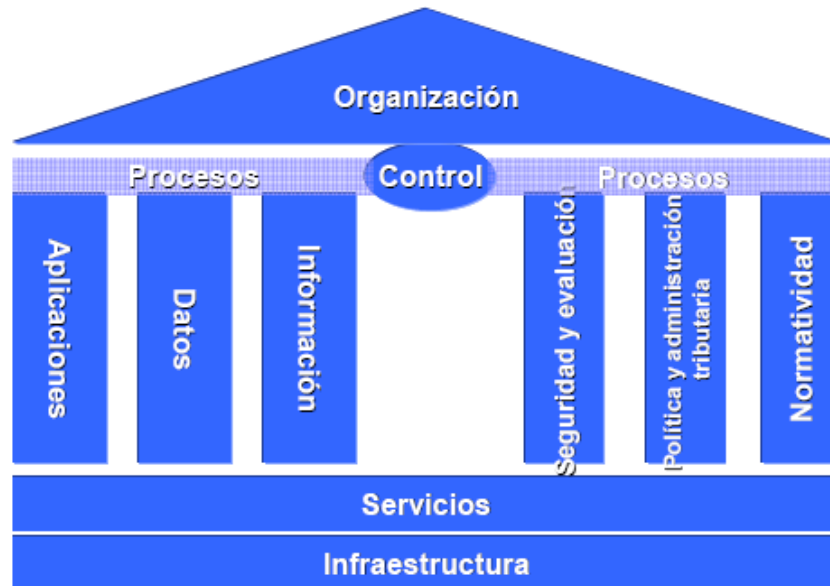
Fuente: Expedientes del Cambio, [www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx).

Es así como de manera esquemática, muestro cada uno de los componentes que integran la Solución Integral, implementado en el Servicio de Administración Tributaria, separado por familias, servicios y subservicios y muestran la vinculación que existe en cada uno de ellos.



## Continuidad de la Solución Integral

El Modelo de Arquitectura Institucional busca la alineación entre la estrategia del SAT, los procesos de negocio, la solución tecnológica, el capital humano y la infraestructura tecnológica, tomando en consideración estos elementos para producir acciones articuladas, en todas las dimensiones para soportar mejor los requerimientos y objetivos en la Institución.



Fuente: Expedientes del Cambio, [www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx)

La Arquitectura Institucional, identifica las relaciones que guardan entre sí las dimensiones en sus diferentes niveles, y permite identificar los impactos que tienen las diferentes capas, ante cualquier modificación o mejora necesaria.

## Nueva Forma de Trabajar

### Normatividad, Criterios y Lineamientos

Como se trabajaba antes (Noviembre 2005)	Como se trabaja ahora
<p>Las disposiciones están desarticuladas, y pueden estar contenidas en uno o varios de los instrumentos y procedimientos institucionales.</p> <p>Los procedimientos y criterios pueden ser aplicados en forma diversa y no general, lo que puede traducirse en márgenes de discrecionalidad.</p> <p>El contribuyente debe conocer y aplicar el marco normativo correspondiente.</p>	<p>Cada una de las disposiciones de Ley, está asociada a uno o varios de los trámites y procedimientos institucionales contenidos en la Solución.</p> <p>Cada una, por lo tanto, tiene un sustento correspondiente con la legislación aplicable.</p> <p>Los procedimientos y criterios que utilice el SAT, son uniformes y de aplicación general.</p> <p>Las modificaciones que pudieran producirse se reflejarán en todo el modelo.</p>

**Identificación del Contribuyente, y sus obligaciones**

Como se trabajaba antes (Noviembre 2005)	Como se trabaja ahora
<p>La inscripción o presentación de avisos al padrón del RFC, deben presentarse en los módulos de atención a contribuyentes, de acuerdo al domicilio del contribuyente, y requiriendo de más de una visita a dichos módulos.</p> <p>El llenado de los anexos para la asignación de obligaciones, se determina con el mejor entendimiento o conocimiento del contribuyente.</p> <p>Los trámites no se realizan en línea si no en sistemas internos de la institución.</p>	<p>La Inscripción al RFC se concluye en una sola visita presencial.</p> <p>La presentación de avisos al RFC podrá operarse en línea por Internet.</p> <p>La asignación de obligaciones se determina con base en preguntas sobre las actividades económicas.</p> <p>Los trámites pueden realizarse en cualquier módulo de atención a contribuyentes del SAT.</p> <p>La Cédula de Identificación Fiscal o la Constancia de Registro al RFC podrá obtenerse por Internet.</p> <p>Se generará un nuevo documento denominado guía de obligaciones, en la cual se detalle la información de las obligaciones asignadas, así como su cumplimiento.</p>
<p>El alta o modificaciones al padrón deben hacerse en forma presencial, requiriendo de más de una visita a las administraciones locales.</p> <p>La determinación de obligaciones se establece, con el mejor entendimiento que el contribuyente tenga de las aplicables.</p> <p>Los trámites deben realizarse ante la jurisdicción que le corresponde.</p> <p>Existen varios padrones no consolidados.</p>	<p>El alta se concluye en una sola visita presencial.</p> <p>Las modificaciones se realizan generalmente por vía electrónica.</p> <p>Las obligaciones se determinan con base en preguntas sencillas.</p> <p>Los trámites pueden realizarse en cualquier administración local.</p> <p>El seguimiento de las transacciones obedece a niveles de servicio, y se reflejan en el expediente único del contribuyente.</p> <p>Padrón único.</p> <p>Modificaciones dentro de la misma Solución.</p>

**Declaraciones y Pagos**

Como se trabajaba antes (Noviembre 2005)	Como se trabaja ahora
<p>Las declaraciones se presentan por medios electrónicos (Discos Magnéticos), en el SAT o en los bancos.</p>	<p>Las declaraciones se presentan por medios electrónicos (Internet), en el SAT.</p>
<p>Las declaraciones del ejercicio y las informativas se presentan en formatos impresos, para rubros de contribuyentes específicos.</p>	<p>Se elimina el uso de formatos impresos.</p> <p>Se utilizan formatos cargados en línea.</p>
<p>Para efectuar el pago de contribuciones federales se</p>	<p>Para efectuar el pago de contribuciones, el</p>

acude directamente a los bancos, utilizando las aplicaciones de Internet y ventanilla.	contribuyente presenta la declaración en el SAT y posteriormente realiza el pago en el banco.
Para las declaraciones informativas y las del ejercicio, se utilizan aplicaciones fuera de línea; sólo para la declaración del ejercicio de ISR, para algunas personas físicas se cuenta con una funcionalidad de llenado en línea.	Para el llenado de todas las declaraciones se contará con la funcionalidad de llenado en línea.

### Devoluciones

Como se trabajaba antes (Noviembre 2005)	Como se trabaja ahora
Para resolver la procedencia de los requerimientos, la Administración Tributaria requiere revisar información no estructurada, que se produce en diferentes trámites que realiza el contribuyente, que tienen lugar en diferentes momentos.	Al contar con el expediente único (que contiene la información de las declaraciones mensuales), se posibilita la devolución en línea.

### Fiscalización

Como se trabajaba antes (Noviembre 2005)	Como se trabaja ahora
La programación de la fiscalización masiva y por contribuyente, se opera de forma desarticulada.	La fiscalización se lleva a cabo, apoyándose en la Administración del Riesgo, Criterios, Objetivos y Patrones de comportamiento.

### Cobranza

Como se trabajaba antes (Noviembre 2005)	Como se trabaja ahora
Administración de cartera por Antigüedad e importe.	Administración de Cartera por segmentos y apoyados en la valuación de cartera y calificación de deudores.
La solicitud o el aviso de pago en parcialidades se presenta en papel en los módulos del SAT.	Solicitud de pago en parcialidades y pago diferido vía Internet.
La solicitud de los estados de cuenta de los convenios de pago en parcialidades, sólo se tramita en los módulos del SAT a petición del deudor.	Ofrecimiento de garantía vía Internet.
En los convenios de pago en parcialidades, más del 70% de los deudores tiene que asistir al módulo del SAT, para que se realice el cálculo de su pago y se le proporcione el formato de pago del mes.	Estados de cuenta por deudor, por convenios de pago o por crédito a través de Internet.
No existe un estado de cuenta por deudor.	Alternativas de cobro tales como llamadas telefónicas, y avisos de adeudo con estado de cuenta.
Se tiene como única vía de cobro el Coactivo.	Pago de créditos a través de Internet o por línea de captura.
En los convenios de pago en parcialidades, el cálculo	En los convenios de parcialidades el deudor conoce de antemano sus "pagos determinados", que

del financiamiento es variable conforme a la tasa de recargos del mes.	consisten en pagos fijos, sin variación mensual durante toda la vigencia establecida.
--	---

### Notificaciones

Como se trabajaba antes (Noviembre 2005)	Como se trabaja ahora
<p>El contribuyente advierte alguna irregularidad u observación sobre sus operaciones posterior a la incidencia, con retrasos considerables, haciéndose acreedor a eventuales sanciones.</p> <p>Las notificaciones son generalmente hechas en su domicilio fiscal.</p> <p>El contribuyente debe acudir a las administraciones locales para resolverlas.</p>	<p>Las notificaciones al contribuyente son hechas generalmente en línea y en forma electrónica.</p> <p>El Servicio de notificaciones permite a los contribuyentes conocer de manera formal los actos administrativos, y la información de su situación fiscal mediante medios de notificación eficientes, por ejemplo, da a conocer el contenido de sus documentos vía electrónica a través del portal privado del contribuyente en el SAT.</p>

### Servicios al Contribuyente

Como se trabajaba antes (Noviembre 2005)	Como se trabaja ahora
<p>El servicio al contribuyente se proporciona desde una administración reactiva por trámites presentados.</p>	<p>Se cuenta con una administración:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reactiva</li> <li>• Estructurada</li> <li>• Integral de la información</li> </ul>
<p>El contribuyente debe acudir a las administraciones locales. La capacidad de respuesta no es inmediata.</p> <p>El Contribuyente, dependiendo del trámite y sus necesidades o dudas, tiene que consultar diversas instancias para solucionarlas.</p>	<p>Se multiplican los medios y puntos de contacto.</p> <p>La capacidad de respuesta es generalmente inmediata.</p> <p>Visibilidad de 360°. (Desde el inicio hasta el final de cualquier trámite)</p> <p>Niveles de servicio.</p> <p>Identificación y folio del caso.</p> <p>El Contribuyente podrá consultar su situación fiscal en cualquier momento y aclarar sus dudas a través en un único punto de contacto.</p>

### Expediente único del Contribuyente

Como se trabajaba antes (Noviembre 2005)	Como se trabaja ahora
<p>Existe en forma fragmentada.</p> <p>No refleja la historia integral del contribuyente.</p>	<p>Incorpora la información por cada contribuyente de toda su relación con la Administración Tributaria.</p>

### Administración del Riesgo

Como se trabajaba antes (Noviembre 2005)	Como se trabaja ahora
El modelo de administración de riesgos es incipiente y desarticulado, respondiendo a patrones irregulares detectados en auditorías o inspecciones.	<p>El modelo de administración de riesgos es integral y responde a las características y patrones de operación del contribuyente.</p> <p>La calificación del riesgo se aplica para la resolución expedita de los trámites del contribuyente (v.gr. devoluciones).</p> <p>La calificación se complementa con información de terceros.</p> <p>Son sujetos de inspección sólo los contribuyentes fuera de parámetros, es decir, con riesgo.</p> <p>Permite dirigir las inspecciones y auditorías con mayor precisión, a contribuyentes que reflejen un patrón de operaciones presuntamente irregulares.</p>

### Cuenta Tributaria

Como se trabajaba antes (Noviembre 2005)	Como se trabaja ahora
No existe.	<p>Un estado de cuenta corriente electrónica por contribuyente.</p> <p>Registra todas las operaciones con la Administración Tributaria.</p> <p>Transparenta y da certidumbre a ambas partes de las transacciones realizadas.</p> <p>La Cuenta Tributaria es dinámica, el contribuyente puede desde ella solicitar operaciones vinculadas (v.gr. compensaciones, devoluciones, acreditamientos).</p>

### Administración General de Servicios

Como se trabajaba antes (Noviembre 2005)	Como se trabaja ahora
El proceso de Administración de los Recursos Humanos, Materiales y Financieros asignados a un área determinada, no se encontraba automatizado.	El sistema AGS permite a los servidores públicos, la consolidación de la administración de los recursos humanos, materiales y financieros a su cargo, en un solo sistema, cuya finalidad, es brindar mejores niveles de servicios para los empleados que integran el SAT.

Fuente: Expedientes del Cambio, [www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx).

Es así, como se integran los componentes de la Solución Integral del SAT, cuya finalidad radica en proporcionar servicios de mayor calidad hacia el contribuyente, que permita una mejor interacción entre la institución y los ciudadanos con el objetivo de hacer más ágil, sencillo y claro el pago de los impuestos.

A continuación presento las siguientes graficas, que de manera detallada muestran la evolución que ha tenido el padrón de contribuyentes a partir de 1994 al 2006, tanto en personas físicas como morales, así como la evolución en el uso de los medios electrónicos para el pago de impuestos.

