



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA IMPORTANCIA DE LA INFORMACION, EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACION, PARA LA TOMA DE DECISIONES EN EL AREA DE AUDITORIA FISCAL FEDERAL DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

T E S I S A

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA (ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA) PRESENTA MARCELA AUDELO DURON

ASESOR: LIC. RINA AGUILERA HINTELHOLHER

MEXICO, D. F.

1998

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

258999



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

Mi agradecimiento a:

**Mis Padres, Sobrinos, Hermana
y a José Luis Mejía.**

INDICE

Pág.

PROEMIO

1.- Antecedentes históricos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	6
2.- La información como insumo indispensable para la toma de decisiones en materia fiscal federal.	20
2.1. El aspecto jurídico en el que se inserta la evaluación, seguimiento y toma de decisiones.	22
2.2. Características de la información que alimenta al Sistema Unico de Información.	29
3.- El seguimiento y la evaluación como actividades fundamentales para retroalimentar al Programa Operativo Anual Coordinado con los Estados.	38
4.- Indicadores de eficacia fiscal.	53
Conclusiones y Recomendaciones.	71

PROEMIO

El que la federación confiera mayores facultades a los estados en materia tributaria, específicamente en la fiscalización coordinada del Impuesto al Valor Agregado, permite mejorar las participaciones en los ingresos federales que la ley otorga a las entidades federativas y por tanto, favorece el fortalecimiento de sus finanzas públicas.

La coordinación fiscal federación – estados, exige el establecimiento de metas y programas de trabajo conjuntos, lo que implica instituir el control y seguimiento de los resultados en forma periódica.

Precisamente es este proceso de integración de controles a través de un Sistema de Información, el objetivo del presente documento. La importancia de contar con información periódica, oportuna y sistemática que constituya una herramienta para la toma de decisiones y elemento en el que se sustente la evaluación de resultados, que permita a los servidores públicos de ambos niveles de gobierno (federal y estatal), tomar las medidas conducentes para corregir aquéllo que representa desviaciones, ineficiencias e incongruencias, en apoyo al cumplimiento del programa.

Es así que para ubicarnos en un contexto definido, se inicia, en el primer apartado, con los antecedentes históricos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por constituir el ámbito en el que, entre otras facultades, se define y aplica la política tributaria. Dando inicio con la Junta de Crédito Público, como primer antecedente en el año de

1821. La creación como Secretaría de Estado, en el mismo año de 1821.

El otorgamiento de mayores facultades y atribuciones, a través de diversas Leyes, Reglamentos y Decretos expedidos de 1824 a 1891.

La época más reciente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se inicia en 1946, año en el que se publicaría una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. A partir de lo cual se perfila y conforma la estructura orgánica actual.

Momento de importancia que debe señalarse, es el relativo a la fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto y, Hacienda y Crédito Público en 1992, medida con la que esta última ejerce funciones de programación del gasto público, de planeación, de información estadística y geografía, además de las atribuciones en materia fiscal, financiera y crediticia; hasta llegar al año de 1996, en el que se sientan las bases orgánico funcionales para la integración del órgano desconcentrado que habrá de ser el responsable del Servicio de Administración Tributaria, en el que actualmente se ubica la Administración General de Auditoría Fiscal Federal.

En el apartado segundo, se señalan las relaciones entre la federación y los estados para el desarrollo de la función fiscalizadora conjunta, para introducirnos al tema de la información como insumo indispensable para la toma de decisiones. La necesidad de disponer de información oportuna, veraz y periódica y contar con un sistema,

que de manera integral satisfaga los requerimientos de información indispensables para el seguimiento al cumplimiento de los programas.

Se presenta una breve reseña de los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, para situar el aspecto jurídico en el que se inserta la evaluación, seguimiento y toma de decisiones.

Se concluye el apartado segundo, con la exposición de las características de la información como parte de un Sistema Unico de Información. El desarrollo del propio sistema, desde la implantación de informes incipientes que ofrecieran elementos mínimos para el seguimiento; hasta el detalle de lo que en 1996, continúa como el Sistema Institucional de Información entre la federación y los estados; con lo cual se sentaron las bases para el control y seguimiento al programa operativo anual y se contribuyó a dotar de elementos de juicio sólidos a la evaluación y toma de decisiones.

En el apartado tercero, se analiza la forma en que el seguimiento y la evaluación retroalimentan al Programa Operativo Anual. Se describe el proceso de seguimiento, cuyo fundamento son los controles que contienen el desarrollo de la función fiscalizadora de los estados. La necesidad de modernizar los canales de comunicación de acuerdo con la nueva tecnología informática, para brindar información que retroalimente al Programa Operativo en forma oportuna y veraz.

La evaluación como otro aspecto que retroalimenta al Programa Operativo, al aportar elementos para corregir desviaciones o bien,

confirmar que se están desarrollando las cosas como se habían planeado, a través de la información mensual que rindan los estados y con base en las medidas correctivas de carácter operativo y administrativo.

El cuarto apartado se refiere a los indicadores de eficacia fiscal, e inicia con los conceptos de eficiencia y eficacia, como criterios genéricos que se utilizan en la evaluación.

Se establece que para nuestros efectos, la eficiencia se referirá al cumplimiento de los objetivos internos y externos de la dependencia y la eficacia, estará vinculada con las metas y los resultados deseados y eminentemente cuantificables.

La eficiencia se enfoca al cumplimiento de objetivos políticos, económicos y sociales; como el apoyar a una mayor equidad tributaria, reducir la evasión fiscal, contribuir al fortalecimiento del federalismo y vigorizar las finanzas públicas federales y estatales.

La eficacia está orientada a los indicadores fiscales para medir el grado de avance y cumplimiento del programa operativo; presencia fiscal ante el universo de contribuyentes, beneficio – costo de las acciones fiscalizadoras; productividad per – cápita del personal operativo y efectividad de la fiscalización.

Se definen cada uno de los indicadores fiscales y se presentan cuadros estadísticos de resultados, con base en los indicadores fiscales ya citados.

Por último, se propone la realización de evaluaciones de campo periódicas cuyo propósito será constatar la veracidad de los resultados de la operación fiscalizadora de los estados, para así sustentar con mayor firmeza la medición de la eficacia de cada uno.

I. Antecedentes Históricos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

“El 8 de noviembre de 1821, se expidió el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estados y del Despacho Universal,”¹ por medio del cual se creó la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, aun cuando desde el 25 de octubre de 1821 existía la Junta de Crédito Público.

En 1824, el Congreso Constituyente otorgó a la Hacienda Pública el tratamiento adecuado a su importancia, para ello expidió, el 16 de noviembre del mismo año la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, en la que la Secretaría de Hacienda “centralizó”² la facultad de administrar todas las rentas pertenecientes a la Federación, inspeccionar las Casas de Moneda y dirigir la Administración General de Correos, la Colecturía de la Renta de Lotería y la Oficina Provisional de Rezagos.

“El 26 de enero de 1825, se expidió el Reglamento Provisional para la Secretaría del Despacho de Hacienda”³, considerado como el primer Reglamento de la Hacienda Republicana y en el cual se señalaron, en forma pormenorizada, las atribuciones de los nuevos funcionarios constituidos conforme a la citada Ley del 16 de noviembre de 1824.

¹ Presidencia de la República, “Manual de Organización del Gobierno Federal 1982”, Talleres Gráficos de la Nación, S.C., México, 1982, p. 343.

² Entendiendo como centralizar, el ejercicio pleno de la autoridad, responsabilidad y funcionamiento de alguna unidad organizacional. Castelazo José R. “Apuntes sobre la teoría de la Administración Pública”, cuaderno de Política y Administración, Colegio de licenciados en ciencias políticas y administración pública, México, 1997 p. 158.

³ Presidencia de la República, “Manual de Organización del Gobierno Federal 1982”, Talleres Gráficos de la Nación, S.C., México, 1982, p. 343.

Al transformarse nuestro país en una República Central, se expidió la "Ley del 3 de octubre de 1835"⁴, misma que precisó la forma en que se manejarían las rentas de los Estados que quedaban sujetos a la administración y vigilancia de la Secretaría de Hacienda.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana del 14 de junio de 1843, le dieron a la Secretaría el carácter de Ministerio de Hacienda.

"El 27 de mayo de 1852, se publicó el Decreto por el que se modifica la Organización del Ministerio de Hacienda"⁵, quedando dividido en seis secciones, siendo una de ellas la de Crédito Público; antecedente que motivó que en 1853 se le denominara por primera vez Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"El 13 de mayo de 1891"⁶, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incrementó sus atribuciones en lo relativo a comercio, por lo que se denominó Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Comercio.

Asimismo, salió de su ámbito de competencia el sistema de correos y se rescindió el contrato de arrendamiento de la Casa de Moneda a particulares, con lo que la acuñación de moneda quedó a cargo del Estado.

"El 13 de diciembre de 1946"⁷, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de

⁴ Presidencia de la República, "Manual de Organización del Gobierno Federal 1982", Talleres Gráficos de la Nación, S.C., México, 1982, p. 343.

⁵ Ibid. p. 343.

⁶ Ibid. p. 343.

⁷ Ibid. p. 344.

Estado, quedando fuera del ámbito de competencia de la Secretaría las funciones de control y regulación relativas a bienes nacionales y contratos de obras públicas, pasando éstas a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

“El 31 de diciembre de 1947”⁸, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto que dispone que la Procuraduría Fiscal sea una dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

“El 24 de diciembre de 1958”⁹, nuevamente se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, siendo transferidas las funciones relativas a inversiones y control de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, respectivamente. El 31 de diciembre de 1959 se publicó la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, estableciendo la creación de la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores.

“Con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 29 de diciembre de 1976”¹⁰, la programación y presupuestación del gasto público federal, anteriormente competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pasó a formar parte de las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

⁸ Presidencia de la República, “Manual de Organización del Gobierno Federal 1982”, Talleres Gráficos de la Nación, S.C., México, 1982, p. 344.

⁹ Ibid. p. 344.

¹⁰ Faya Viesca Jacinto, “Administración Pública Federal”, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, p. 347.

"En consecuencia se expidió un nuevo Reglamento Interior que se publicó el 23 de mayo de 1977"¹¹, quedando integrada la Secretaría por:

La Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público

La Subsecretaría de Ingresos

La Subsecretaría de Inspección Fiscal

La Oficialía Mayor

La Procuraduría Fiscal de la Federación y

La Tesorería de la Federación.

"El 31 de diciembre de 1979, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un nuevo Reglamento Interior"¹², con motivo de las reformas a diversos ordenamientos legales como las leyes General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares; del Impuesto al Valor Agregado; de Coordinación Fiscal; de Valoración Aduanera de las Mercancías de Importación y del Registro Federal de Vehículos.

"El 25 de marzo de 1981, mediante el Decreto que reformó y adicionó el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público"¹³, en la Tesorería de la Federación se suprime la Subtesorería de Ingresos, cambia de denominación la Subtesorería de Egresos por Subtesorería de Operación y se crea la Unidad de Procedimientos Legales.

¹¹ Presidencia de la República, "Manual de Organización del Gobierno Federal 1982", Talleres Gráficos de la Nación, S.C., México, 1982, p. 367.

¹² Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1979.

¹³ Faya Viesca Jacinto, "Administración Pública Federal", Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, p. 374.

"Con las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de al Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1982"¹⁴, se le confirieron nuevas atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del sistema bancario del país, derivadas de la nacionalización bancaria, así como en materia de precios, tarifas y estímulos fiscales.

Como resultado de estas atribuciones, "se publicó un nuevo Reglamento Interior el 26 de agosto de 1983"¹⁵, mediante el cual se facultó al C. Secretario para presidir el Consejo Nacional de Financiamiento del Desarrollo y se creó la Contraloría Interna adscrita al área del C. Secretario.

"El 30 de diciembre de 1983, mediante el Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal"¹⁶, se confirieron a la Secretaría las atribuciones para administrar la aplicación de los estímulos fiscales, verificar el cumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios, conforme a las leyes fiscales y representar el interés de la Federación en controversias fiscales.

En cumplimiento a las medidas de racionalización del gasto público emitidas por el Ejecutivo Federal, "el 19 de agosto de 1985 se publicó el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público"¹⁷.

¹⁴ Faya Viesca Jacinto, "Administración Pública Federal", Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, p. 368.

¹⁵ Ibid. p. 369.

¹⁶ Ibid. p. 369.

¹⁷ Instituto Nacional de Capacitación Fiscal. Autónoma. S.H.C.P.

“Con el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría del 22 de marzo de 1988”¹⁸, se produjeron cambios en la estructura orgánica derivados de las medidas permanentes de racionalización del gasto público, se eficientó la regulación del servicio público de la banca y el crédito; asimismo, se amplió la competencia de las unidades administrativas centrales en el ámbito regional, en razón de las facultades conferidas por las leyes fiscales.

“En el decreto del 4 de enero de 1990, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”¹⁹, la Dirección General de Auditoría y Revisión Fiscal de la Subsecretaría de Ingresos, cambió su denominación por Dirección General de Auditoría Fiscal Federal.

A fin de fortalecer la cohesión de la política económica y con ello contribuir a la consolidación de la recuperación económica, de la estabilización y del financiamiento del desarrollo, “el 21 de febrero de 1992, mediante el Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”²⁰, se dispuso la fusión de las Secretarías de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público.

Con esta medida, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le confirieron, además de las atribuciones en materia fiscal, financiera y crediticia, las de programación del gasto público, de planeación y de información estadística y geográfica.

¹⁸ Instituto Nacional de Capacitación Fiscal. Autonorma. S.H.C.P.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

Como parte de este proceso, "se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un nuevo Reglamento Interior el 24 de Febrero de 1992"²¹, mediante el cual se integraron a la Secretaría las siguientes unidades administrativas de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto:

La Subsecretaría de Normatividad y Control Presupuestal

La Subsecretaría de Programación y Presupuesto y

La Subsecretaría de Desarrollo Regional.

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, pasó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conservando su carácter de órgano desconcentrado.

En la Tesorería de la Federación se le otorga nivel de Dirección General a la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores.

Con el propósito de promover una administración tributaria más eficiente que fortaleciera la recaudación, impulsara la fiscalización, aumentara la presencia fiscal, diversificara los controles y ampliara las fuentes de información, "mediante el Decreto del 25 de enero de 1993, que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones del Reglamento Interior"²² en la estructura orgánica básica de la Secretaría se realizaron los siguientes cambios:

²¹ Diario Oficial de la Federación del 24 de febrero de 1992.

²² Instituto Nacional de Capacitación Fiscal. Autonoma. S.H.C.P.

Fusión de las Subsecretarías de Normatividad y Control Presupuestal y de Programación y Presupuesto para conformar la Subsecretaría de Egresos, misma que quedó integrada con la Unidad de Inversiones, Energía e Industria; las Direcciones Generales de Política Presupuestal; de Normatividad y Desarrollo Administrativo; de Contabilidad Gubernamental; de Programación y Presupuesto de Servicios; de Programación y Presupuesto Agropecuario, Pesquero y Abasto y de Programación y Presupuesto de Salud, Educación e Infraestructura.

Desaparece la Subsecretaría de Asuntos Financieros Internacionales, así como las Direcciones Generales de Captación de Crédito Externo y Técnica de Crédito Externo, cuyas funciones se integraron a la Dirección General de Crédito Público. Asimismo, la Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales se adscribió a la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público.

En la Subsecretaría de Ingresos se crearon las Direcciones Generales de Interventoría y Fiscal Internacional, cambiaron su denominación la Dirección General de Recaudación por Administración General de Recaudación; la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal por Administración General de Auditoría Fiscal Federal; la Dirección General Técnica de Ingresos por Administración General Jurídica de Ingresos y la Dirección General de Aduanas por Administración General de Aduanas.

Desaparecieron las Coordinaciones de Administración Fiscal, las Administraciones Fiscales Federales y las Oficinas Federales de Hacienda, constituyéndose las Administraciones Regionales de Recaudación; de Auditoría Fiscal Federal; Jurídica de Ingresos y de Aduanas, así como las Administraciones Locales de Recaudación; Auditoría Fiscal Federal y Jurídica de Ingresos.

"En diciembre de 1995, se autoriza y registra por parte de las instancias globalizadoras competentes, la estructura orgánica básica de la Secretaría"²³, misma que incluyó los cambios estructurales siguientes:

En la Subsecretaría de Ingresos cambia su denominación la Dirección General de Interventoría por Administración General de Interventoría, Desarrollo y Evaluación y desaparece la Dirección General de Planeación y Evaluación.

En la Subsecretaría de Egresos se crea la Dirección General de Programación y Presupuesto, de Energía e Infraestructura y cambian su denominación diversas Unidades y Direcciones.

Con el propósito de sentar las bases orgánico funcionales para dar lugar a la integración del órgano desconcentrado que habrá de ser responsable del Servicio de Administración Tributaria, "en marzo de 1996 se autoriza y registra una nueva estructura orgánica básica de la Secretaría"²⁴, realizándose en el ámbito de la Subsecretaría de

²³ Instituto Nacional de Capacitación Fiscal. Autonomía. S.H.C.P.

²⁴ Ibid.

Ingresos, el cambio de nomenclatura de la Administración General de Interventoría, Desarrollo y Evaluación, por Administración General de Información, Desarrollo y Evaluación y de la Dirección General de Política de Ingresos y Asuntos Fiscales Internacionales por Dirección General de Política de Ingresos; así como la creación de las Direcciones Generales de Interventoría y de Asuntos Fiscales Internacionales.

“En junio de 1996, se autoriza y registra una nueva estructura orgánica básica de la Secretaría”²⁵, realizándose en el ámbito de la Subsecretaría de Egresos, el cambio de nomenclatura de la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo, por Unidad de Servicio Civil.

“En julio de 1996, se autoriza y registra una nueva estructura orgánica básica de la Secretaría”²⁶, en la cual cambia de adscripción la Unidad de Contraloría Interna, de la Oficialía Mayor al área del C. Secretario.

En agosto de 1996, se autoriza y registra una nueva estructura orgánica básica de la Secretaría, realizándose en el ámbito de la Subsecretaría de Egresos, el cambio de nomenclatura de la Unidad de Inversiones, por Unidad de Inversiones y de Desincorporación de Entidades Paraestatales. Este cambio fue originado por la fusión de la Unidad de Inversiones con la Unidad de Desincorporación.

²⁵ Instituto Nacional de Capacitación Fiscal. Autonorma. S.H.C.P.