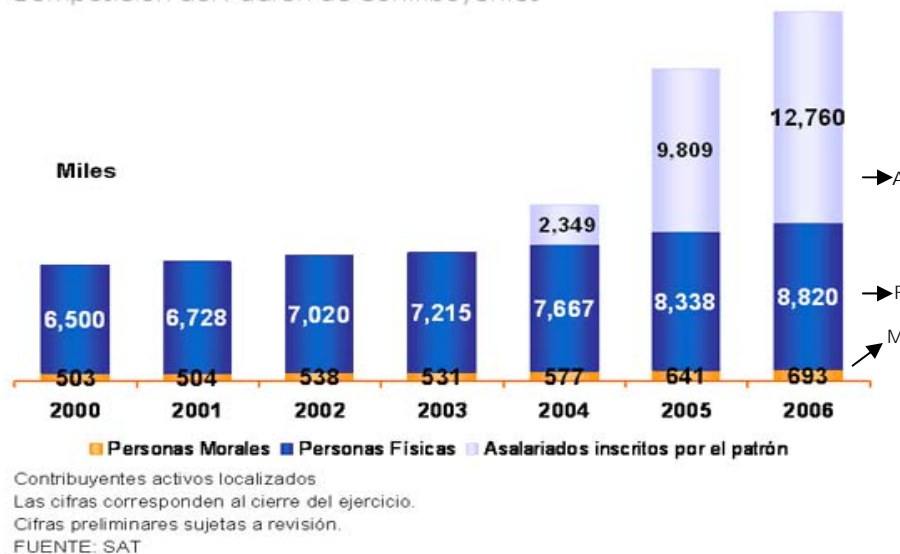
### Contribuyentes activos

Esta gráfica nos permite observar la evolución que ha tenido a través de los últimos años la inscripción de contribuyentes al padrón del SAT.<sup>9</sup>

Número de Contribuyentes



Composición del Padrón de contribuyentes



En estas graficas podemos observar que la incorporación de asalariados se debe mas a un principio de control que a la búsqueda de recaudación, debido a que este grupo opera con la mecánica de retención por los patrones, si bien este registro permitirá mayor certidumbre en el proceso de devoluciones de ISR.

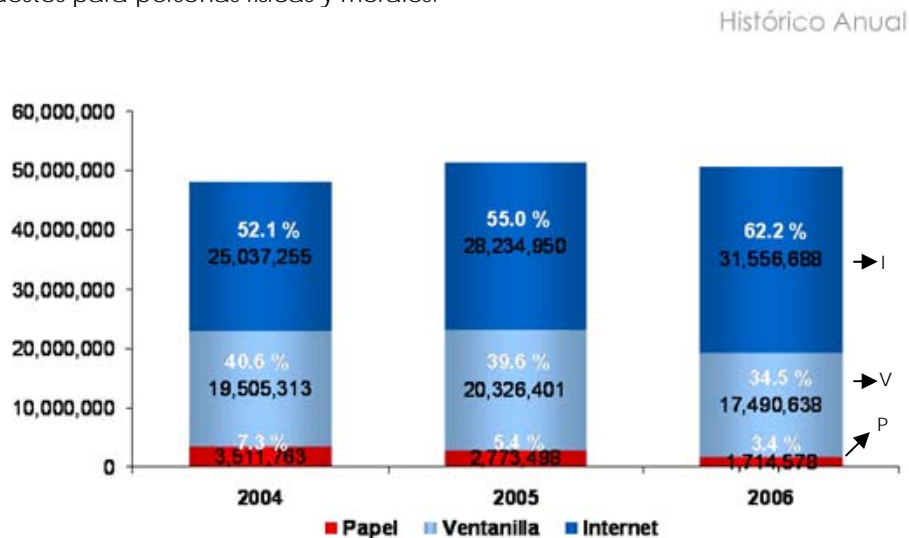
<sup>9</sup> <http://intrasat/Agr>. Pagina IntraSAT, ultima actualización enero del 2007.

\* Inscritos al Padrón

## Evolución en el nuevo esquema de pagos

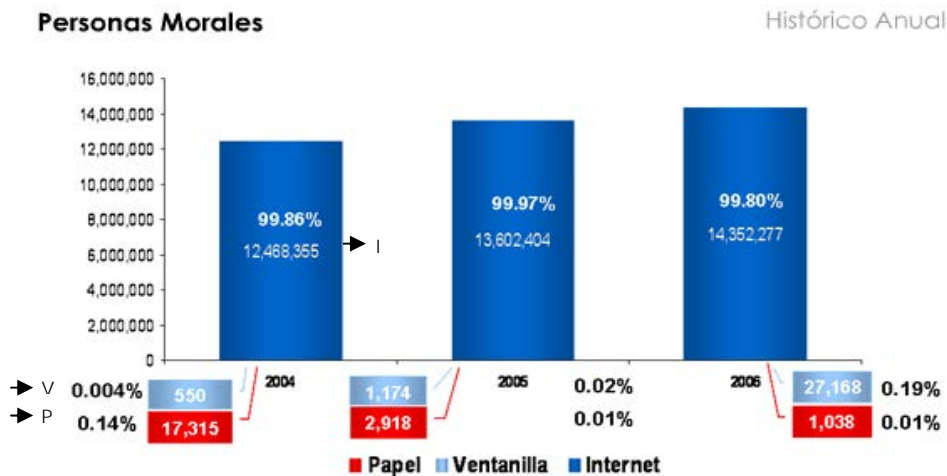
Como parte de la simplificación, una proporción creciente de operaciones (de declaración y pago) se realiza vía Internet: de 52% en 2004 a 62% en 2006. Las personas morales, que participan con 28% del total de operaciones, lo hacen casi en su totalidad por vía electrónica.<sup>10</sup>

A continuación se muestra la evolución que ha tenido el uso de medios electrónicos en los trámites para el pago de impuestos para personas físicas y morales.<sup>11</sup>



Las operaciones comprenden: Declaraciones Anuales, Pagos anuales y Provisionales, Ceros, Correctivas, Pago de Derechos, Productos y Aprovechamientos  
 Cifras preliminares sujetas a revisión.  
 FUENTE: SAT

### Personas Morales



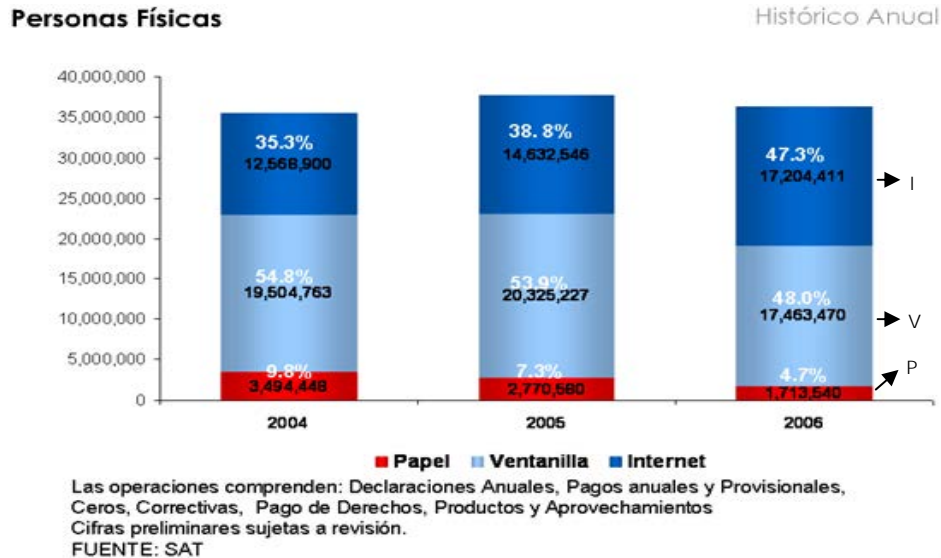
Las operaciones comprenden: Declaraciones Anuales, Pagos anuales y Provisionales, Ceros, Correctivas, Pago de Derechos, Productos y Aprovechamientos  
 Cifras preliminares sujetas a revisión.  
 FUENTE: SAT

En el caso de las personas Morales, la evolución ha sido significativa en comparación con las personas físicas, lo anterior derivado que cuentan con mayores oportunidades para adquirir las herramientas necesarias para hacerlo por medios electrónicos.

<sup>10</sup> Reporte Anual y Líneas Estratégicas 2006 – 2007. Documento emitido por el SAT.

<sup>11</sup> Informe Tributario y de Gestión 2006, Pág. <http://intrasat/presidencia/Default.htm>, SHCP-SAT.

En el caso de las personas físicas, podemos observar un importante avance en el uso Internet, debido a algunos estímulos que otorga el propio SAT (rapidez en las devoluciones, mayor información de asesores mediante la red, etc.), para que los contribuyentes hagan uso de los medios electrónicos.



Hasta aquí podemos observar que existe un incremento importante en el uso de la Internet para el pago de impuestos en el SAT, sin embargo, falta mucho por hacer, para que en realidad se haga eficiente el aparato tributario en nuestro país, ya que por muchos años permaneció estático ante los cambios que se venían dando a nivel mundial, con el uso y aprovechamiento de tecnologías de la información que permitieran, como lo apunte anteriormente, un mejor servicio para el contribuyente en el pago de impuestos .

## 4.2 Comparativos Nacionales

A continuación, muestro los principales resultados a diciembre del 2006, en cuanto a los resultados que proporciona el SAT al Congreso de la Unión, mediante un informe tributario:

Los ingresos tributarios administrados por el SAT, crecieron 13.2% en términos reales y alcanzaron 9.9% del PIB, nivel mas alto desde 1993, en cuanto al Impuesto Sobre la Renta (ISR), registro un crecimiento real del 12.5% y se ubicó en 4.9% del PIB, a pesar de la reducción de las tasas.<sup>12</sup>

La recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), alcanzó un máximo histórico en relación al PIB, el cual fue del 4.1%.

En cuanto al padrón de contribuyentes, este se ubicó en 22.3 millones. Dicho incremento en el año 2006 se debe no solo a la incorporación de asalariados, sino a la inscripción de nuevos contribuyentes y depuración del registro.

<sup>12</sup> Informe Tributario y de Gestión 3° semestre del 2006, SHCP-SAT, <http://intrasat/presidencia/Default.htm>



Es importante señalar que como apunta el Informe emitido por la SHCP, la rentabilidad de la fiscalización aumentó en 43%, gracias al incremento de 54% en la recaudación secundaria.

En montos, el SAT gana más del 50% de las controversias jurídicas.

A continuación muestro los históricos anuales de 1994 al 2006, en relación a los Ingresos del Gobierno Federal, en las siguientes graficas<sup>13</sup>:

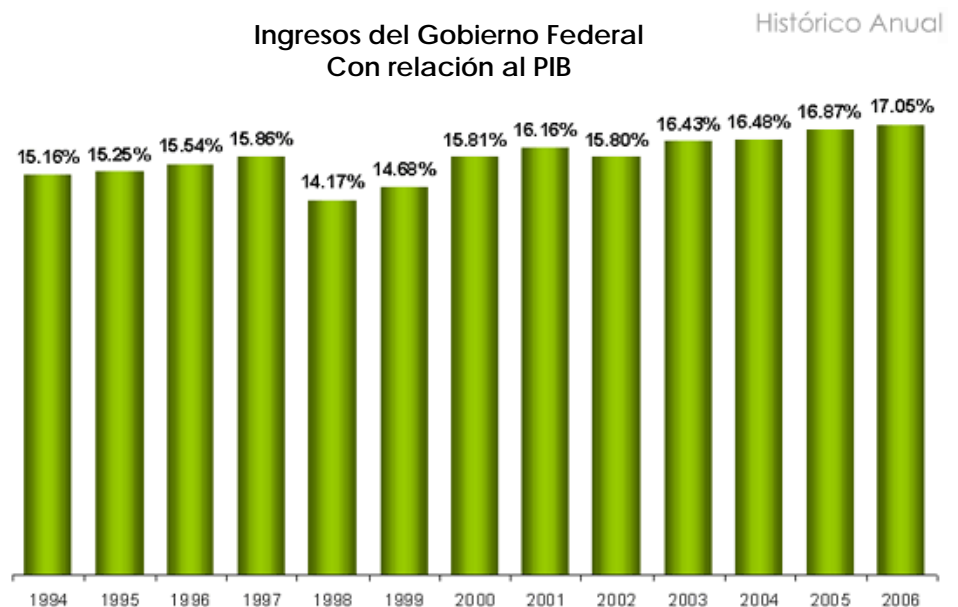
**Puntos relevantes:** El Impuesto al Valor Agregado ha observado un dinamismo importante, derivado de la expansión de la actividad económica, y al incremento de la eficiencia de la administración tributaria.

Además, la tasa del ISR para personas morales, así como la máxima tasa para personas físicas, se redujo un punto porcentual, entre 2002 y 2004, con lo que pasó de 35% a 33%. En el año 2005 esta tasa se ubico en 30% y en 2006 en 29%.

El programa: "Cuenta Nueva y Borrón" que se aplico en el 2001, tuvo efectos en el incremento de la recaudación de ese año y el siguiente.



FUENTE: SHCP.



FUENTE: Cálculos propios con datos de SHCP e INEGI.