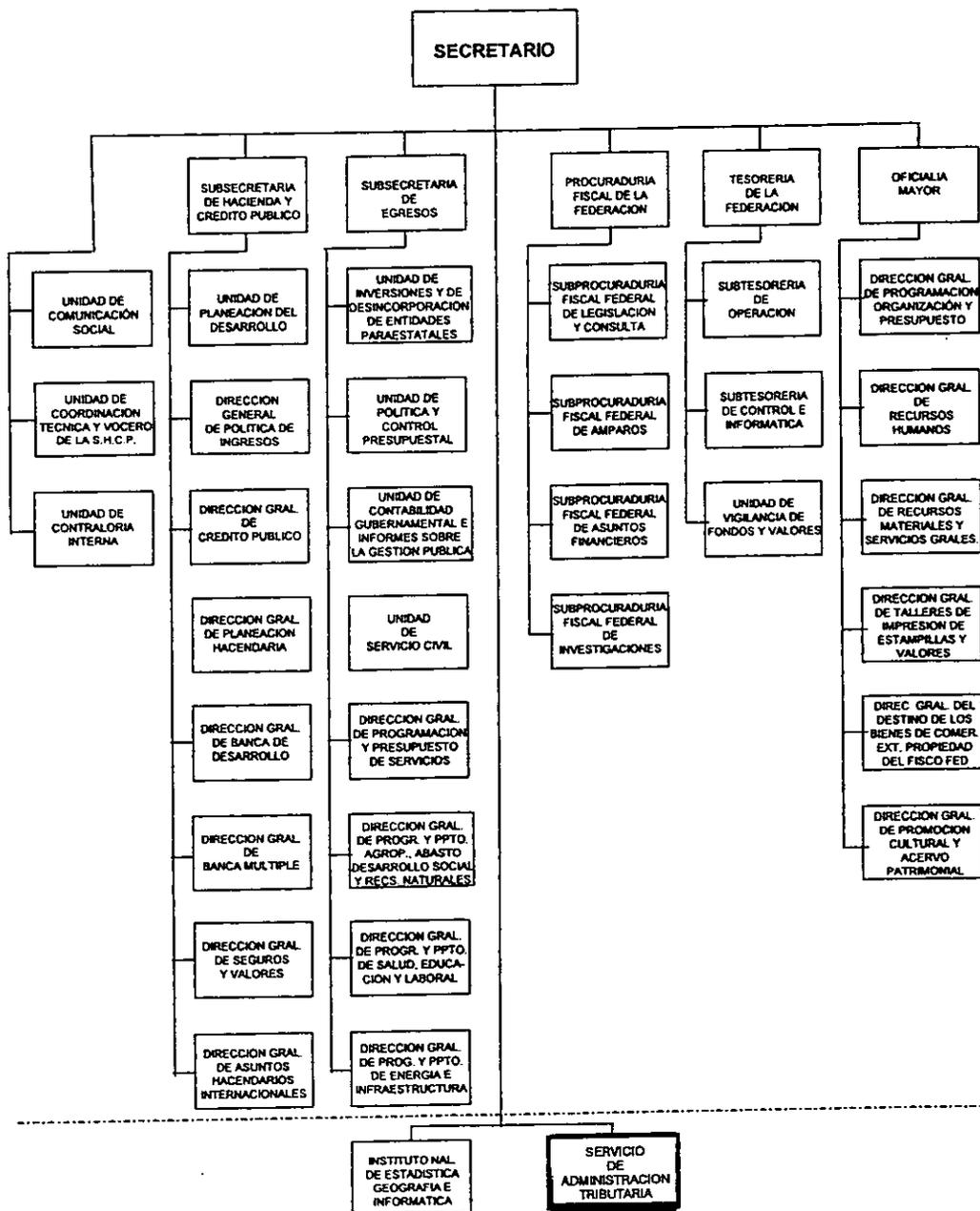
²⁶ Ibid.

“Con la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría, el 11 de septiembre de 1996”²⁷, se formalizan estos últimos cambios, por lo que la estructura orgánica básica actual de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, queda conformada por: 1 Secretario, 3 Subsecretarios, 1 Oficial Mayor, 1 Procurador Fiscal de la Federación, 1 Tesorero de la Federación, 37 Direcciones Generales o Unidades equivalentes y 1 Organismo Desconcentrado.

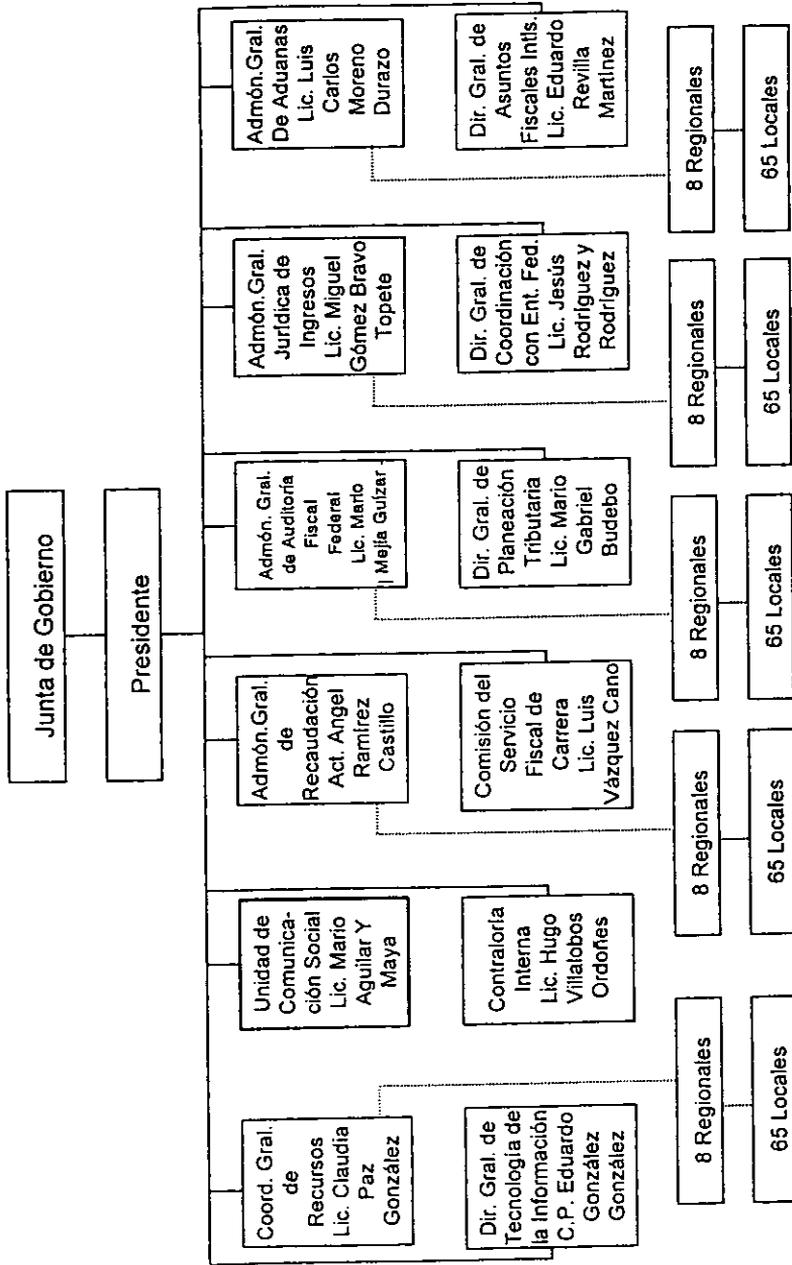
A continuación se presentan los Organogramas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; del Servicio de Administración Tributaria (SAT) y de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, para ubicar organizacionalmente el contexto del tema a tratar.

²⁷ Diario Oficial de la Federación del 11 de septiembre de 1996.

ORGANOGRAMA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO



ORGANOGRAMA SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA (SAT)



2.- La información como insumo indispensable para la toma de decisiones en materia fiscal federal.

En el ámbito tributario como en cualquier otro de la "Administración Pública",²⁸ la información es el insumo indispensable para los responsables de la "planeación, la programación, la coordinación"²⁹, el "control y la evaluación"³⁰.

De acuerdo con la investigación realizada por el Instituto para el Desarrollo Técnico de la Haciendas Públicas: "Los sistemas de información representan, hoy por hoy, una herramienta cuyo uso se está haciendo generalizado dentro del ámbito de la administración

²⁸ Entendiendo a la Administración Pública como "El esfuerzo organizado del Estado para conducir los procesos políticos de la sociedad, a partir de los intereses básicos de los grupos sociales, y no un mero conjunto de órganos técnicos y administrativos, aunque éstos asuman una mayor importancia paralelamente con el crecimiento y complejidad de los problemas sociales". Franco Guerrero Jesús "El Sistema Nacional de Planeación y la Integración del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental", Revista INAP, núms. 57 y 58, 1984, p. 21.

²⁹ Dentro del proceso administrativo la "Planeación es el conjunto sistematizado de acciones que provienen de una estructura racional de análisis que contiene los elementos informativos y de juicio suficientes y necesarios para fijar prioridades, elegir entre alternativas, establecer objetivos y metas en el tiempo y en el espacio, ordenar las acciones que permitan alcanzarlos con base en la asignación correcta de recursos, la coordinación de esfuerzos y la imputación precisa de responsabilidades que permitan controlar y evaluar sistemáticamente los procedimientos, avances y resultados para poder introducir con oportunidad los cambios necesarios.

La programación se entiende como la fijación de objetivos, metas y asignación de recursos humanos, financieros y materiales para alcanzar dichas metas dentro de un ejercicio presupuestario determinado. La programación se desarrolla en el conjunto de instituciones que integran el gobierno federal, así como en cada uno de los niveles de decisión de la Administración Pública.

La coordinación es un proceso de integración de acciones administrativas de una o varias instituciones, órganos o personas que tiene como finalidad obtener de las distintas áreas de trabajo la unidad de acción necesaria para contribuir al mejor logro de los objetivos, así como armonizar la actuación de las partes en tiempo, espacio, utilización de recursos y producción de bienes y servicios para lograr conjuntamente las metas preestablecidas". "Glosario de Términos Administrativos", Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1982, pp. 60, 123 y 133.

³⁰ "Por control (administrativo) deberán entenderse las acciones de naturaleza preventiva y de verificación posterior que garanticen la correcta administración de los recursos humanos, materiales y financieros, y la obtención de resultados adecuados de gestión en la administración pública federal, centralizada y paraestatal, así como la utilización congruente del gasto público federal, transferido o coordinado con estados y municipios.

La evaluación conduce obligatoriamente a la ratificación de sistemas y procedimientos o al cambio de métodos, corrección de sistemas, adopción de nuevas y congruentes medidas, instrumentación operativa adecuada para los planes y programas, o como último recurso, la imposición de sanciones en una instancia de control represivo que independientemente de castigar las conductas indebidas de los servidores públicos en lo administrativo y/o en lo penal, propende a desalentar por parte de los mismos el incumplimiento de sus deberes genéricos y específicos en la función pública, y, por el contrario, fomentar y estimular su cumplimiento en función de la legalidad, honestidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia que consignan en forma expresa y terminante la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos". Lanz, Cárdenas José Trinidad. "El Marco Jurídico y Administrativo del Control en la Administración Pública Federal", Revista INAP, núms. 57 y 58, 1984, p. 37.

pública y, como parte de ella, dentro de la "administración tributaria".³¹ Ello, en virtud de la necesidad creciente de información con mayor calidad, que permita un ejercicio más eficiente de la administración de las contribuciones; por otra parte, los contribuyentes instrumentan formas cada vez más novedosas para evitar el efecto de las cargas fiscales, que a su vez, requieren de una actuación más oportuna y efectiva de parte de las autoridades fiscales."³²

La gama de actividades que afectan el ejercicio de la función fiscalizadora coordinada federación-estados para la administración del Impuesto al Valor Agregado,³³ deben ser controladas y conocidas por los niveles directivos para orientar sus decisiones.