<sup>13</sup> Informe Tributario y de Gestión 3° semestre del 2006, SHCP-SAT, <http://intrasat/presidencia/Default.htm>

Histórico Anual



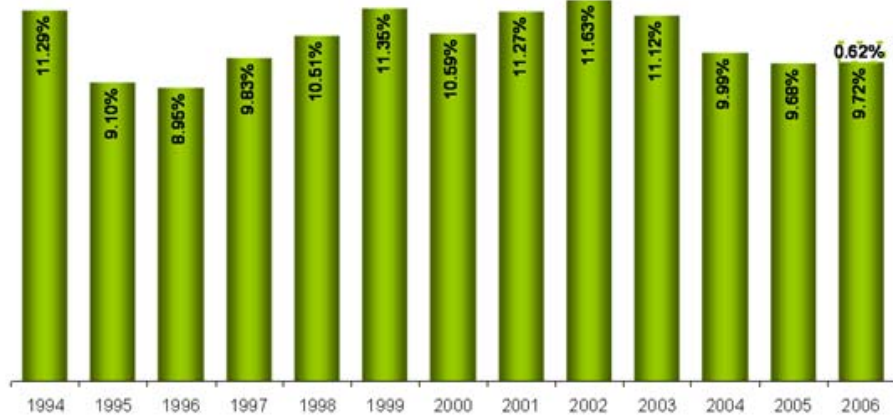
FUENTE: SHCP

\* Se consideran derechos pendientes de cubrir de PEMEX.

**Puntos relevantes:** En 2005 el impuesto especial sobre producción y servicios, disminuyó respecto de 2004, debido al alto precio internacional del petróleo. En 2006 este impuesto resulto negativo.

Histórico Anual

Ingresos Tributarios Con relación al PIB

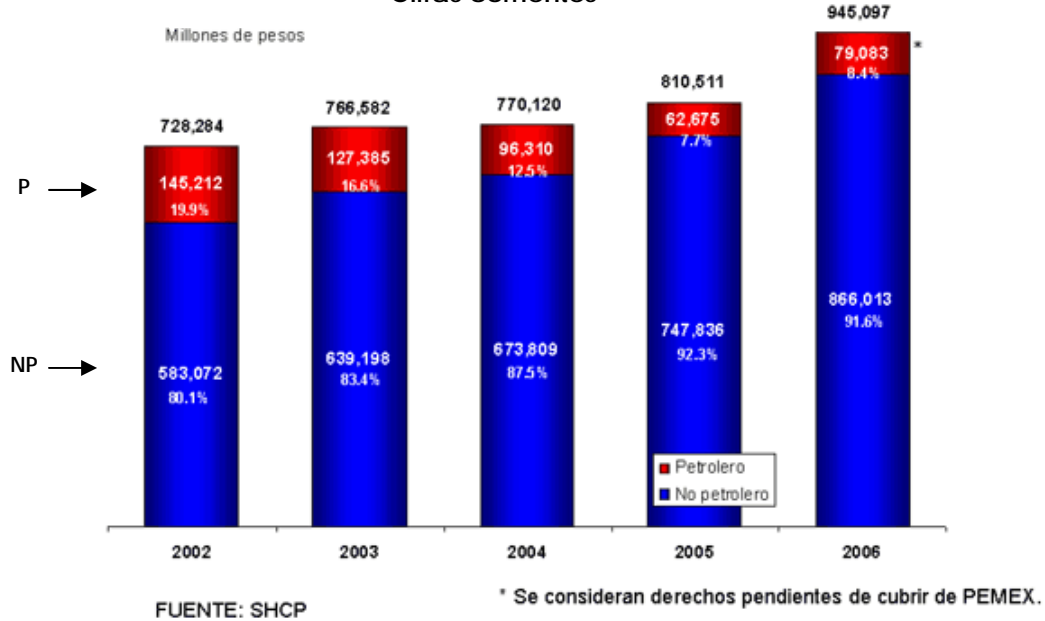


FUENTE: Cálculos propios con datos de SHCP e INEGI. \* Se consideran derechos pendientes de cubrir de PEMEX.

La tendencia a la baja en el componente petrolero de los ingresos tributarios se mantiene: la participación se redujo de 20% en 2002, a niveles menores de 10% en 2005 y 2006. Si no se consideran los derechos por hidrocarburos que fueron cobrados como impuestos en 2006, el porcentaje fue solo de 2.4%.<sup>14</sup>

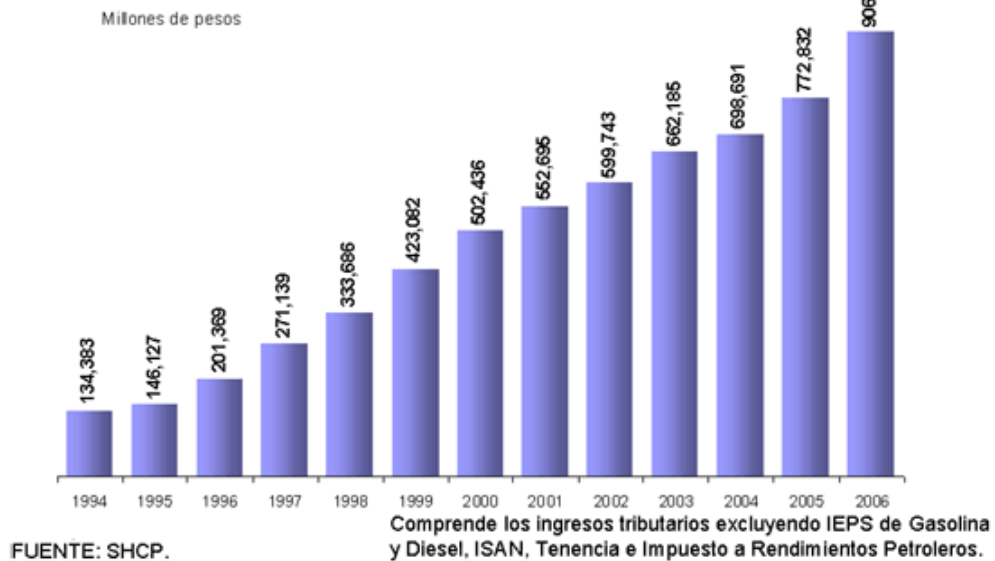
<sup>14</sup> Reporte Anual y Líneas Estratégicas 2006 – 2007. Documento emitido por el SAT.

### Ingresos Tributarios de Composición Petrolera Cifras corrientes

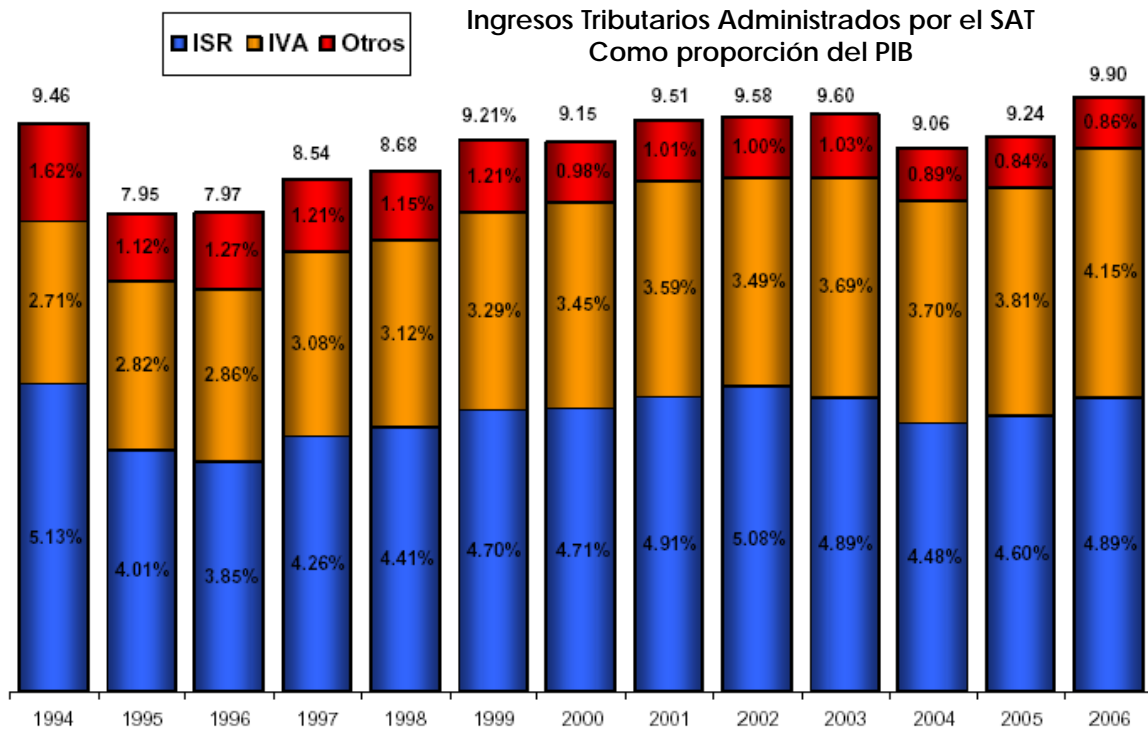


Es importante mencionar que la recaudación administrada por el SAT, que resta del total de ingresos tributarios lo relativo a impuesto sobre automóviles nuevos, tenencia, IEPS de gasolina y diesel, impuesto a los rendimientos petroleros y, para este año, el pago rezagado de derechos por la producción de hidrocarburos, aumento 0.66 puntos porcentuales en relación al PIB, comparado con el 2005, y registro el nivel mas alto (9.9%) de los últimos trece años, sobrepasando (14.2%) la meta establecida en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF).<sup>15</sup>

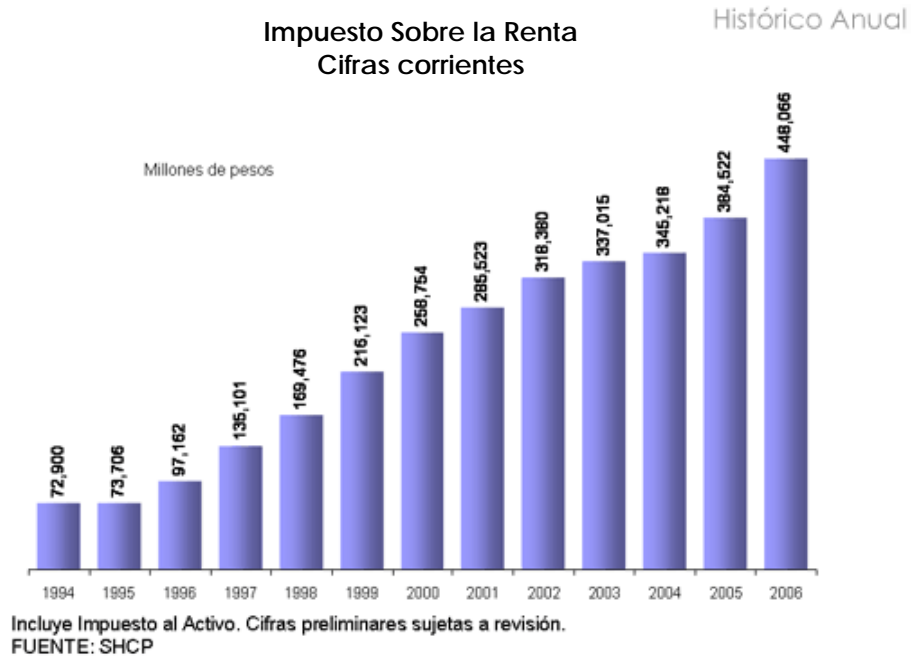
### Ingresos Tributarios Administrados por el SAT Cifras corrientes



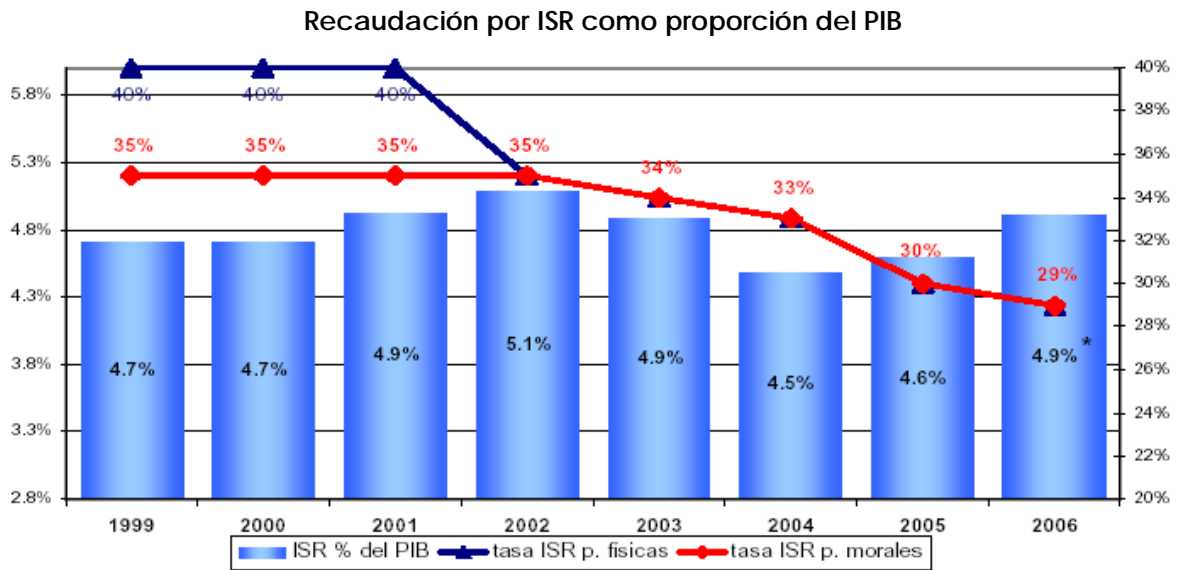
<sup>15</sup> Reporte Anual y Líneas Estratégicas 2006 – 2007. Documento emitido por el SAT.



**Puntos Relevantes:** La recaudación por concepto de impuesto sobre la renta (ISR), incluido el impuesto al activo, creció 12.5% en términos reales en el año, consolidando un crecimiento real anual promedio de 4.7% en el periodo 2000-2006, a pesar de la reducción de seis puntos en la tasa de personas morales y 11 puntos en la tasa máxima de personas físicas, como proporción del PIB, alcanza niveles similares a los máximos en los últimos 15 años.<sup>16</sup>



<sup>16</sup> Reporte Anual y Líneas Estratégicas 2006 – 2007. Documento emitido por el SAT.



**Puntos Relevantes:** La recaudación por concepto de impuesto sobre la renta (ISR), incluido el impuesto al activo, creció 12.5% en términos reales en el año, consolidando un crecimiento real anual promedio de 4.7% en el periodo 2000-2006, a pesar de la reducción de seis puntos en la tasa de personas morales y 11 puntos en la tasa máxima de personas físicas. Como proporción del PIB, alcanza niveles similares a los máximos de los últimos 15 años.<sup>17</sup>

**2003:** Tasas: Personas Morales y máxima de Personas Físicas: de 35 a 34%.

Se modifican los requisitos para deducir las prestaciones de previsión social otorgadas a favor de los trabajadores.

Se incrementa la tasa e Impuesto Sustituto del Crédito al Salario (ISCAS) a 4% y se modifica la opción de no pagarlo.

Se permite a las entidades federativas recaudar una porción del ISR pagado por Personas Físicas que tributen en los regímenes de intermedio de actividades empresariales, pequeños contribuyentes o que se enajenen bienes inmuebles.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación declara inconstitucional el ISCAS.

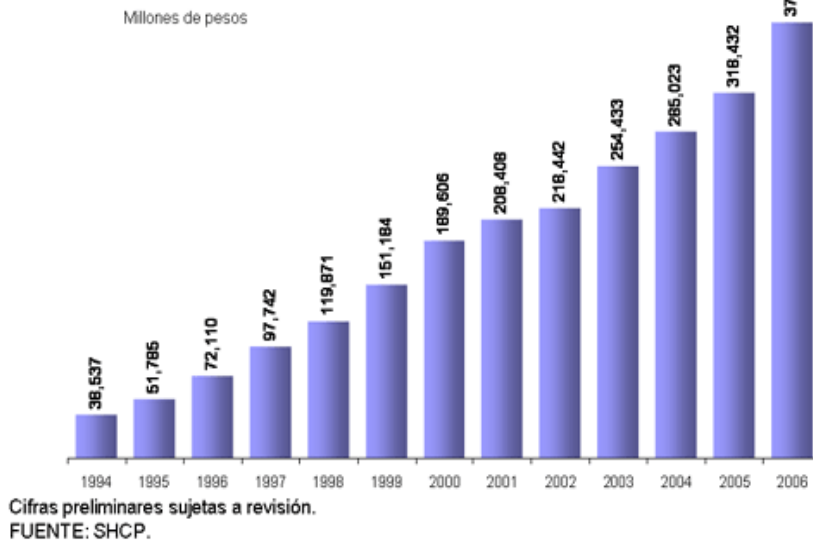
**2002:** Tasas: Personas Morales y máxima de Personas Físicas: de 40 a 35%.

Se establece el impuesto Sustituto del Crédito al Salario (ISCAS), como una contribución distinta al Impuesto sobre la Renta, cuya tasa sería del 3%.

<sup>17</sup> Reporte Anual y Líneas Estratégicas 2006 – 2007. Documento emitido por el SAT.

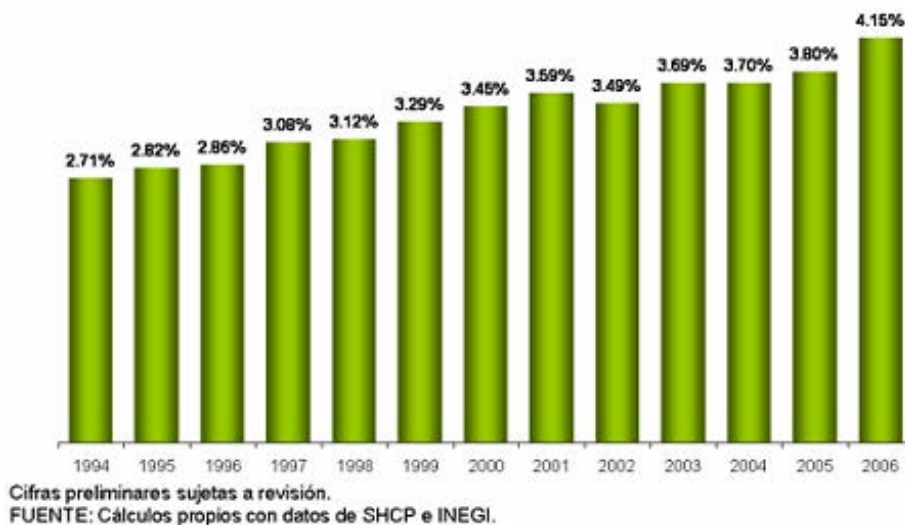
### Impuesto al Valor Agregado (IVA) Cifras corrientes

Histórico Anual



**Puntos relevantes:** El impuesto al Valor Agregado (IVA) ha sido el renglón más dinámico en lo que a ingresos se refiere. Sin mayores cambios en la legislación correspondiente, registro un crecimiento real de 15.1% en 2006 (7.2% anual promedio en los últimos seis años) y un máximo histórico en términos del PIB, 4.15%. Aunque el componente petrolero aumento se participación en el IVA total. Solo 15,000 millones de los 40,000 millones de pesos de incremento en la recaudación nominal de IVA se debieron a este factor.<sup>1</sup>

### Impuesto al Valor Agregado con relación al PIB



**2005:** Reducción de coeficientes (en estimativa de ingresos) para los pequeños contribuyentes. Nuevo esquema para determinar el IVA acreditable, considerando el fin o uso de los bienes y servicios por los que se pago el impuesto, en el mes en que se adquieran (o durante su vida útil, en el caso de inversiones).

Dado que a partir de julio de 2004, entró en vigor la denominada "compensación universal", los saldos a favor que los contribuyentes compensen, no podrán acreditarse en declaraciones posteriores.

**2004:** Se homologa el tratamiento a editores de libros, periódicos y revistas en 0% en IVA.

Se consideraran exportados los servicios de hotelería y conexos, prestados a turistas extranjeros que ingresen a México para participar en ferias, exposiciones, congresos o convenciones.

**2003:** Se modifica el régimen de acusación del gravamen sobre la base de flujos de efectivo; el impuesto debe pagarse hasta que se cobre efectivamente el precio o contraprestación correspondiente, a los actos o actividades realizados y únicamente sobre el monto de lo efectivamente cobrado.

Se considera como exportación para efectos de IVA solo las definitivas.

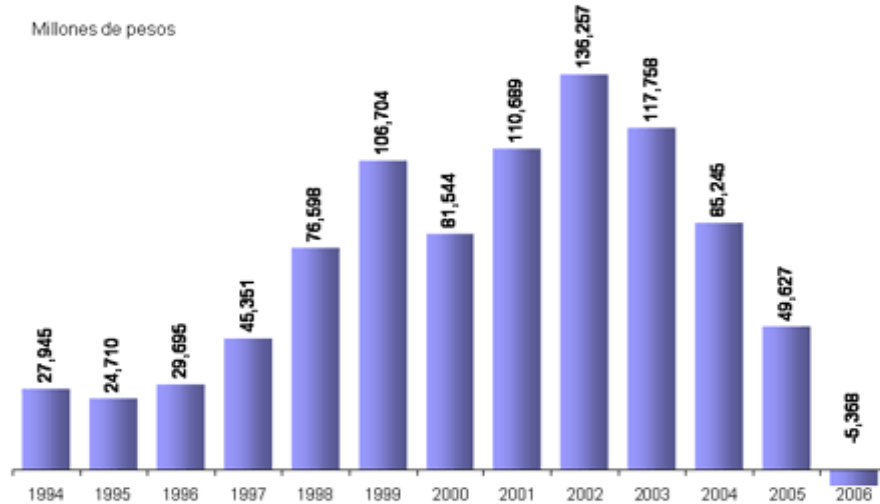
Se elimina el ajuste la declaración anual al convertirse los pagos provisionales en definitivos.



FUENTE: SHCP.  
FUENTE: Cálculos propios con datos de SHCP e INEGI.

### Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) Cifras corrientes

Histórico Anual



FUENTE: SHCP.

**Puntos relevantes:** La caída que ha venido mostrando el Impuesto Sobre la Renta (IEPS) desde 2002 se acentuó significativamente en 2006; por tanto que registró incluso un saldo negativo. Sin embargo, ese comportamiento esta claramente asociado al elevado precio de gasolina y diesel en los mercados internacionales y a la mecánica de cálculo del impuesto que relaciona inversamente esos factores. El IEPS no petrolero creció 3.3% real en 2006, tasa que si bien en menor al promedio anual de 8% del periodo 2002-2005, permite mantener estable (alrededor de 0.4%) la relación con el PIB.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Reporte Anual y Líneas Estratégicas 2006 – 2007. Documento emitido por el SAT.

Histórico Anual

### Impuesto sobre Producción y Servicios (IEPS) Con relación al PIB

**2005:** Obligación de adherir marbetes a cigarros.

Se exenta la importación y la enajenación de bebidas que utilicen azúcar de caña.

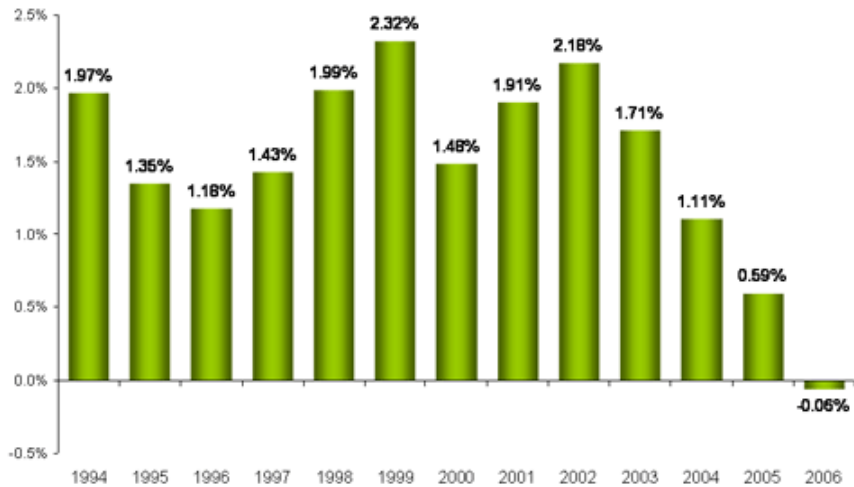
**2004:** Se incluyen las mieles incristalizables en el mismo esquema de control, que el que se aplica actualmente para el alcohol.

Disminuye la tasa de 60 a 50% en licores destilados (más de 20 G.L.).

Se deroga el impuesto aplicable a los servicios de telecomunicaciones.

Se deroga el impuesto aplicable a aguas mineralizadas.

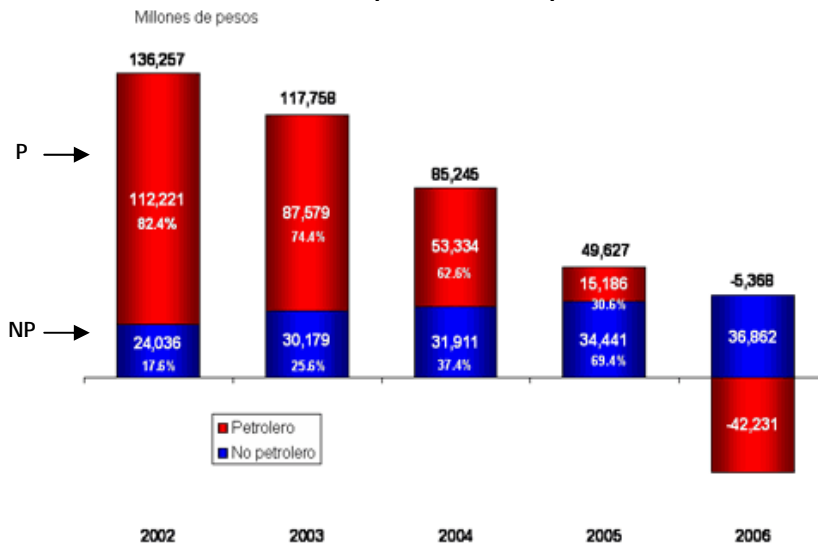
Se establece la obligación a los importadores de inscribirse en un padrón sectorial.



Cifras preliminares sujetas a revisión.  
FUENTE: Cálculos propios con datos de SHCP e INEGI.

Histórico Anual

### Recaudación por IEPS: composición



FUENTE: SHCP.

**2003:** Aumenta la tasa de tabacos labrados. La tasa de los cigarros con filtro pasó de 105 a 107%.  
Se incluye como exenta la enajenación de bebidas alcohólicas en botellas abiertas.

**2001:** Nueva obligación de registrar la denominación de los productos que se produzcan, envasen o importen y las marcas que utilizan.

Se deroga la obligación del uso de aparatos para medir el control volumétrico de los equipos de producción o envasamiento.