Es de esta forma que surge la necesidad de un sistema de información simple y claro, pero sin dejar de constituir el medio primario para la toma de decisiones. "...Lo anterior nos lleva a reflexionar en la necesidad de un sistema que, de manera integral, satisfaga los requerimientos de información de todos y cada uno de los niveles que conforman las áreas fiscalizadoras, como una alternativa para apoyar el ejercicio de sus funciones".³⁴

³¹ Administración Tributaria.- Es una actividad fundamental dentro de las atribuciones del Estado, relativa a la determinación y recaudación de las contribuciones y aprovechamientos para cubrir el gasto público. Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público proyectar y calcular los ingresos de la federación considerando las necesidades del gasto público, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal. Legislación Fiscal. "Medidas para Modernizar la Administración Tributaria". Exposición de Motivos del Decreto por el que se Expiden Nuevas Leyes Fiscales, Tomo I, 1996.

³² Alvarez José Federico. "Sistema de Información para la Administración de la Fiscalización" (Reseña), Revista INDETEC, (Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas), Guadalajara, Jal., 1995, núm. 96. P. 106

³³ Impuesto al Valor Agregado.- Es un impuesto que se traslada en forma expresa y por separado, a las personas que adquieren los bienes, los usen o gocen temporalmente, o reciban los servicios.

Se entenderá por traslado del impuesto, el cobro o cargo que el contribuyente debe hacer a dichas personas de un monto equivalente al impuesto establecido en esta ley. Legislación Fiscal Administración General Jurídica de Ingresos (AGJI), Ley del I.V.A. cap. I tomo II, 1996.

³⁴ Alvarez José Federico. "Sistema de Información para la Administración de la Fiscalización" (Reseña), Revista INDETEC, (Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas), Guadalajara, Jal., 1995, núm. 96. P. 106.

2.1. El aspecto jurídico en el que se inserta la evaluación, seguimiento y toma de decisiones.

Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal

El entorno político, económico y social del país, la globalización de la economía así como una participación más activa de la sociedad civil, exige una reforma del estado, que implica nuevas prácticas públicas, la adecuación de instituciones políticas y nuevas relaciones entre los poderes y del estado con la sociedad.

“En esta reforma del estado, se concibe un federalismo renovado y cooperativo que tiene manifestaciones concretas como fórmula para ampliar la vida democrática, transformar el ordenamiento territorial de la población, equilibrar el desarrollo de las regiones, lograr mayor eficacia y calidad en la prestación de servicios públicos, y en forma particular impulsar la capacidad del municipio para propiciar su propio desarrollo”³⁵.

Para circunscribirnos en el ámbito de nuestro trabajo, la expresión de este federalismo se concretiza en el sistema de coordinación fiscal y en los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, con lo cual se ha favorecido la coordinación y colaboración en interés mutuo y se han sentado las bases para una mayor equidad en la distribución de los recursos públicos y la descentralización fiscal.

³⁵ Ortega Lomelí Roberto “Federalismo y municipio, una visión de la modernización de México”, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p.41.

Las relaciones intergubernamentales entre la federación y los estados, se establecen en el marco de los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, como instrumentos de programación y coordinación de carácter voluntario con los estados, los cuales, a través de sus propias estructuras ejercen facultades federales en materia fiscal, apoyando el fortalecimiento de sus finanzas públicas.

Una forma de fortalecimiento del federalismo, la representan los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, como una manera de combatir la centralización de facultades, atribuciones y decisiones en que se ha visto inmersa la administración pública, entendiéndola como " un proceso integrado por el conjunto de acciones necesarias para llevar a cabo el propósito o voluntad de un gobierno",³⁶ a través de la creación e interpretación de la ley en forma correcta, prudente y favorable al interés público.³⁷

"Es así que en el año de 1953 que se expide la Ley de Coordinación Fiscal entre la federación y los estados"³⁸, se celebran los convenios de colaboración en materia del impuesto federal sobre "ingresos mercantiles"³⁹, -antecedentes del actual convenio-, que tienen como finalidad uniformar y armonizar las relaciones fiscales entre "ambos niveles de gobierno"⁴⁰, y mejorar el sistema fiscal y homogeneizar los esquemas de recaudación y administración; acciones que se fueron

³⁶ Castelazo José R. "Apuntes sobre teoría de la Administración Pública", Cuaderno de Política y Administración, Colegio de licenciados en ciencias políticas y administración pública, México, 1997.p. 23.

³⁷ Interés Público, se refiere al interés de la sociedad en su conjunto.

³⁸ Ortega Lomelí Roberto "Federalismo y municipio, una visión de la modernización de México", Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p.82.

³⁹ Ingresos Mercantiles, es el antecedente del impuesto al Valor Agregado.

⁴⁰ Niveles de gobierno, se refiere al gobierno federal y a los gobiernos estatales.

conformando hasta el año de 1972, dando los primeros pasos hacia un federalismo fiscal cooperativo en materia fiscal. De 1973 hasta 1979, se incorporan todas las entidades federativas al sistema de coordinación.

En la década de los ochentas, se constituye el nuevo sistema de coordinación fiscal⁴¹ que tiende a fortalecer el "federalismo"⁴², a través de la vigorización de las "finanzas públicas"⁴³ federales, estatales y municipales, al incrementar la recaudación y reducir la evasión fiscal.

Los instrumentos de este nuevo sistema fueron los Convenios de Adhesión y los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, que celebraron la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de los estados, con los cuales se logró un avance en el equilibrio de las participaciones a los estados y la unificación impositiva, que implicó la eliminación o suspensión de gravámenes locales.

Es a partir de 1989, en el que se sitúa el estudio que nos ocupa, al establecer el Ejecutivo Federal, las bases para la consolidación e institucionalización de los mecanismos e instrumentos de concertación entre órdenes de gobierno y la necesidad de revisar y adecuar el sistema de participaciones, aspectos que se reafirmaron con las

⁴¹ Ortega Lomeli Roberto "Federalismo y municipio, una visión de la modernización de México", Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p.84.

⁴² Federalismo "Es la expresión histórica de conciliación de los intereses de la nación en su conjunto con las características, aspiraciones y forma de ser de cada una de sus regiones correctamente identificadas con la organización política del país. El federalismo no es tan sólo una forma teórica o una alternativa entre la variedad de opciones de organización política. Es la forma en que los mexicanos hemos determinado debe estar organizado nuestro gobierno." Ortega Lomeli Roberto "Federalismo y municipio, una visión de la modernización de México", Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p.14.

⁴³ Finanzas Públicas. "Es el sistema que establece formas de obtención de ingreso monetario así como mecanismos para su utilización, y que cuenta, además, con instrumentos para medir sus efectos en la actividad económica y social", "Glosario de Términos Administrativos", Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1982, p. 85.

reformas a la Ley de Coordinación Fiscal realizadas en diciembre de 1989 y la suscripción de nuevos Convenios de Adhesión y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, los cuales permitieron establecer una nueva forma de coordinar los esfuerzos fiscales, con fundamento en un sistema de información y pago de incentivos a los estados por la realización conjunta de acciones fiscalizadoras.

Así, al finalizar 1989 y principiar 1990, las Entidades Federativas y el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, signan el actual Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal para la administración coordinada del Impuesto al Valor Agregado e Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos,⁴⁴ en el que se establecen las facultades y obligaciones de ambos órganos de gobierno.

Este convenio de colaboración constituye el punto de partida para la coordinación federación-estados para la administración del Impuesto al Valor Agregado y a partir del mismo, se incorporan anexos que determinan facultades y obligaciones específicas que la federación delega a los estados.

En el Convenio de Colaboración Administrativa y su Anexo no. 2, se establecen los aspectos que ocupa nuestro trabajo, que son la evaluación, el seguimiento y la toma de decisiones.

⁴⁴ Diario Oficial de la Federación del miércoles 27 de diciembre de 1989.

“La Secretaría se reserva en forma expresa, las facultades de planeación, normatividad y evaluación con respecto a los ingresos coordinados, entendiéndose por “Evaluación, la que determinará o precisará por parte de la Secretaría periódicamente el grado de avance en cada uno de los programas y en el ejercicio de las funciones conferidas a los Estados y sus municipios, en materia de ingresos y actividades coordinadas, así como sus posibles desviaciones, modificaciones y la instrumentación de las medidas de ajuste necesarias para cumplir con ellas”⁴⁵ .

“La Secretaría convendrá con los Estados los programas de trabajo y fijación de metas para el ejercicio de las funciones relacionadas con los ingresos coordinados. El Estado informará periódicamente del cumplimiento de dichas metas.”⁴⁶

La toma de decisiones, con la cual se cierra el círculo de seguimiento y evaluación, se realiza a través de las reuniones bimestrales con los estados, en las cuales se dan a conocer avances y se coordinan acciones. “Se hará un seguimiento de las reuniones que en esta materia se efectúen, informando en las Reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales el grado de avance y resultados obtenidos.”⁴⁷

En ambos foros –reuniones bimestrales y Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales- se toman decisiones para dar cumplimiento a las metas del Programa Operativo Anual, corregir desviaciones y

⁴⁵ Diario Oficial de la Federación del miércoles 27 de diciembre de 1989.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

tomar acciones para fortalecer la calidad y cantidad de los actos de fiscalización.

En este contexto, se procederá a explicar los elementos que conllevan el desarrollo de las fases del seguimiento y la evaluación que constituyen los medios para la toma de decisiones en el Area de Auditoría fiscal Federal, concretamente en la fiscalización coordinada del Impuesto al Valor Agregado federación-estados.

Para una mejor comprensión del tema, a continuación se presenta un esquema del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

LEY DE COORDINACION FISCAL

CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL

FACULTADES DE LOS ESTADOS

- *FISCALIZACION CONJUNTA EN MATERIA DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.
- *CONVENIR PROGRAMAS DE TRABAJO Y FIJACION DE METAS.
- *PROGRAMACION COM-PARTIDA Y COORDINADA POR LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

FACULTADES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

- *PLANEACION
- *NORMATIVIDAD
- *EVALUACION

INCENTIVOS

EL ESTADO PERCIBIRA COMO INCENTIVO POR LAS ACTIVIDADES DE FISCALIZACION CONJUNTA EN MATERIA DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO: EL 100% DEL MONTO EFECTIVAMENTE COBRADO DE LOS CREDITOS DETERMINADOS (PRINCIPAL, RECARGOS Y MULTAS) POR LA ACCION FISCALIZADORA EN DICHO IMPUESTO.

OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS

- *INFORMAR PERIODICAMENTE DEL CUMPLIMIENTO DE METAS.
- *LA PLANEACION, LA NORMATIVIDAD Y LAS MEDIDAS QUE RESULTEN DE LA EVALUACION SON OBLIGACIONES PARA LOS ESTADOS.
- *REALIZAR ACTOS DE VERIFICACION PARA MANTENER ACTUALIZADO EL PADRON DE CONTRIBUYENTES.
- *PRESENCIA FISCAL DEL 5% SOBRE EL PADRON DE CONTRIBUYENTES.

CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL Y SU ANEXO No. 2

2.2. Características de la información que alimenta al Sistema Unico de Información.

Como se mencionó al principio del presente apartado, la información es el elemento fundamental para la toma de decisiones en todos los ámbitos de la Administración Pública.

El espacio de la información en el ámbito tributario y específicamente en el desarrollo de la fiscalización es muy amplio y variado, de acuerdo con las funciones más generales, como son: la planeación y programación; hasta las más particulares, como es el desarrollo y resultado de las auditorías al Impuesto al Valor Agregado.

En las primeras, la información de carácter estadístico es fundamental, en cuanto a conformación del universo de contribuyentes por Estado, características y actividades económicas por regiones y sectores económicos, acciones de fiscalización implementadas en ejercicios anteriores, recursos materiales y capacidad humana instalada para hacer frente a las metas.⁴⁸

Para efecto de las funciones más particulares, como es el desarrollo y resultados que se generan de la propia acción fiscalizadora y seguimiento y cumplimiento del Programa Operativo Anual, es indispensable otro tipo de información más específica, que es a la cual nos referimos como parte del Sistema Unico de Información.

⁴⁸ Los planes anuales de fiscalización establecen, para efectos de la planeación y la programación de acciones, los parámetros que se citan. El programa Operativo Anual se elabora en la Administración General de Auditoría Fiscal Federal (Administración de Planeación Nacional), con base en los siguientes criterios: Productividad per-cápita por método de revisión, capacidad instalada, Universo de Contribuyentes por Estado y comportamiento productivo histórico. Una vez concluido el Proyecto de POA (Programa Operativo Anual), se consensan con cada Estado a fin de definir metas y calendarización de acciones definitivas.

Con la oficialización del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y su Anexo no. 2, por parte de la Federación y los gobiernos de los estados, surge la necesidad de establecer los mecanismos para su implantación; entre otros, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determina los lineamientos para la elaboración del Programa Operativo Anual para la fiscalización coordinada del Impuesto al Valor Agregado y con ello, el desarrollo de un sistema de información ágil y sencillo que diera respuesta a un proceso de retroalimentación de las acciones fiscalizadoras que se desarrollan entre ambos niveles de gobierno (federal y estatal).

El proceso de implantación de un sistema de información, mediante el cual los estados reportarían a la federación los resultados de su actuación fiscalizadora en materia al Impuesto al Valor Agregado, fue delicado y arduo, ya que los primeros consideraban lesionada su "soberanía"⁴⁹ al tener que informar de sus acciones en materia fiscal. Por ello, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal⁵⁰, implantó en el año de 1989 un Informe incipiente que ofreció elementos mínimos para el seguimiento al Avance del Programa Operativo Anual. Las características de este Informe fueron las siguientes:

Se diseñó un formato mediante el cual los estados informaron las acciones realizadas por métodos de revisión y las cifras cobradas

⁴⁹ Soberanía. La Constitución afirma que la Soberanía Nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, que la ejerce por medio de los Poderes de la Unión – en los casos de la competencia de éstos – y por la de los Estados, por lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y los particulares de los estados, los que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal. "Glosario de Términos Administrativos", Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1982, p. 150.

⁵⁰ La actual Administración General de Auditoría Fiscal Federal ha experimentado varios procesos de reestructuración desde el año 1989, en esa fecha su nombre oficial era Dirección General de Auditoría Fiscal.

derivadas de la fiscalización al Impuesto al Valor Agregado; entendiéndose por métodos de revisión la profundidad con que se realiza la auditoría fiscal y que en este caso se refiere a:

- Auditorías directas a contribuyentes mayores en I.V.A.
- Revisiones de escritorio a contribuyentes mayores en I.V.A.
- Auditorías intermedias a contribuyentes mayores en I.V.A.
- Auditorías directas a contribuyentes menores en I.V.A.”.⁵¹

Se indicó a los estados que la información tendría una periodicidad mensual y que constituiría la base para exponer ante la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales los avances y resultados de la acción fiscalizadora coordinada federación-estados.

El proceso de concientización de la utilidad que representó aportar un mínimo de información fue a lo largo de un año, en el que algunas entidades federativas se resistieron a cumplir esta normatividad. Sin embargo, se contó con datos mínimos para establecer un informe de avance periódico del Programa Operativo Anual, que contenía metas por métodos de revisión, producción y permitió obtener, con base en el Universo de Contribuyentes por Estado, una presencia fiscal.⁵²

⁵¹ En el ámbito fiscalizador, las auditorías directas e intermedias son aquéllas que se practican a través de visitas domiciliarias en las que se aplican procedimientos de auditorías exhaustivos y se requieren técnicas especializadas que permitan obtener resultados satisfactorios. Las revisiones de escritorio se realizan en las propias oficinas fiscalizadoras y se emplean sistemas de revisión ágiles, para que en un tiempo relativamente corto, se determine la situación fiscal del contribuyente.

⁵² Se entiende por presencia fiscal, en términos generales, la cobertura de la acción fiscalizadora sobre el número de contribuyentes.

Esta mínima información brindó a las autoridades federales y estatales un panorama global del comportamiento de la fiscalización coordinada y significó para los estados, un parámetro comparativo de resultados que los motivo a informar con mayor claridad y oportunidad.⁵³

Asimismo, esta información fue la base para la distribución de las participaciones por el desarrollo de la fiscalización, que le corresponde a los estados.

Al contar con antecedentes del comportamiento de la función fiscalizadora por estado, en cuanto a producción de auditorías por métodos de revisión y cifras cobradas derivadas de dichas acciones, los responsables de la planeación y programación de ambos niveles de gobierno, estuvieron en posibilidad de elaborar con más elementos de juicio y con mayor apego a la realidad, el Programa Operativo Anual para el ejercicio 1990.

Fue a partir de ese año que se estableció un Sistema de Información más acabado, con la información detallada que profundizó en aspectos como: el número de personal que participó en el desahogo de revisiones fiscales; proceso de las revisiones desde su programación, hasta su terminación; desglose de cifras cobradas derivadas de las acciones fiscalizadoras en impuesto, recargos y sanciones; presupuesto ejercido por el personal que participó en la función fiscalizadora; costo de las revisiones en relación con el presupuesto ejercido; revisiones terminadas con y sin observaciones e

⁵³ Como resultado de la información que periódicamente se recibió de las Entidades Federativas, se elaboraron informes bimestrales de Avance del Programa de Fiscalización Nacional Coordinado.

informe de actividades de las áreas de programación y comités de programación y autocorrección.

Al incorporar el cúmulo de información antes descrita, fue necesario elaborar un documento normativo que se hizo de observancia oficial para todos los estados, incluyendo al Distrito Federal, y que se denominó "Sistema de Información del Programa Operativo Anual de Fiscalización Coordinado para 1990".⁵⁴ Este documento constó de seis formatos con sus respectivos instructivos, denominados P.F.C. (Programa de Fiscalización Coordinado).

El primero de ellos, llamado P.F.C.1, Programa Operativo Anual, contenía información relativa a las acciones fiscalizadoras a realizar, calendarizadas mensualmente por métodos de revisión (metas operativas).

El P.C.F.2, Informe Mensual de Avance del Programa, comprendía el desarrollo de las acciones fiscalizadoras por métodos de revisión, desde la programación de auditorías, el inicio y la terminación de las mismas con los resultados obtenidos, así como las metas por tipo de revisión del mes y acumulado al período de que se trataba, para obtener el avance del programa.

El formato P.F.C.3, Informe Mensual de Cifras cobradas por Tipo de Revisión, contenía el desglose de las cifras cobradas derivadas de las

⁵⁴ Sistema de Información del Programa Operativo Anual de Fiscalización Coordinado para 1990, S.H.C.P., Dirección General de Auditoría Fiscal Federal, 1990.

acciones fiscalizadoras, con un desglose por impuestos, multas y recargos.

En el formato P.F.C.4, Rendimiento de Productividad de Revisiones, se solicitó información para la determinación de indicadores fiscales de costo - beneficio, productividad per-cápita y efectividad en revisiones, que en el apartado cuatro se tratarán a detalle.

El P.F.C.5, Recursos Humanos, requirió información relativa al personal que participaba en el desarrollo de la función fiscalizadora por área y puestos, desde personal directivo y operativo, hasta administrativo.