### 4.3 Comparativos Internacionales

#### Evaluación en México de Recaudación de Impuestos

En este capítulo estableceré un estudio comparativo, que realizó el Centro de Estudios sobre competitividad y análisis comparativo, que llevó a cabo el Instituto Tecnológico Autónomo de México (**ITAM**), en materia tributaria que analizó a 34 países, de los cuales cinco son de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Venezuela), cinco de Asia (Corea, Japón, Malasia, Singapur y Tailandia) y los restantes de Europa y Norteamérica, arrojó entre sus principales resultados los siguientes.<sup>19</sup>

- En lo que se refiere a impuestos directos, específicamente el IVA o impuesto al consumo, la tasa de México se encuentra entre las 15 más bajas, pero una vez considerada la amplitud de la base se ubica dentro de los tres más bajas. Aún respecto de los países con un nivel de desarrollo e ingreso similar, México tiene uno de los coeficientes fiscales del IVA más reducidos, solo por arriba de Brasil (sin contemplar que este último cuenta además, con un impuesto estatal al consumo) y Venezuela.
- En materia de impuestos al ingreso, ISR, en México la comparación es difícil debido a que algunos países aplican impuestos a la renta estatal o local, existiendo diferencias en la forma de aislar los efectos inflacionarios, y de tratamiento a la doble tributación de la renta a las empresas e individuos (accionistas).
- Si se toma como punto de referencia la tasa aplicable a las empresas, (en nuestro país no se gravan los dividendos). México se haya ligeramente por arriba del promedio que es del 33%, pero si se integra a la comparación el impuesto a las personas morales y físicas, la tasa promedio se eleva 40% frente al 34% de nuestro país, ubicándolo entre los 12 menores de la clasificación.
- Al comparar el total de la carga fiscal nacional, que incluye todos los impuestos en los diferentes niveles de gobierno, México tiene la quinta menor carga (16.19%), muy por debajo del promedio que es de 30.16%, incluso menor a la de países como Corea, Singapur, Tailandia, Venezuela, Chile, Malasia y Brasil.<sup>20</sup>

Podemos observar que la baja capacidad recaudatoria del gobierno mexicano, está relacionada con una baja capacidad administrativa, que se manifiesta en muchos otros terrenos, como su pobre capacidad regulatoria. Sin embargo, la baja carga fiscal de México, prácticamente la más baja en América Latina, si se excluyen los ingresos públicos derivados de la extracción de petróleo, se explica, sobre todo, por la existencia de una sociedad que no se ha contemplado, como representada por quienes deciden quién debe pagar, cuánto, y como se debe gastar ese recurso. El ciudadano reclama más servicios, exige subsidios, pero toma el gasto público como dado, como si no implicara un costo. Los partidos políticos de oposición piden menores impuestos, y mayor gasto al mismo tiempo. Ciertamente, prometen también un déficit público moderado, lo

<sup>19</sup> Centro de Estudios sobre Competitividad, Análisis comparativo en materia tributaria, ITAM, México, 1997.

<sup>20</sup> Ayala Espino, José, Economía del Sector Público Mexicano, Editorial Esfinge, Pág. 296-297, México, 2001.

cual es de justicia elemental con las generaciones futuras, que tienen que pagar cualquier deuda que contraigamos y, de ineludible prudencia dada la inestabilidad financiera imperante.<sup>21</sup>

Sabemos que los ingresos públicos, son el instrumento principal para la gestión gubernamental, y el gasto público representa la prestación de los servicios públicos. Los ingresos públicos se integran por recursos federales, locales y municipales recaudados, así como los recursos provenientes de financiamiento, endeudamiento o empréstitos. Su origen y volumen de los ingresos públicos, ha variado a lo largo de la historia de nuestro país, en nuestros días, las fuentes de ingreso se han diversificado, y cada vez se van delimitando mejor los diferentes ámbitos de competencia impositiva<sup>22</sup>.

El análisis de la hacienda local y municipal en nuestro país, implica considerar sobre el sentido y significado del federalismo. Este, desde el punto de vista jurídico, determina una distribución de competencias en tres ámbitos gubernamentales: Federación, Estados y Municipios.

En un estado federal se dificulta establecer un sistema tributario, y no tributario adecuado, ya que cada uno de los niveles tiene como base de su ingreso, a la misma población beneficiaria de los servicios, dando lugar a una imposición múltiple, predominio de la federación, desarticulación de los niveles gubernamentales, distribución desigual de los ingresos, así como relaciones fiscales intergubernamentales inequitativas y desproporcionadas.

El sistema tributario federal esta constituido por los impuestos federales directos sobre la renta, trabajo o patrimonio que son el impuesto sobre la renta, tenencia o uso de automóviles y al activo, por los impuestos sobre la producción, distribución, consumo o servicios telegráficos y sobre petróleo. Impuestos sobre las transmisiones, impuestos sobre adquisición de inmuebles y sobre automóviles, e impuestos al comercio exterior, así como los derechos que proporcionan las diferentes secretarías de estado, los productos, las contribuciones por mejoras y los aprovechamientos.

Es importante señalar, que las participaciones representan en muchos casos, el ingreso más importante con que se dispone a nivel local y municipal, lo cual desalienta la actividad de recaudación de las haciendas locales y municipales, de los ingresos que caen bajo el ámbito de su competencia, pues la Federación concentra un porcentaje alto de la recaudación.

El sistema tributario ha sido hasta cierto punto, incapaz de generar por si mismo los niveles de recaudación de ingresos, en los tres ordenes de gobierno. En el caso de las haciendas públicas estatales y municipales, las restricciones constitucionales generan una importante escasez de recursos financieros, y si a esto le agregamos la ineficiencia del aparato administrativo, se agrava aún más la insuficiencia de recursos.

---

<sup>21</sup> Carlos Elizondo, Enfoque, suplemento de Reforma, noviembre, 1997.

<sup>22</sup> Misael V. Hernández Gutiérrez, Conferencia Técnica sobre la Recaudación en las Administraciones Tributarias en America Latina, CIAT Chile agosto del 2003.

Por lo tanto, se requiere de un análisis profundo en la estructura tributaria de nuestro país, identificando los tributos de mayor rendimiento, para diseñar una nueva estructura impositiva más justa, mas simplificada, más moderna y con menos gravámenes, bajo una concertación con los principales actores o agentes económicos.

### **Problemas estructurales del Sistema Tributario en México**

Aunque teóricamente mucho se ha dicho en diversas conferencias, foros, referéndums, etc. sobre las características que debe reunir un buen sistema tributario, la estructura tributaria en México está alejada de los principios de equidad, neutralidad, justicia, eficiencia, mínimos costos administrativos y facilidad para ejecutar la política fiscal. La violación de estos problemas estructurales casi endémicos, que han reflejado en incrementos sustantivos de la evasión fiscal.

La evasión fiscal ha estrechado la base tributaria del país de manera significativa. Así, el numero de personas físicas que pagan impuestos asciende a 8.7 millones<sup>23</sup>, es decir, únicamente el 20.71% de la población económicamente activa (PEA) de México<sup>24</sup>, contribuyen regularmente con el fisco, adicionalmente, solo el 34.5% aproximadamente de las personas morales pagan impuestos regularmente. De ésta manera, encontramos que:

“El índice de cumplimiento obligatorio en materia tributaria, es bastante bajo en México. Es evidente que falta mucho por hacer, cuando se observa que el padrón de causantes de personas físicas asciende a 8.7 millones, cuando la población económicamente activa, supera los 42 millones<sup>25</sup> de personas. Asimismo, basta contrastar el numero de empresas cautivas que tiene registrada la SHCP que es alrededor de 1,021,524, mientras que el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) reporta, en los Censos Económicos, que el país cuenta con cuatro millones de establecimientos registrados, que realizan actividades económicas”.

La consecuencia de tener un alto nivel de evasión, es que se generan rezagos en la política de recaudación. Por ejemplo, en 2000, México recaudó el 14.8 del Producto Interno Bruto (PIB), mientras algunos países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) presentan la siguiente tasa de recaudación (como % del PIB):

- Bélgica (2000) 45.4
- Francia (2000) 43.6
- Austria (2000) 43.5
- Alemania (1999) 37.7
- Reino Unido (2000) 36.4

---

<sup>23</sup> Datos obtenidos en octubre de 2006 de la Pagina electrónica de la SHCP.- [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx).

<sup>24</sup> De la población total de nuestro país el 58% es población económicamente activa (PEA) porcentaje calculado con respecto a la población de 14 años y mas.- [www.dgcnesyp.inegi.gob.mx](http://www.dgcnesyp.inegi.gob.mx)

<sup>25</sup> Población ocupada según sector de actividad económica (Nacional), Pagina del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx), Febrero 2007.

México, también tiene una tasa de recaudación tributaria baja, con respecto a los países miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN):

- Canadá (2000) 38.0
- Estados Unidos (2000) 29.5

Finalmente, México tiene una recaudación inferior con respecto a los países de América Latina, que tienen similitud respecto al tamaño de sus respectivas economías:

- Brasil (2000) 31.3
- Argentina (2000) 22.1
- Chile (1998) 23.8

Sin embargo, la evasión fiscal no es el único problema que sufre el aparato fiscalizador mexicano, un análisis mas profundo, sugiere clasificar dichos problemas estructurales en económicos y político-administrativos.

La problemática económica estructural de la tributación mexicana

Algunos de los problemas económicos estructurales, que sufre nuestro sistema tributario son los siguientes:

- a. La Concentración del Ingreso. En términos fiscales, el problema más importante que presenta la alta concentración del ingreso, es que cualquier intento por parte del gobierno mexicano, para afectar esta riqueza, puede provocar fugas masivas de capitales, lo cual, se conjuga con las ventajas proporcionadas por los mercados de Estados Unidos y Canadá, (mayor certidumbre y estabilidad financiera), para alentar la salida de capitales del país, (ventajas ofrecidas por la integración financiera).
- b. Economía Informal. Son actividades que se distancian del cumplimiento estricto de las leyes y reglamentos, que rigen la actividad productiva. Este sector es una fuente importante de evasión fiscal. De esta manera:

“...Se ha mencionado que la evasión fiscal en este sector, representa una parte importante del PIB. Es conveniente señalar que la informalidad, está vinculada con el subempleo y con la economía (subterránea), cuyo ámbito incluye actividades como el contrabando y el robo organizado, las cuales no están sujetas al régimen fiscal. Su medición es difícil y existen pocas estimaciones al respecto, según la OCDE, el empleo en el sector informal podría representar una tercera parte del empleo urbano total, pero como los ingresos son relativamente bajos en el sector informal, su participación en el PIB es probablemente menor. De acuerdo con un

estudio del INEGI, la magnitud del sector informal sería aproximadamente un 10% del PIB”.<sup>26</sup>

- c. Concentración en la Recaudación. Otro de los problemas importantes, es la baja capacidad para generar ingresos tributarios, que por décadas han sido compensados con los ingresos petroleros, que representan un tercio del total de los ingresos federales.

La concentración de la recaudación basada en los ingresos petroleros, resulta perjudicial para cualquier economía, debido a las constantes fluctuaciones cíclicas en los precios del petróleo, que implican la reducción de los ingresos públicos y del gasto del gobierno.

- d. Regímenes especiales. Los regímenes especiales representan una fuga importante de ingresos, que debería de recaudar el Gobierno Federal. La débil capacidad administrativa en materia fiscal, permite que incluso las empresas o industrias no consideradas en regímenes especiales se registren en ellos como medidas para evadir el pago de impuestos. Así:

“Las empresas que participan en sectores gravados con el régimen simplificado en agricultura, pesca y transporte terrestre, (que generan el 10% del PIB y el 25% del empleo), prácticamente no pagan impuesto sobre la renta. Una parte de dichos contribuyentes son empresas medianas y pequeñas, pero la mayor parte de estos negocios, son controlados por grandes compañías que se benefician injustificadamente. El régimen simplificado, debe servir para que las empresas de menor tamaño permanezcan, y no se incorporen a la economía informal, no debe ser un mecanismo que permita la evasión fiscal, en montos muy significativos. La OCDE calcula que la eliminación de los regímenes especiales, a distintas actividades económicas y al ingreso, podría incrementar la recaudación fiscal en alrededor de 3 puntos del PIB, lo que elevaría los ingresos públicos mexicanos, a niveles similares a los de otros países de América Latina. En México, el número de empresas que se consolidan en grupo, han aumentado considerablemente, y se estima que la consolidación reduce en promedio un 30% del ISR de los grupos”<sup>27</sup>.

#### Problemas Político-administrativos de la tributación mexicana

Existen problemas políticos y administrativos, que inciden directamente en la baja recaudación tributaria en México. Así, la elevada cantidad de trámites que se deben cubrir, la dificultad para llenar las formas fiscales y el

---

<sup>26</sup> Misael V. Hernández Gutiérrez, Conferencia Técnica sobre la Recaudación en las Administraciones Tributarias en América Latina, CIAT Chile agosto del 2003.

<sup>27</sup> Misael V. Hernández Gutiérrez, Conferencia Técnica sobre la Recaudación en las Administraciones Tributarias en América Latina, CIAT Chile agosto del 2003.

tiempo que se emplea, son factores que desalientan a los contribuyentes a pagar sus impuestos. Asimismo, la provisión de bienes y servicios públicos, de cuestionada calidad, asociada con la alta corrupción y la falta de transparencia en el manejo de los recursos públicos, también inciden negativamente en la recaudación fiscal.