Por último, en el formato P.C.F.6, Actividades del Comité de Programación, se solicitó información correspondiente a las actividades de las áreas de programación en cuanto a estudios, investigación y selección de contribuyentes susceptibles de revisión fiscal; actividades de los Comités de Programación y de Autocorrección, relativas al estudio y análisis de contribuyentes seleccionados para revisión fiscal, contribuyentes susceptibles de autorización para autocorregir su situación fiscal y número de reuniones de cada comité.⁵⁵

De acuerdo con lo señalado por José Trinidad Lanz Cárdenas, se establecieron las acciones de naturaleza preventiva y de verificación posterior que garantizaron la correcta administración de recursos

⁵⁵ Sistema de Información del Programa Operativo Anual de Fiscalización Coordinado para 1990, S.H.C.P., Dirección General de Auditoría Fiscal Federal, 1990.

humanos, materiales y financieros, y la obtención de resultados adecuados de gestión, así como la utilización congruente del gasto público federal, transferido o coordinado con estados y municipios.⁵⁶

Como lo indica Agustín Reyes Ponce, se establecieron controles con el propósito de recolectar en forma sistemática datos para conocer la realización de los planes.⁵⁷ Estos nos dieron como resultado el comparar lo obtenido por las diversas áreas fiscalizadoras de los estados, en relación con lo esperado en su Programa Operativo y Planes Anuales de Fiscalización.

Con el propósito de controlar la función fiscalizadora coordinada, se establecieron estándares llamados "Indicadores Fiscales", como ya se indicó, se tratarán a detalle en el apartado cuatro.

De conformidad con los requerimientos que menciona José R. Castelazo⁵⁸, los controles que se determinaron y se tienen establecidos en la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, cumplen con el requisito de ser económicos, al concentrarse la información del proceso fiscalizador de los estados en seis formatos.

Los controles tienen un significado, puesto que únicamente se controla la operación fiscalizadora. Son adecuados, en virtud de que reflejan la realidad de cada área productiva que conforma una dependencia

⁵⁶ Lanz Cárdenas José Trinidad. "El Sistema Nacional de Control y Evaluación. El Marco Jurídico y Administrativo del Control en la Administración Pública Federal". Revista INAP No. 57 y 58, 1984. pp. 37 y 38.

⁵⁷ Agustín Reyes Ponce. "Administración de Empresas teoría y práctica, segunda parte" Editorial Limusa, S.A. de C.V., México, 1995, p. 359.

⁵⁸ Castelazo José R. "Apuntes sobre teoría de la Administración Pública", Cuaderno de Política y Administración, Colegio de licenciados en ciencias políticas y administración pública, México, 1997. Pp., 210, 211, 212 y 213

fiscalizadora estatal. Los controles son oportunos en su presentación, ya que se establecen fechas fijas para su entrega y en su frecuencia, al ser mensuales. Son simples, toda vez que con la emisión de un manual y criterios reducidos se requisita la información y, finalmente, los controles son operativos, porque llegan a las autoridades del gobierno federal y estatal que pueden tomar decisiones; en el caso de la federación, al Administrador General de Auditoría Fiscal Federal y, en el de los estados, al Director de Auditoría y Secretario o Tesorero de Finanzas.

Ahora bien, el único requisito que no cumplen los controles, es el de ser "medidos" ya que los mismos no consideran juicios de valor, se sustentan en la medición cuantitativa; los juicios de valor se externan en los informes de resultados que se derivan de los controles.

A partir de la emisión e implantación de este Sistema de Información, la retroalimentación entre la federación y los estados para el control de las acciones fiscalizadoras coordinadas se institucionalizó, y en lo sucesivo, la información se depuró y detalló habiéndose emitido actualizaciones al Sistema de Información en los años 1992, 1993 y 1994.

Las actualizaciones al Sistema de Información, han dado respuesta a la necesidad de fortalecer los procesos de planeación, programación y evaluación en el ámbito de la fiscalización coordinada. Es así que el Sistema de Información, dio la pauta para el fortalecimiento de la comunicación entre la federación y los estados, sentó las bases para

el control y seguimiento al Programa Operativo Anual y principalmente, contribuyó a proporcionar elementos de juicio a los servidores públicos de ambos niveles de gobierno para la toma de decisiones, a fin de corregir desviaciones y cumplir con las metas establecidas. (Los funcionarios gubernamentales que en el ámbito estatal se encargan de la toma de decisiones en materia de fiscalización, son: Secretario de Finanzas o Tesorero, Subsecretario de Finanzas y Directores de Auditoría Fiscal).

3.- El seguimiento y la evaluación como actividades fundamentales para retroalimentar al Programa Operativo Anual Coordinado con los Estados.

En el presente apartado se tratará el seguimiento y la evaluación, como actividades en las que existe una estrecha relación al ubicarse dentro del proceso administrativo en el Control y la Dirección. En el primero, estableciendo sistemas que permitan medir resultados actuales y pasados y en la segunda, con base en dichos resultados, evaluar si las cosas se están haciendo tal y como se habían planeado.⁵⁹

Ambas tienen su fundamento en el Sistema de Información que se detalló en el apartado anterior; se complementan y retroalimentan al Programa Operativo Anual para el cumplimiento de las metas establecidas y dan la pauta para la toma de decisiones.

Se expondrá el procedimiento que cada una de estas etapas tiene dentro del programa coordinado y cuáles han sido sus resultados prácticos en la operación fiscalizadora coordinada; así como la necesidad de sistematizar los canales de comunicación entre la federación y los estados para ofrecer resultados más oportunos.

El seguimiento y la evaluación son actividades que se realizan en cumplimiento al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y su anexo no. 2, instrumentos jurídicos que norman la

⁵⁹ Reyes Ponce Agustín, "Administración de Empresas Teoría y práctica, primera parte", Editorial Limusa, S.A. de c.v., México, 1986, p.64.

actuación conjunta en la fiscalización del Impuesto al Valor Agregado entre la federación y los estados.

Seguimiento y Evaluación

Dentro del proceso administrativo, el seguimiento y la evaluación se ubican en la parte de la dinámica administrativa que establece Urwick, en la que se busca "Cómo manejar de hecho los hombres y los bienes que conforman un organismo social",⁶⁰ y específicamente en el CONTROL y DIRECCION; entendiéndose por Control "el establecimiento de sistemas que nos permitan medir los resultados actuales y pasados en relación con los esperados, con el fin de saber si se ha obtenido lo que se esperaba, corregir, mejorar y formular nuevos planes", y por Dirección "...impulsar, coordinar y vigilar las acciones de cada miembro y grupo de un organismo social, con el fin de que el conjunto de todos ellos realice del modo más eficaz los planes señalados".⁶¹

De tal suerte que el seguimiento y la evaluación encuentran su fundamento en el Sistema de Información al Programa Operativo Anual de Fiscalización Coordinado, el cual consta de seis controles que fueron descritos en el segundo apartado y que contienen el desarrollo del proceso fiscalizador que llevan a cabo los estados en forma coordinada con la federación.

⁶⁰ Reyes Ponce Agustín, "Administración de Empresas Teoría y práctica, primera parte", Editorial Limusa, S.A. de c.v., México, 1986, p. 22-62.

⁶¹ Ibid., p.63.

Seguimiento

El seguimiento inicia su proceso con la retroalimentación que recibe la Administración General de Auditoría Fiscal Federal por parte de los estados, a través de los controles que establece el Sistema de Información del Programa Operativo Anual de Fiscalización Coordinado. La información la recibe mensualmente la federación dentro de los primeros cinco días hábiles de cada mes tal y como lo establece la normatividad.⁶²

La información mensual la recibe la federación vía fax, entrega personal y paquetería en los propios controles que se detallaron en el apartado anterior. El área de Seguimiento, que es una área técnica de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, se encarga de analizar que la información sea la correcta y procede a su captura en hojas de cálculo electrónicas, las cuales concentran los resultados por estado, por región y a nivel nacional por cada uno de los conceptos que especifica el Sistema de Información.

Una vez capturada la información por estado se procede a integrar el Informe Mensual de Avance del Programa de Fiscalización Nacional Coordinado,⁶³ documento que presenta el comportamiento de la fiscalización de acuerdo con los indicadores fiscales de Avance del Programa, Presencia Fiscal, Beneficio - Costo y Efectividad en revisiones por cada unidad administrativa estatal. Este documento se

⁶² Sistema de Información del Programa Operativo Anual de la Fiscalización Coordinado para 1994, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Administración General de Auditoría Fiscal Federal, 1994.

⁶³ Informes Mensuales de Avance del Programa de Fiscalización Nacional Coordinado, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Administración General de Auditoría Fiscal Federal, 1990-1995.

elabora mensualmente con la información global de los estados, pero en caso necesario se realizan cortes parciales para presentar resultados en el momento que lo requieran los niveles directivos.

El Informe Mensual de Avance se envía a los Secretarios de Finanzas de cada estado de la República para darles a conocer el cumplimiento de su Programa Operativo Anual y el nivel de cumplimiento en los indicadores fiscales antes citados, principalmente con el fin de que en caso de desviaciones, se tomen las medidas que procedan para subsanarlas.

El Informe Mensual de Avance, también es enviado a los responsables del cumplimiento del Programa Operativo Anual Coordinado por parte de la federación, que son los Administradores Regionales de Auditoría Fiscal, quienes conjuntamente con los estados lo analizan en los Comités de Programación, órganos que normativamente tienen como función -entre otras- vigilar el cumplimiento del programa y tomar las decisiones pertinentes en caso de incumplimiento.

Se establecen medidas correctivas que se refieren a diversos aspectos de carácter netamente operativo, como aplicación estricta de la normatividad en la emisión y desarrollo de revisiones fiscales, análisis más profundos de sectores de la economía para detectar contribuyentes omisos en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales o bien, de carácter administrativo, como es el caso de redistribución de personal o reasignación de funciones.

Estas medidas se implantan y se hacen del conocimiento de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, quien como área normativa y evaluadora las recoge para efecto de seguimiento a su cumplimiento.

De esta forma se retroalimenta, en primera instancia, a las áreas directamente involucradas en la operación y en segunda, a los servidores públicos encargados de la evaluación, todo ello con base en los controles institucionales del Sistema de Información, con la oportunidad que permiten canales de comunicación que requieren de modernización tecnológica.

La oportunidad de la información para dar seguimiento al Programa Operativo Anual y retroalimentar a las áreas involucradas en sus cumplimiento, debe ser resultado de un control eficiente.

Si bien es cierto que en la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, se han establecido las etapas de todo control, que son:

- “- Establecimiento de los medios de control.
- Operaciones de recolección y concentración de datos.
- Interpretación y valoración de resultados.
- Utilización de los mismos resultados.”⁶⁴

también lo es, la urgencia de modernizar los canales de comunicación a través de los cuales se realiza la retroalimentación. Actualizarlos de

⁶⁴ Reyes Ponce Agustín, “Administración de Empresas teoría y práctica, segunda parte”, Editorial Limusa, S.A. de C.V., México, 1995, p.359.

acuerdo con la nueva tecnología informática para brindar información oportuna y veraz ya que en la actualidad se realiza un proceso rudimentario de comunicación, al recibir y enviar información vía fax o paquetería y realizar captura en computadora para integrar resultados nacionales.

En tal sentido, la propuesta de modernización⁶⁵ comprende tres etapas, a corto, mediano y largo plazo, que en términos generales contemplan lo siguiente:

-Primera etapa (corto plazo). Envío de informes de avance del programa operativo de los estados a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, vía DISKETTES; para lo cual será necesario que los estados cuenten con un SOFTWARE (paquete) único que en este caso será EXCEL, versión 5.0; automatizar los controles y elaborar un programa que concentre la información a nivel estatal, regional y nacional de los resultados mensuales del programa operativo. Se prevé un plazo de tres meses, para el desarrollo e implantación de esta primera etapa.

Las ventajas que ofrece un primer intento de automatizar los controles y recibir la información vía diskette, están dirigidas a realizar una concentración de información más ágil, evitando la captura de datos en forma manual al utilizar una hoja de cálculo electrónica.

⁶⁵ Programa de Automatización del SUJEF 1996.

-Segunda etapa (mediano plazo). El desarrollo e implantación de esta etapa, se planea concluirla en un plazo de ocho meses; para lo cual se requiere una infraestructura informática compatible entre la federación y los estados al pretender que estos últimos, envíen sus archivos de información vía MODEM (telefónicamente) a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal. Las características que debe tener el equipo de cómputo son las siguientes: computadora NOTE BOOK con procesador 386 y MODEM con capacidad homogénea de memoria entre el receptor y el emisor.

Las ventajas de esta segunda etapa, se traducirán en mayor oportunidad y veracidad de la información que se recibe por parte de los estados. Se evitará el problema de recibir diskettes dañados, que impiden el procesamiento de la información. Fundamentalmente, la ventaja se concentrará en ahorro de tiempo para rendir resultados a los funcionarios responsables de la toma de decisiones.

-Tercera etapa (largo plazo). Se pretende concluirla en un plazo de 12 meses, para lo cual es necesario establecer una infraestructura de vanguardia que consistirá en instalar una red de comunicación vía satélite para tener acceso directo de la información a nivel nacional de computadora a computadora. Disponer un servidor (base de datos) que será alimentado directamente por los estados a la federación, con la información del desarrollo de sus acciones fiscalizadores. Para lo cual se deberá contar con equipo de cómputo compatible con las siguientes características: PC 486 (Modelo del equipo de cómputo);

400 megas en disco duro y 8 megas en RAM (Capacidad de memoria del equipo de cómputo).

Las ventajas de esta tercera etapa se resumen en una comunicación estrecha y constante entre la federación y los estados, subsanando toda clase de errores en la información y desde luego se contará con resultados de mayor calidad, con toda oportunidad que se aprovecharán para realizar una planeación y programación apegadas a la realidad y ante todo representará el elemento esencial para el seguimiento al Programa Operativo Anual, apoyar a la evaluación y a la toma de decisiones para corregir desviaciones en su momento.

La modernización de los procesos de comunicación entre ambos niveles de gobierno, propiciará el desarrollo de planes y programas de fiscalización con mayores elementos de juicio, lo cual redundará en una fiscalización más acertada y dirigida a contribuyentes con verdaderos indicios de incumplimiento de sus obligaciones fiscales; dando como resultado elevar la recaudación por concepto del Impuesto al Valor Agregado y por ende mayores recursos para financiar el gasto público tanto de la federación como de los estados.

Evaluación

En el segundo apartado, se mencionó a la Evaluación ubicándola dentro del aspecto jurídico de los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, como facultad reservada a la federación.

Retomaremos como punto de partida el concepto de Evaluación establecido en los citados convenios, para demostrar que sus resultados dan la pauta para la oportuna toma de decisiones de los niveles directivos y aporta elementos para corregir desviaciones o bien, confirmar que se están desarrollando las cosas como se había planeado:

“Evaluación, la que determinará o precisará por parte de la Secretaría periódicamente el grado de avance en cada uno de los programas y en el ejercicio de las funciones conferidas a los Estados y sus municipios, en materia de ingresos y actividades coordinadas, así como sus posibles desviaciones, modificaciones y la instrumentación de las medidas de ajuste necesarias para cumplir con ellas”.⁶⁶

El propósito de la evaluación, se enmarca en el concepto que establece el Instituto Nacional de Administración Pública, al indicar que “... la evaluación presupone necesariamente concebirla como la valoración del quehacer administrativo cotidiano, a través del cual se pretende lograr las metas y objetivos con que la administración pública

⁶⁶ Diario Oficial de la Federación del miércoles 27 de diciembre de 1989.p.99.

en turno busca satisfacer las necesidades sociales actuales, así como orientar el rumbo a mediano y largo plazo del país.⁶⁷

Es así que la evaluación se sustenta, en primera instancia, en la información mensual que rinden los estados del cumplimiento de su Programa Operativo Anual, a través de los indicadores fiscales de Avance del Programa Presencia Fiscal, costo - beneficio y productividad per-cápita .

En segunda instancia, se alimenta de las medidas correctivas, de carácter operativo y administrativo que se implantan en los Comités de Programación de cada Estado, como consecuencia del análisis de sus resultados operativos.

De tal suerte que "la evaluación alimenta con sus resultados toda nueva fase del ciclo de planeación. De su realización deben emanar medidas para corregir aquéllo que representó desviaciones, insuficiencias e incongruencias, así como fortalecer lo que haya producido resultados positivos".⁶⁸

Con el conjunto de estos elementos, la Administración General de Auditoría Fiscal Federal integra un documento denominado "Reunión de Evaluación del Programa de Fiscalización Coordinado", que se presenta en las reuniones bimestrales que se desarrollan con los estados.

⁶⁷ Teutti, Otero Guillermo. "La Evaluación de la Gestión Pública: El papel de los Comisarios y Delegados de la SECOGEF". Revista INAP, Números. 57 y 58, 1984, p.99.

⁶⁸ Ibid. p.100.

Las reuniones bimestrales tienen como objetivo el conocer avances, coordinar acciones y cumplir con su objetivo de órgano de seguimiento y toma de decisiones al más alto nivel, ya que sus integrantes son funcionarios directivos, de amplia capacidad técnica y operativa en los niveles federales y estatales

Las reuniones bimestrales tienen su fundamento legal en el Anexo 2 del multicitado Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, en el cual se establecen las obligaciones que en materia de fiscalización del Impuesto al Valor Agregado, tendrán los estados.

El Anexo 2, es la base para que la Administración General de Auditoría Fiscal Federal ejerza su facultad de evaluación, al vigilar que los estados cumplan con sus obligaciones en materia fiscal, específicamente por lo que respecta a:

“Tener una presencia fiscal mínima anual del 5% en el universo de contribuyentes de la entidad.

Realizar la fiscalización con base en una programación compartida y coordinada por la Secretaría.

El estado participará en actos de fiscalización con la concurrencia de cuando menos un elemento designado por la Dirección General de

Auditoría y Revisión Fiscal o por las Administraciones Fiscales Federales.⁶⁹

La evaluación del cumplimiento de dichas obligaciones, se concretiza con la presentación del documento denominado "Reunión de Evaluación del Programa de Fiscalización Coordinado", ante el pleno de los integrantes de la zona a evaluar, en el que se incorporan los siguientes puntos:

- Informe de avance del programa Operativo Anual al periodo al que se refiera la reunión.
- Cumplimiento a los indicadores fiscales de presencia fiscal, costo - beneficio y productividad per - cápita.
- Medidas adoptadas para subsanar desviaciones y seguimiento de compromisos adquiridos en la reunión anterior.
- Análisis de la problemática presentada en la operación coordinada.

Estos cuatro puntos se desahogan con cada uno de los estados, representados por el Secretario de Finanzas o Tesoreros y Directores de Auditoría.

Para la realización de las citadas reuniones bimestrales, al inicio de cada año, la Administración General de Auditoría Fiscal Federal consensa con los estados, el calendario, en el cual se agrupan los

⁶⁹ Diario Oficial de la Federación del miércoles 27 de diciembre de 1989.

estados por zonas. En el citado calendario de reuniones, se incorporan, además de estas reuniones, las de Comisión Permanente y Nacional de Funcionarios Fiscales.

Las zonas en las que se divide la República Mexicana para la celebración de reuniones de evaluación y presentación de resultados es la siguiente:

“Zona Noroeste, integrada por los estados de: Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.

Zona Norte Centro, integrada por los estados de: Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.

Zona Noreste, integrada por los estados de: Nuevo León, Tamaulipas y parte de Veracruz.

Zona Occidente, integrada por los estados de: Aguascalientes, Colima, Nayarit y Jalisco.

Zona Centro, integrada por los estados de: Guanajuato, Querétaro, Hidalgo, San Luis Potosí y Michoacán.

Zona Golfo - Pacífico, integrada por los estados de: Puebla, Tlaxcala, Morelos, Guerrero y parte de Veracruz.

Zona Sur, integrada por los estados de: Oaxaca, Campeche, Quintana Roo, Yucatán, Chiapas y Tabasco.

Zona Metropolitana, integrada por el Distrito Federal y el Estado de México".⁷⁰

Una vez presentados los resultados y avances y habiendo discutido la problemática normativa con cada uno de los estados asistentes a las reuniones bimestrales; se recopilan los acuerdos y compromisos para su seguimiento en las subsecuentes reuniones.

El siguiente paso, es presentar ante los integrantes de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el grado de avance que por zonas obtuvieron los estados en cuanto a sus programa operativo anual y los resultados obtenidos de su función fiscalizadora, en cuanto a su eficiencia.