Los índices de la recaudación tributaria

Otro enfoque para analizar la ineficiencia del sistema tributario mexicano, es a través del análisis de los siguientes índices de recaudación tributaria:

- a. Índice de concentración. Este índice se refiere al número de impuestos existentes en la estructura impositiva y su contribución a la recaudación total.

Cuanto mayor sea el índice, mayor será la concentración de los ingresos en unos cuantos impuestos. Cuanto mas bajo es el índice, menor es la concentración. En un buen sistema impositivo, una gran proporción de los ingresos tributarios totales proviene de pocos impuestos, con tasas impositivas reducidas y uniformes.

La ventaja evidente que se tendría con una mayor concentración, es que el sistema tributario se vuelve más transparente y más manejable. Lo ideal sería contar con tres grandes impuestos y rangos de tasas impositivas, si no es que hasta menos. En el caso de México, el índice de concentración es bajo. Esto obedece a que existen varios impuestos y todos contribuyen a la recaudación.

- b. Índice de dispersión. Otro de los índices utilizados se refiere a la proliferación de impuestos menores, cuya recaudación es pequeña en términos relativos. Esta estructura dificulta el análisis y la administración, y contribuyen poco a la recaudación. Una reforma, deberá tender a eliminar progresivamente estos impuestos menores e improductivos. Un buen sistema tributario mantiene, si acaso, pocos impuestos de esta índole. En México, este índice no es bajo, como lo ilustra la presencia del impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), que a su vez se descompone en los impuestos a bebidas alcohólicas; a la tenencia sobre el uso de vehículos; al activo de las empresas, etc.

Uno de los mayores problemas con este tipo de impuestos, es que resulta muy costoso para los contribuyentes cumplir con tantos gravámenes, y sus requisitos. Si el gobierno optara por eliminar este tipo de tributos, se ahorrarían muchos recursos que se desperdician en la administración y cumplimiento de ellos.

- c. Índice de erosión. La erosión del sistema tributario se origina por diversas exenciones, deducciones, tasas cero o por acciones ilegales, (evasión, elusión, contrabando, inflación). Independientemente del origen, siempre lleva a una reducción de la base gravable.

La erosión de la base gravable, es uno de los principales problemas de la estructura impositiva mexicana. La mejor manera de mostrar que en México la base impositiva se

encuentra muy erosionada, es cuando se revisa la relación entre el cobro de los impuestos y el PIB, tomando a éste como la medida de capacidad de pago.

En el caso del ISR de las personas físicas y morales, dicha relación equivale a 4.5% del PIB y la relación IVA/PIB es de solo 3.1%. La baja participación de estos impuestos como proporción del PIB, se debe a que la base está erosionada, y a que mucha gente no paga lo que debe.

Debido a esta erosión, en su afán por incrementar la recaudación y esconder la ineficiencia, muchas veces se decide aplicar altas tasas impositivas a la base gravable restante, e introducir impuestos adicionales, reduciendo el índice de concentración.

Es innegable que con una menor base, la concentración de la tasa impositiva tendrá que ser más alta para generar los mismos ingresos. Asimismo, cuando más alta sea la tasa impositiva, mayor será el incentivo a evadir impuestos. Esta falta de incentivos afecta el desempeño económico de un país.

- d. Índice de rezagos en la recaudación. Este índice se refiere al período de retraso en los pagos de impuestos, mas allá del tiempo en el cual debe cumplirse la obligación fiscal. Estos retrasos provienen de las disposiciones administrativas, que permiten el rezago de una obligación tributaria.

En general, este tipo de rezagos lleva la ineficiencia del sistema impositivo, independientemente de que tan bien diseñada esté la estructura impositiva. De esta manera, la relación ingresos tributarios/PIB se vuelve muy sensible a la tasa inflacionaria, bajando esta relación cuando la inflación sube, y aumentándola cuando la inflación baja.

- e. Índice de cumplimiento obligatorio. Este índice mide el grado de cumplimiento de las obligaciones fiscales de la población. Cuando mayor sea el índice, más alto es el grado de cumplimiento en materia impositiva.

Cuando no se obliga a la ciudadanía al cumplimiento en el pago de impuestos, se presenta una mayor divergencia, entre el sistema impositivo legal estatutario y el efectivo. Es mas, la correlación entre los cambios legales y los efectivos es tan baja, que los efectos de una modificación ya no pueden estimarse.

Peor aún, la incidencia del sistema impositivo se vuelve imposible de determinar, y el sistema tributario deja de ser un instrumento efectivo de política. El índice de cumplimiento obligatorio en materia tributaria es bajo en México.

- f. Índice de costo en la recaudación. Es evidente que cuanto mas bajo es el costo de la recaudación y mas eficiente el desempeño de esta tarea, tanto menor es el índice del costo en la recaudación, por lo que el sistema tributario de un país es mejor. Un menor costo implica también mayor eficiencia y menor pérdida de bienestar.

Definitivamente, existen unos impuestos más fáciles de administrar que otros. Un impuesto al valor agregado es más fácil de recaudar que el impuesto sobre la renta a personas físicas. En general, el costo de recaudación va de 2 a 3% como proporción de los ingresos tributarios totales en algunos países, y hasta 8% en otros.

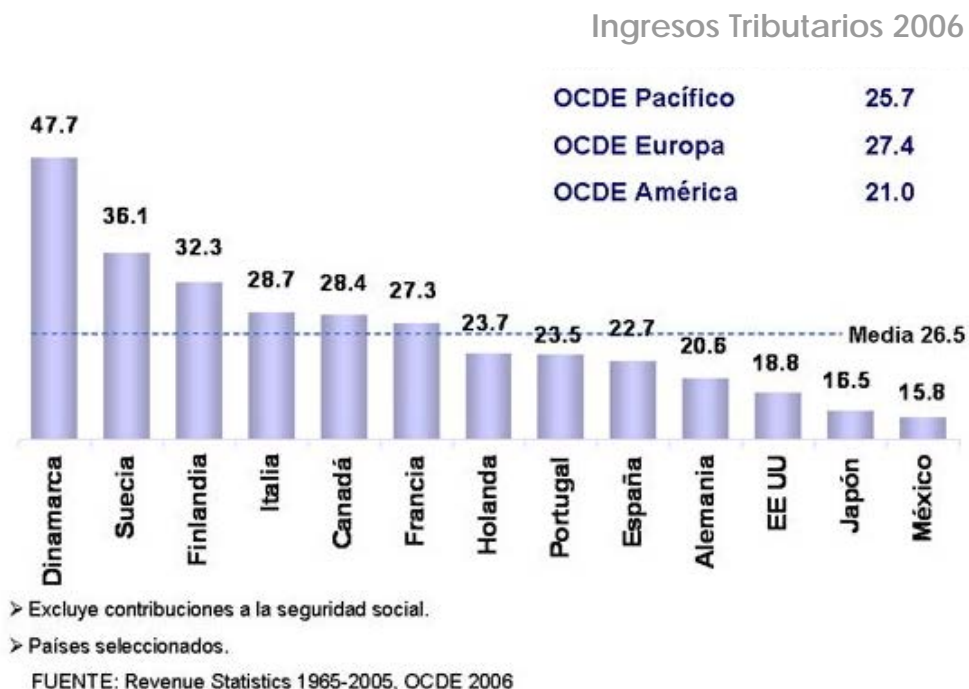
México, no se caracteriza precisamente por tener un bajo costo en la recaudación de ingresos tributarios. Existen cálculos que indican que por cada peso recaudado se incurre en un costo administrativo adicional de aproximadamente 30 centavos, por lo que la recaudación tributaria en nuestro país se considera costosa e ineficiente.

En conclusión, para minimizar los problemas estructurales del sistema tributario, es necesario que el sistema impositivo mexicano, satisfaga los siguientes requisitos de desempeño:

- Índice alto de concentración;
- Índice bajo de dispersión y erosión;
- Índice bajo de rezago en la recaudación;
- Índice bajo de especificidad impositiva;
- índice alto de obligatoriedad en el cumplimiento aunado, a una estructura de penalizaciones razonable; y
- Bajo costo y alta eficiencia en la recaudación.

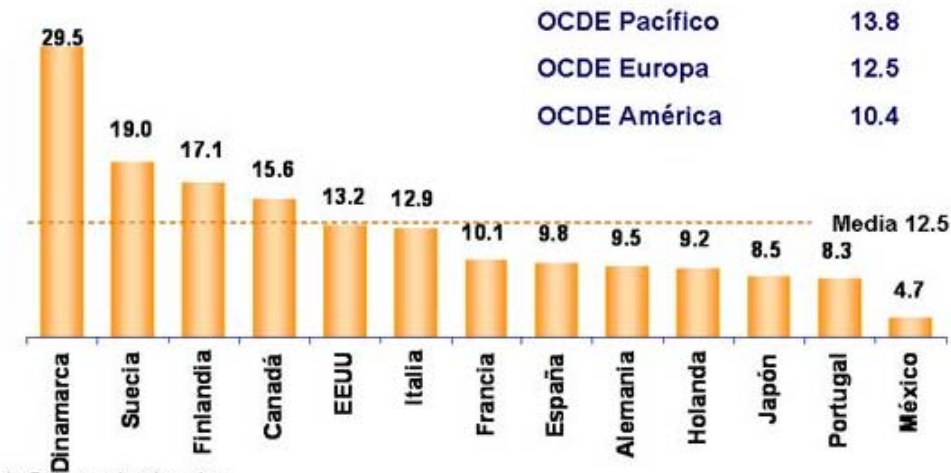
A continuación presento las graficas correspondientes de países afiliados a la OCDE, en las cuales muestro la situación con respecto al grupo de países en que se encuentra México, respecto a Ingresos Tributarios, Impuesto Sobre la Renta, Impuestos Generales al Consumo (IVA), así como también el comparativo con países de América Latina.

Comparativo Internacional OCDE





### Impuesto Sobre la Renta 2006



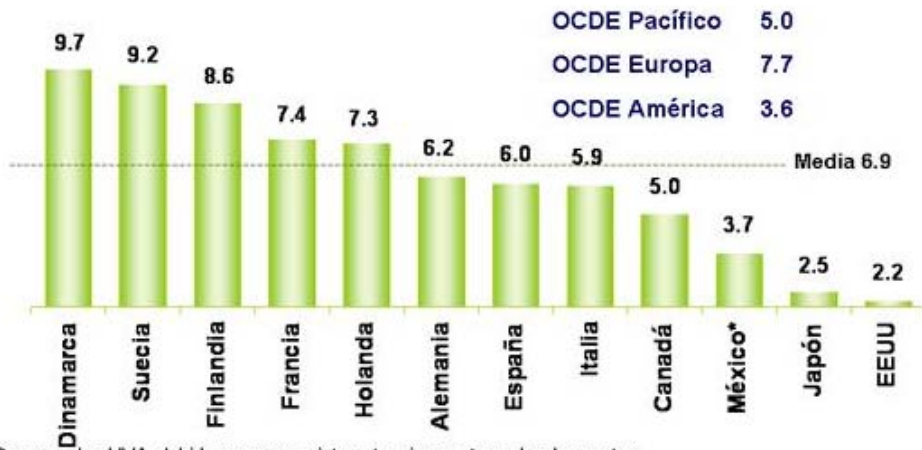
➤ Países seleccionados.

FUENTE: Revenue Statistics 1965-2005, OCDE 2006.

➤ Los valores presentados pueden diferir con los de otras gráficas, debido a las distintas coberturas y metodologías utilizados por la fuente, así como por el uso de variables con un periodo de corte distinto.

**Observaciones:** Como se puede observar, los ingresos tributarios por concepto de Impuesto Sobre la Renta e Impuesto al Valor Agregado, en México se encuentran por debajo de la media en comparación con países afiliados a la OCDE en el Pacífico, Europa y América Latina, esto debido a problemas estructurales como lo mencione en párrafos anteriores.

### Impuestos Generales al Consumo 2006



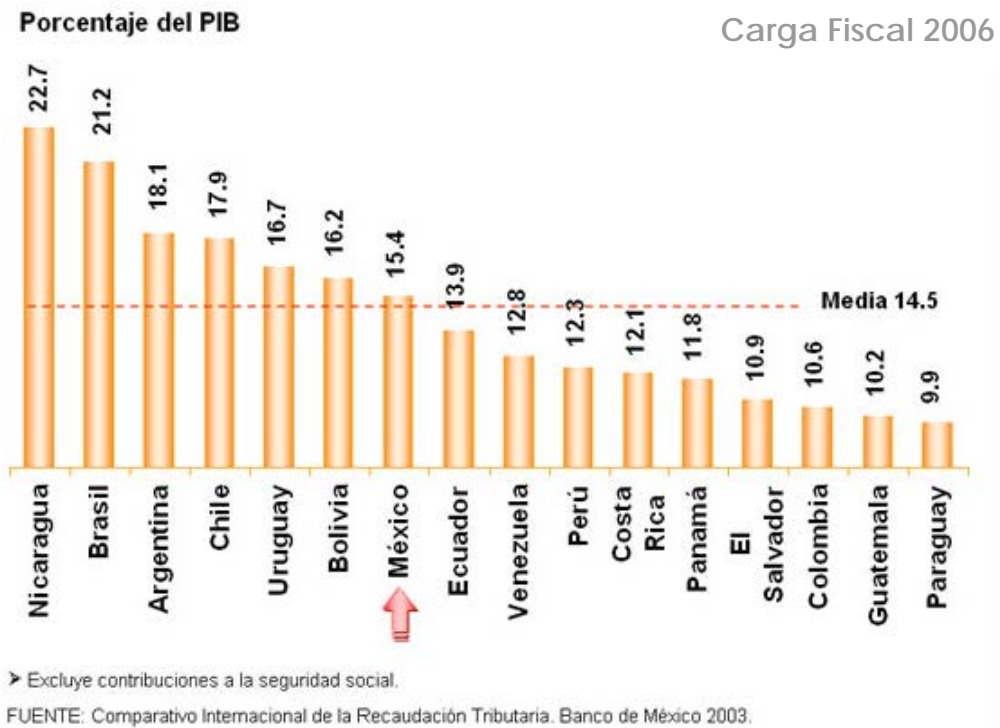
\* Comprende al IVA, debido a que no existen otros impuestos sobre las ventas.

➤ Países seleccionados.

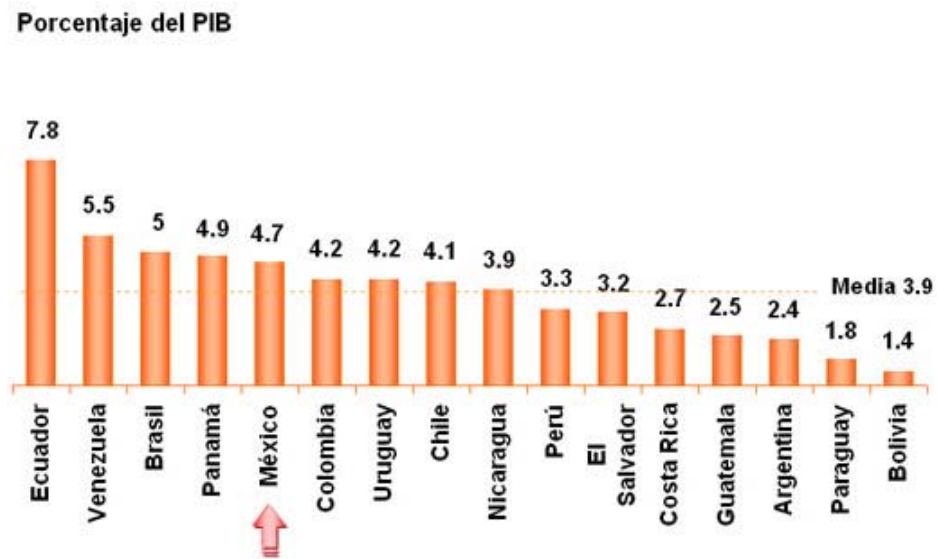
FUENTE: Revenue Statistics 1965-2005, OCDE 2006

➤ Los valores presentados pueden diferir con los de otras gráficas, debido a las distintas coberturas y metodologías utilizados por la fuente, así como por el uso de variables con un periodo de corte distinto

Comparativo Internacional, con América Latina

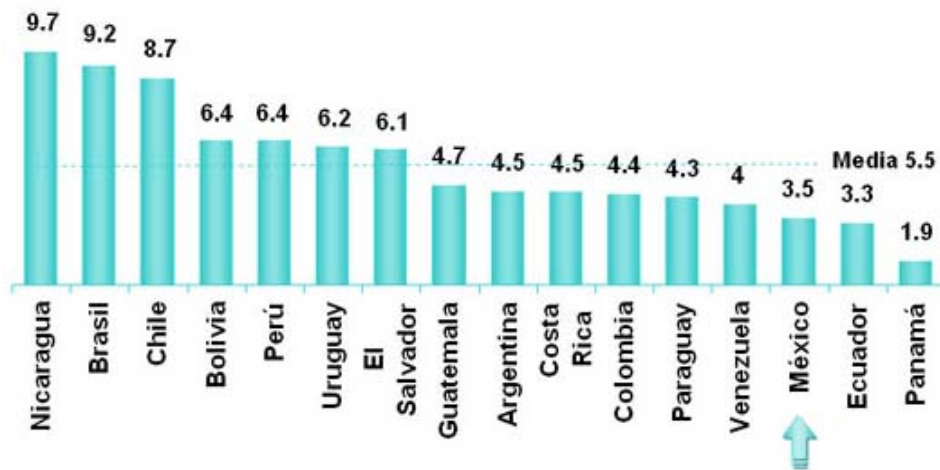


Impuesto Sobre la Renta 2006



## Impuestos Generales al Consumo 2006

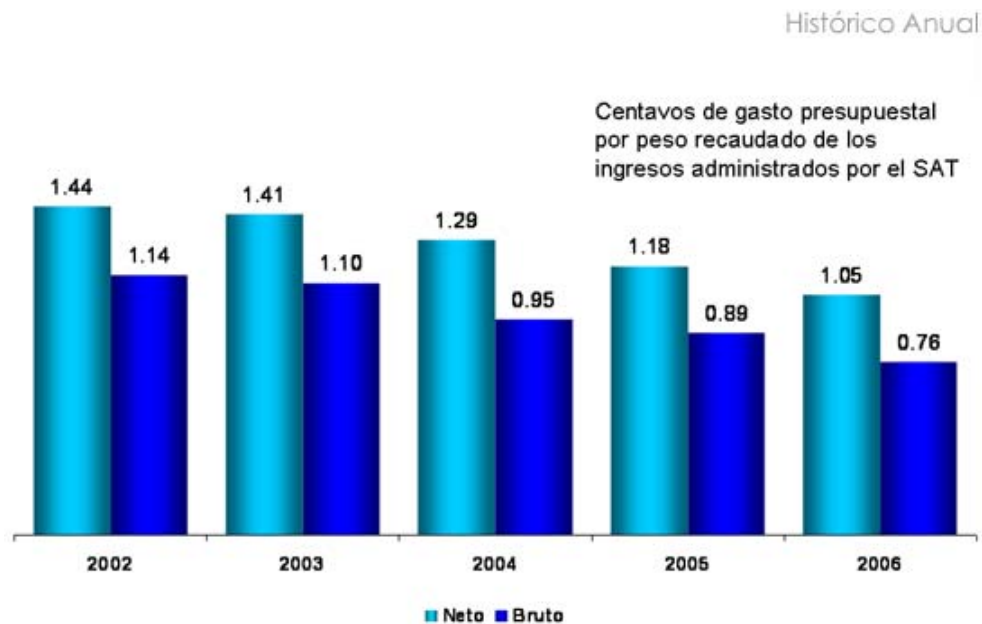
### Porcentaje del PIB



FUENTE: Comparativo Internacional de la Recaudación Tributaria. Banco de México 2003.

En estas graficas se observa la baja capacidad que ha tenido el sistema tributario mexicano en cuanto al cobro de impuestos, derivado de factores políticos, económicos, culturales y sociales, además de la infraestructura que se ha venido implementando en los últimos años, pero que todavía no alcanza el nivel requerido para efectuar una recaudación mas exitosa.

### Costos de la Recaudación



Cifras preliminares sujetas a revisión.

FUENTE: Cálculos propios con datos de SHCP y SAT.

En cuanto al costo de la recaudación, que mide la eficiencia en el SAT en la asignación de recursos, se mantiene la tendencia a la baja en la cantidad gastada por cada peso neto recaudado: de 1.44 centavos en 2002 a 1.18 centavos en 2005, y 1.05 centavos en 2006; es decir, el costo por cada peso recaudado bajo el 11% en el último año y de seguir así se puede llegar a la meta de esta institución que es de uno a cien entre presupuesto ejercido e ingreso neto recaudado.

En el presente capítulo, se describe el tema principal de este trabajo, el uso de la Internet en el SAT, mediante la Solución Integral, acompañado de comparativos nacionales e internacionales que muestran la evolución que ha tenido el uso de la tecnología, en nuestro sistema tributario nacional, además de compararlo con países de Asia, Europa y América Latina.

## **Capítulo 5                      Resumen y Conclusiones**

El Estado mexicano tiene como uno de sus principales objetivos, el maximizar el presupuesto público, en este sentido, tiene que buscar mecanismos para maximizar su presupuesto público, en el caso del Sistema Tributario busca la eficiencia y la equidad, disminuir en todo lo posible las pérdidas irre recuperables de eficiencia y las cargas administrativas.

Para ello busca la forma de crear mecanismos eficientes en la recaudación de recursos, en este caso, de los impuestos.

En años recientes hemos observado, como los recursos por concepto de captación de impuestos han disminuido, la evasión y la elusión fiscal se han incrementado año con año, desde 1996 a la fecha.

Por lo anterior, el Estado en su lucha contra estos problemas, ha implementado medidas necesarias que impliquen elevar la recaudación de impuestos, uno de los factores que influye en la recaudación es la carga administrativa, este es el costo que tienen los contribuyentes para pagar sus impuestos, si tenemos un sistema tributario confuso, enredoso, lento, ineficiente, costoso, etc. los contribuyentes no estarán incentivados para cumplir con sus obligaciones fiscales, y optaran por ser contribuyentes morosos.

La integración de la Internet en el cobro de impuestos, busca a todas luces hacer más fácil para el contribuyente el pago de sus obligaciones fiscales, evitando pérdidas de tiempo, hacer largas filas, el costo de traslado del hogar o empresa a las oficinas recaudadoras. De esta forma la SHCP a través del SAT implementando esta tecnología en el pago de impuestos, busca que el contribuyente haga más fácil y accesible el pago de estos, incentivándolo a pagar de esta forma, más fácil, sencillo y rápido, sus obligaciones fiscales, evitando que tenga altos costos.

Si las labores operativas están inmersas como parte del flujo de un proceso, ayudadas por la tecnología, que las retroalimenta y permite o posibilita su ejecución, agregan valor a la cadena productiva, que se potencia por el uso de la tecnología e incrementa sustancialmente los resultados.

La tecnología permitirá la evolución del control de gestión. Permitirá pasar del control y medición de unidades de producción o de servicio, a mediciones relevantes del desempeño de los procesos, y de éstas a medición de resultados finales de la gestión.

La disponibilidad oportuna y con buena calidad de la información, invita a estimular los procesos de análisis, diagnóstico y control de los procesos, y nos permite determinar claramente las causas de la problemática, ayudando a los responsables a su solución. Como resultado se fortalece la dinámica organizacional, la realización de actividades de control y se pueden construir mejores factores de competitividad.

En consecuencia se acelera el proceso de retroalimentación de los resultados, se agiliza el proceso de planeación, se logra un mejor acercamiento a la realidad, y se mejora la comunicación y la interactividad del modelo integral de gestión como un todo.

Las nuevas tecnologías brindan nuevas oportunidades, desde la ampliación de los medios para recibir informaciones tanto de contribuyentes como de terceros informantes, hasta la realización de análisis a distintos niveles, para determinar comportamientos de los contribuyentes y oponer medidas de control ajustadas a los perfiles individuales de riesgo.

Muchas labores detalladas que eran realizadas para efectuar análisis individuales o colectivos, pueden ser realizadas ahora por los sistemas de información. De igual forma, variados aspectos de procedimiento que debían ser ejecutados en forma manual, se realizan ahora a través de flujos de trabajo estandarizados. Adicionalmente, existen nuevas herramientas que apoyan el trabajo, tanto de escritorio como de campo de las administraciones tributarias.

Sin embargo, ninguna tecnología puede sustituir un esquema ordenado de trabajo. Ninguna tecnología puede implementar instrumentos o herramientas de apoyo que sean útiles, si no existen esquemas de control, definición de estrategias, planeación de las actividades, técnicas de investigación y capacidad del recurso humano.

Lo que ocurre ahora, es que la tecnología pone a disposición en el SAT, sistemas de información que agilizan y optimizan las labores técnicas, y brinda nuevas herramientas que correctamente utilizadas y enmarcadas en el contexto de los esquemas de control institucionales, permiten incrementar la eficiencia operativa y la eficacia para la obtención de los resultados.

En este sentido, los flujos de trabajo automatizados, por ejemplo, liberan una carga operativa inmensa a los niveles de supervisión y dirección, pudiendo dedicar más tiempo a las labores analíticas y de conducción de la función de auditoría.

El procesamiento automático de grandes volúmenes de información, permite que muchos procesos analíticos sean realizados muy rápidamente, acelerando la toma de decisiones sobre estrategia y medidas de control. La utilización de herramientas para la gestión operativa, alivia la carga de la realización de múltiples tareas dispendiosas, generando su vez mayor capacidad para analizar e interpretar los resultados obtenidos.

**La administración de riesgos debe ser el elemento sistemático que dé rumbo a la operación tributaria.**

En un marco de equidad, proporcionalidad, neutralidad y competitividad, habrá que fortalecer la estrategia que combina elementos necesarios de servicio, con acciones de vigilancia y fiscalización; de promover e incentivar el cumplimiento voluntario, mediante la simplificación de trámites y procedimientos así como de la sanción efectiva del incumplimiento; al interior, la búsqueda de niveles superiores de eficiencia en la operación, y lograr el reconocimiento de la ciudadanía en cuanto a la calidad en el servicio y la honestidad en el desempeño. Todo esto con base en las mejores prácticas internacionales y en una ruta bien definida, con objetivos y metas, para incrementar el nivel de madurez de las competencias propias de la Administración Tributaria.

La Solución integral tendrá que evolucionar hacia el desarrollo de soluciones, y/o ayudas especializadas a sectores particulares de la actividad económica, o segmentos específicos de contribuyentes. Además, en el nuevo marco de coordinación con Entidades Federativas, transferir esta iniciativa, a efecto de fortalecer los programas de colaboración administrativa, y la capacidad propia de los estados para aumentar sus ingresos.

Si bien la simplificación del cumplimiento, es la premisa fundamental de cualquier sistema tributario, la administración de riesgos, es el complemento imprescindible para combatir el incumplimiento de forma racional y económica. Ahora, se precisa de fortalecer herramientas, conocimientos y habilidades para construir perfiles y mapas de riesgo, revisar estrategias de combate a la evasión, mediante programas que eleven la percepción de riesgo y la presencia fiscal, y consolidar las bases de una autoridad, capaz de enunciar amenazas creíbles mediante la defensa del interés fiscal y el cobro de créditos. La administración de riesgos no debe ser solamente una opción más, sino el elemento sistemático que dé rumbo a la operación tributaria.

Dentro de la complejidad asociada a la globalización de la economía, necesitamos ahondar en la problemática que representa la fiscalización a agentes económicos (individuos y empresas), relacionados con el exterior; ya sea a través de los precios de transferencia, o mediante la determinación clara y precisa del país de residencia para efectos fiscales. La identificación de patrones de comportamiento y, sobre todo, la cooperación con otros países, serán factores críticos para combatir este canal de evasión o elusión.

**La transparencia y la rendición de cuentas deben ser el catalizador y punto de apoyo de toda la Administración Tributaria.**

Aunque los impuestos al comercio exterior son cada vez menores, el impacto que tiene este rubro en la economía nacional afecta la recaudación tributaria, especialmente en lo que se refiere al IVA. La incorporación de tecnologías diversas para detectar desviaciones o incumplimientos, tendrá que acompañarse de estrategias para encontrar el balance deseado entre incrementar la percepción de riesgo y facilitar las actividades; ambas, para mejorar la competitividad en nuestra economía.

En el compromiso de combatir la evasión en todas sus manifestaciones, el esfuerzo debe partir desde la reducción de la informalidad. Para ello, se deberá disponer de un abanico amplio de opciones, ya que los motivos que sustentan la informalidad son también variados. La primera condición de la equidad reside en el registro de contribuyentes, así que para todo efecto requerimos que el Padrón incluya a todo aquél que deba estar registrado. Debido a que la informalidad adopta características particulares según la región y el tipo de actividad de que se trate, la coordinación con Entidades Federativas y otras dependencias del Sector Público es condición para lograr los objetivos planteados.

Finalmente, y no por ello menos importante, el fortalecimiento de la organización será el vehículo que garantice el éxito de los programas y proyectos, y convierta los logros en capital irreversible. Después de un largo camino, se tienen ya los elementos que habrán de servir de plataforma para el Servicio Fiscal de Carrera que, junto con la construcción de una cultura óptima, constituyan los pilares de la inversión en capital humano. Por otro lado,

la homogeneización de las oficinas locales, de acuerdo con un esquema de local modelo, permitirá no sólo estructuras justificadas, sino la estandarización en los servicios, para beneficio de los contribuyentes y facilidad de las labores de supervisión.

La transparencia y la rendición de cuentas deben ser el catalizador y punto de apoyo de toda la Administración Tributaria. La operación con base en resultados, en todos los sentidos y en todos los niveles, sustentada en indicadores bien definidos y metas desafiantes pero factibles, promueve la eficiencia de la institución y de los individuos.

Se muestran avances, pero son insuficientes; es necesario revisar los esquemas de evaluación y supervisión en aras de mayor claridad y compromiso.

A junio del 2006 el Padrón de Contribuyentes (Clientes) ascendió a 20,850,652 contribuyentes activos registrados. Considerando la útil y necesaria incorporación de asalariados, el incremento fue de 36.11% en relación al mismo mes de 2005.

Es importante destacar que a partir de la iniciativa de transformación, y con base en un diagnóstico que dió como resultado la identificación de la necesidad de cambio en la institución, la transformación del SAT se estructura, enfoca e impulsa mediante el liderazgo de su cuerpo directivo, y se dirige a cuatro aspectos fundamentales estrechamente relacionados entre si: organización, procesos, infraestructura y gente. Estos a su vez, mediante un proceso de Administración del Cambio, se encuentran vinculados con el rumbo de la institución a través de sus **Lineamientos estratégicos: Conocimiento del Contribuyente, Simplificación y Automatización de Trámites y Servicios, Uso de Técnicas de Administración de Riesgo, y como elementos de soporte el Capital Humano y la Infraestructura.**

Con la finalidad de establecer comparaciones referenciales en materia tributaria, con mejores prácticas a nivel internacional, el SAT es miembro del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), que es un organismo internacional público, sin fines de lucro, fundado en 1967, con la misión de ofrecer un servicio integral para la modernización de las administraciones tributarias de sus países miembros, propiciando su evolución, aceptación social y consolidación, cuya misión es: "Promover y facilitar la cooperación mutua entre los países miembros y proveer un foro en tributación para el intercambio de experiencias, orientado al mejoramiento de sus administraciones tributarias". Actualmente el CIAT lo integran las administraciones tributarias de 36 países. Desde su fundación, el CIAT ha venido desarrollando alianzas de cooperación con otros organismos e instituciones internacionales, con países miembros asociados, así como entes especializados en el área de formación profesional en materia tributaria, con el propósito de aprovechar el conocimiento y las buenas prácticas de las instituciones involucradas en cada esfuerzo en particular, extendiendo así su ámbito de acción al mayor número de países miembros posible, y poder atender las crecientes y variadas necesidades manifestadas en diversas áreas de interés, para el fortalecimiento y mejoramiento de las administraciones tributarias miembros del CIAT.



Es así, que para la incorporación intensiva y exitosa de las tecnologías de la información al SAT, implica introducir cambios que afectan las modalidades fundamentales de su operación, que modifican las estructuras jerárquicas, que redefinen los límites institucionales, y por todo ello suponen la resolución de conflictos de poder sustantivos, por lo que es necesario entender la implementación del uso de la Internet en el SAT.

Es importante destacar que si bien, el uso de la Internet para el pago de impuestos es una herramienta más para consolidar una administración de impuestos eficiente, faltan muchas cosas por hacer, entre ellas una Reforma Fiscal Integral, cuya finalidad permita al Estado hacerse llegar de más recursos, para una distribución más justa y equitativa en la sociedad.

En el proceso de cambio que vive este órgano desconcentrado, se están generando acciones que permiten contar con una Administración Tributaria sólida e integrada, que beneficie a los contribuyentes, al personal del SAT y a la propia organización en aras de un mejor país.

## Bibliografía

### Libros

- **Ayala Espino José**, Mercado, Elección Pública e Instituciones, una Revisión de las Teorías Modernas del Estado, Editorial Porrúa, Segunda edición julio 2000, UNAM, Facultad de Economía, México D.F. Clasificación HF5415 A92 2000.
- **Ayala Espino José**, Economía del Sector Público Mexicano, Editorial Esfinge, UNAM, Facultad de Economía, México, 2001. Clasificación HJ803 A94 2001.
- **Mankiw N. Gregory**, Principios de Economía; traducción, Esther Tabasco Espariz, Luis Toharía Cortes, Editorial Mc Graw Hill Interamericana, Primera Edición, Julio 1999 Madrid-México, D.F. Clasificación HB171.5 M34518 2002.
- **Chávez Presa Jorge A.**, Logros y retos de las finanzas públicas en México / Jorge A. Chávez Presa y Mario Gabriel Budebo, Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, División de Desarrollo Económico, 2000. Clasificación HJ803 C45.
- **Osborne, David y Ted Gaebler**. La reinención del gobierno, (Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector), New York, Plume 1993, Trad. De Marco Aurelio Galnarini y Fernando Pardo Gella. Paidós, España. 1997 (Estado y Sociedad). Clasificación JK469 O73.
- **Andrade Sánchez, Eduardo**, Intervención del Estado en la Economía, UNAM, México, 1986.
- **Smith, Adam**: "Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones". Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1997. Clasificación HB161 S655 1997.
- **Heertje, Arnold**: "Economía y Progreso Técnico", Fondo de Cultura Económica, México 1984, 295 Pág., Clasificación HB241 H4318.
- **David Ricardo**: "Principios de Economía Política y Tributación", (selección) / David Ricardo; traducción del inglés E. Hazera; introducción y selección Alfonso Barceló, Barcelona Editorial Orbis, 1995. Clasificación HB161 R53 1985b.
- **Marx, Karl**: El capital: Crítica de la economía política / Karl Marx ; edición a cargo de Pedro Scaron ; tr. advertencia y notas de Pedro Scaron. Tomos I y II. Vol. IV. Siglo XXI Editores 1991. Clasificación HB501 M36618 1991.
- **Schumpeter, Joseph A.**, Teoría del desenvolvimiento económico: una investigación sobre ganancias, capital, crédito, interés y ciclo económico / Joseph A. Schumpeter ; traducción de Jesus Prados Arrarte, Fondo de Cultura Económica, 1978. Clasificación HB179 S34.
- **Meter D. Hart y Robert M. Teeter**, "e-gobierno: la Próxima Revolución. La Visión del Ciudadano".
- **Giuliani Fonrouge, Carlos M.**: Derecho Financiero / Carlos M. Giuliani Fonrouge, Imprenta Buenos Aires: LexisNexis, Editorial Depalma 2003. Clasificación HJ905 G58 2003.
- **Flores Zavala Ernesto**, Elementos de finanzas públicas mexicanas / Ernesto Flores Zavala; Pról. mariano azuela jr.y 20-23, 1986 / Ed. Zachary, México D.F. Clasificación HJ803 F5 1951.
- **Marshal Alfred**, Principios de economía: Introducción al estudio de esta ciencia / Por Alfredo Marshall; traducción de la octava edición inglesa por Ewenor Hazera Londres 1890, Barcelona: El consultor bibliográfico, Sintés, 1931. Clasificación HB171 M39 1931.
- **Jeze Gaston, Paúl Amedee**, Principios generales del derecho administrativo / Tr. directa de la 3 ed. francesa, por julio n. san millan almagro. Buenos Aires, Editorial Depalma 1948-1950. Clasificación JF1352 J4.
- **Toffler, Alvin**. "El cambio de poder" Powershieft / Alvin toffler ; traducción de Rafael Aparicio Pie de Imprenta Barcelona: Plaza & janes, 1990. Clasificación HN17.5 T642218

## Leyes

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria
- Amparo directo 4205/30 02-08-1934, Suprema Corte de Justicia de la Nación

## Tesis

- Altan Torres, Alberto Manuel.- Tesis "La Administración Pública y los instrumentos que ordenan las actividades del Sector Público (El sistema nacional de planeación democrática y el sistema de control y evaluación gubernamental)" UNAM, Facultad de Economía, México D.F.
- Hernández Ángeles, Domingo Faustino, Tesis Instituciones Políticas para un desempeño productivo de la Administración Pública, (Un enfoque neoinstitucionalista, una realidad mexicana y un entorno global), UNAM, Facultad de Economía, México D.F.
- Cruz López, José, Tesis "Sistema Tributario Mexicano 1988-2000, Hacia una propuesta para una reforma fiscal, Pág. 34, UNAM, Facultad de Economía, México D.F. 2002.
- Nieto Dueñas, Salvador, Tesis "La educación tributaria como solución a la baja recaudación fiscal en México", Pág. 56, Guanajuato, Gto. Agosto 2003.

## Revistas

- Daniel Bell & Alvin Toffler, en Revista de la CEPAL No. 45, 1991.
- Katz, Isaac: "Educación, elemento clave del desarrollo económico", ponencia presentada en el X Congreso del Colegio Nacional de Economistas, A.C. titulado "México: perspectivas de una economía abierta", los días 11 y 12 de marzo de 1993 en la ciudad de México.
- "El Economista Mexicano", Revista del Colegio Nacional de Economistas, A.C. enero-marzo de 1993.
- Revista de la CEPAL numero 59, agosto de 1996.
- Centro de Estudios sobre Competitividad, Análisis comparativo en materia tributaria, ITAM, México, 1997.
- Revista Vínculo Jurídico N° 20, Octubre-Diciembre 1994, UAM Unidad Azcapotzalco, Artemio Roque Alvarez
- Carlos Elizondo, Enfoque, suplemento de Reforma, noviembre, 1997.
- Orchard, Lionel y Hugo Stretton, "Public Choice", Cambridge Journal of Economics (Cambridge, R.C.I. vol. 21, mayo de 1997, num. 3, pp. 409-430
- Chang, Ha-Joon, "Breaking the Mould. An Institutionalist Political Economy Alternative to the Neoliberal Theory of the Market and State". Social Policy and Development. United Nations Research Institute (Suiza), mayo 2001, num. 6.27.
- Informe Tributario de Gestión, SAT, México D.F. 2006.

## Paginas Web

- Pagina Web del organismo [www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx)
- Pagina Web [www.IntraSAT.gob.mx](http://www.IntraSAT.gob.mx)
- Pagina Web del organismo [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)
- Pagina Web [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)
- Pagina Web [www.funcionpublica.gob.mx/ocde/](http://www.funcionpublica.gob.mx/ocde/)
- Pagina Web [www.ciat.org](http://www.ciat.org)
- Pagina Web del organismo [www.imss.org.mx](http://www.imss.org.mx)
- Pagina Web del organismo [www.issste.org.mx](http://www.issste.org.mx)
- Pagina Web del organismo [www.fonacot.org.mx](http://www.fonacot.org.mx)
- Pagina Web del organismo [www.infonavit.org.mx](http://www.infonavit.org.mx)