En ambos foros - reuniones bimestrales y Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales- se toman decisiones para dar cumplimiento a las metas del programa operativo anual, corregir desviaciones y tomar acciones para fortalecer la calidad y cantidad de los actos de fiscalización.

De esta forma, el proceso de evaluación está sustentado en normas claras, que son del conocimiento de los estados a través de la emisión de criterios, lineamientos, políticas y periodicidad de la función evaluadora, soportada jurídicamente en los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

⁷⁰ Calendario de Reuniones zonales con Entidades Federativas, expedido por la Administración General de Auditoría Fiscal Federal.

Como se indicó en párrafos precedentes, de la evaluación emanan medidas para corregir aquéllo que no se apega a los programas y metas previamente establecidas, aporta elementos para fortalecer lo positivo y principalmente alimenta con sus resultados el ciclo de la planeación, al proveer de antecedentes históricos del comportamiento fiscalizador de las áreas operativas.

Es un proceso permanente que coadyuva a depurar el funcionamiento operativo y administrativo de la fiscalización estatal.

“La evaluación cobra así una importancia principal: ser instrumento para promover mejoras a la eficacia y eficiencia del quehacer gubernamental en el contexto comprometido de los fines del Estado”.⁷¹

“La evaluación se lleva a cabo con la aplicación de criterios e indicadores de gestión. Los criterios son elementos de juicio que se aplican para evaluar, comparando los resultados obtenidos con los programados o esperados. En general son dos criterios genéricos que se utilizan en la evaluación de la gestión pública: la eficacia y la eficiencia”.⁷²

Estos criterios serán analizados en el capítulo siguiente, aplicados en el contexto de la fiscalización coordinada.

⁷¹ Teutli, Otero Guillermo. “La Evaluación de la Gestión Pública: El papel de los comisarios y delegados de la SECOGEF”. Revista INAP números. 57 y 58, p.99.

⁷².Ibid p. 100.

4.- Indicadores de Eficacia Fiscal.

En el apartado anterior, se indicó que los Criterios, son elementos de juicio que se aplican para evaluar, comparando los resultados obtenidos con los programados o esperados.

Que son dos los criterios genéricos que se utilizan en la evaluación : la **eficiencia y la eficacia**.

Partiremos de algunos conceptos de eficiencia y eficacia, para su análisis y determinar en cuál de ellos se ubican los indicadores fiscales de nuestro estudio: Avance del programa, presencia fiscal, beneficio-costo, productividad per-cápita y efectividad.

En la revista del Instituto Nacional de Administración Pública se establece que "La eficacia determina la capacidad para cumplir lo propuesto a partir de una determinada asignación de recursos materiales y humanos".⁷³

"El criterio de eficiencia implica una relación entre lo realizado y los sistemas y procedimientos utilizados para lograrlos".⁷⁴

Para Jorge Ruíz Dueñas, la eficacia se entiende en términos de beneficio social y objetivos fundamentales de la empresa pública. "Eficiencia, como un concepto que permite la medición de resultados

⁷³ Teutli, Otero Guillermo. La Evaluación de la gestión pública : El papel de los Comisarios y Delegados de la SECOGEF. Revista INAP nos. 57 y 58, 1984, p.100.

⁷⁴ *ibid.* p.100.

vinculados con las metas previstas en función a los insumos aplicados".⁷⁵

En el glosario de términos administrativos de la Presidencia de la República, se define a la eficacia como "Capacidad para cumplir en el lugar, tiempo, calidad y cantidad las metas y objetivos establecidos". Como eficiencia, "El uso más racional de los medios con que se cuenta para alcanzar un objetivo predeterminado. Virtud y facultad de lograr un efecto determinado en un período de tiempo relativamente corto y con economía de recursos".⁷⁶

Para el Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, la eficiencia "será el fruto de una relación entre el logro de objetivos de toda índole y los costos de todo tipo que aparezcan asociados para la obtención de los primeros".

La eficacia, "el grado de logro de los objetivos sin importar los costos de toda índole necesarios para alcanzarlos".⁷⁷

Cabe hacer un paréntesis en relación al concepto de eficiencia y eficacia, en virtud de que existe diversidad de interpretaciones y conceptualizaciones contradictorias, pero en las que finalmente se llega al acuerdo de que se trata de elementos de juicio para evaluar la gestión de la empresa pública, que nos permiten apreciar el grado de

⁷⁵ Ruiz Dueñas, Jorge. "Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública Mexicana. Análisis de una década". Editorial Trillas, S.A., México 1982, pp. 41-43.

⁷⁶ "Glosario de Términos Administrativos", Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. Colección : Guías Técnicas, núm. 11, México 1982, p.74.

⁷⁷ Cardoso Myriam y Moreno H. Pedro, "Eficiencia y Evaluación de las Organizaciones. Un intento de aplicación para el sector público". Material Docente, serie Administración Pública, núm. 4, CIDE, México 1983 , pp 12-14.

cumplimiento de los objetivos y de las misiones encomendadas, así como la adecuada cobertura de controles idóneos.

Los conceptos vertidos vinculan los objetivos que se persiguen en lo individual o en el corto plazo por las dependencias, con los objetivos de la política gubernamental a mediano y largo plazos. Es decir, las metas y programas anuales para el cumplimiento de la función específica, para el logro de objetivos a mediano y largo plazos (objetivos políticos y sociales).

La eficiencia como el cumplimiento de los objetivos internos y externos de la dependencia y la eficacia vinculada con las metas y los resultados deseados y eminentemente cuantificables.

Para nuestros efectos, nos referiremos a la eficiencia, como el cumplimiento de objetivos políticos, económicos y sociales como : contribuir a una mejor proporcionalidad y equidad tributarias, a través de una mayor cobertura del universo de contribuyentes fiscalizables ; reducir la evasión fiscal, haciendo efectivo el riesgo de ser fiscalizado ; contribuir al fortalecimiento del federalismo, participando en el sistema de coordinación fiscal y favorecer la redistribución de ingresos entre la federación y los estados para el fortalecimiento de las finanzas públicas.

El criterio de eficacia, estará orientada a los indicadores fiscales que se aplican para medir el grado de avance del programa operativo, el cumplimiento de la presencia fiscal ante el universo de contribuyentes,

el beneficio - costo que se obtiene por el cobro derivado de las acciones fiscalizadoras, la productividad per- cápita que logra el personal operativo y la efectividad de las acciones fiscalizadoras, en cuanto a las observaciones detectadas por fiscalización.

Ambos criterios están íntimamente ligados, ya que el cumplimiento de las acciones internas y medibles a través de los indicadores fiscales (eficacia), dan la pauta para obtener el cumplimiento de los objetivos de la dependencia (eficiencia).

En este sentido, los indicadores fiscales son razones cuantitativas y cualitativas en los que se apoyan los criterios para evaluar la gestión pública, relacionan la eficacia en el logro de las metas con la eficiencia de los sistemas y procedimientos, en función de las políticas del Plan Nacional de Desarrollo.

La cobertura y alcance de los indicadores fiscales para medir el grado de cumplimiento de los objetivos de la fiscalización coordinada, se establecen anualmente, de conformidad con los logros y avances promedio obtenidos en años anteriores como resultado de la retroalimentación permanente, de la evaluación constante y de las medidas correctivas aplicadas.

Los indicadores fiscales proporcionan las bases para una planeación de acciones más acorde con el entorno económico y social de cada entidad federativa; nos aportan elementos de juicio para asignar cargas de trabajo de acuerdo con la capacidad instalada de cada

región y dan la pauta para establecer el grado de profundidad de las acciones fiscalizadoras a realizar.

Nos permiten comparar los resultados obtenidos de la fiscalización por región y por estado, en relación con las metas esperadas y a partir de ello, establecer parámetros más ambiciosos año con año.

Lo anterior lo demuestra el incremento en la calidad y cantidad de las acciones fiscalizadoras realizadas anualmente.

Los indicadores fiscales nos permiten establecer metas anuales en el programa de fiscalización coordinada con los estados y a su vez, dan la pauta para medir el grado de avance y cumplimiento del programa en comento; dichos indicadores son:

Avance de Programa.- Mide el grado de cumplimiento del programa operativo anual, con base en el total de revisiones terminadas⁷⁸ de los diversos métodos de revisión, en relación con las metas establecidas al período de que se trate.

Presencia Fiscal.- Cobertura que obtienen las áreas fiscalizadoras, con base en los actos de fiscalización practicados, frente a su universo de contribuyentes.⁷⁹

⁷⁸ Las revisiones terminadas, son aquellas acciones fiscalizadoras que fueron totalmente concluidas por las áreas de fiscalización, a través de los diferentes métodos de revisión establecidos.

⁷⁹ El universo de contribuyentes, es la totalidad de personas físicas y morales que se encuentran inscritos en un padrón de contribuyentes, por realizar actividades afectas a alguno o varios de los regímenes fiscales previstos en las normas jurídico-fiscales, los cuales son clasificados por región y ramas o sectores de la economía nacional y de acuerdo a los gravámenes a que se encuentran obligados.

Beneficio - Costo.- Relación entre las cifras cobradas⁸⁰ por concepto de créditos fiscales determinados por la autoridad fiscalizadora en la aplicación de sus facultades de comprobación del cumplimiento de obligaciones fiscales a cargo de los contribuyentes, frente al presupuesto ejercido⁸¹ por el personal adscrito a las áreas de fiscalización.

Productividad Per - Cápita.- Relación que existe entre el número de actos de fiscalización realizados mediante la aplicación de los diferentes métodos de revisión y el total de personal operativo.⁸²

Efectividad en Revisiones.- Se refiere al índice que mide en forma porcentual, el grado de efectividad de las auditorías terminadas mediante la aplicación de los diferentes métodos de revisión, la cual es determinada con base en el número de auditorías que resultan con observaciones entre el total de revisiones terminadas.⁸³

En apego al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, a partir de 1989 se estableció una meta de presencia fiscal del 5% en relación con el Universo de Contribuyentes. Es decir, cada estado como mínimo debería revisar cuando menos al 5% de su padrón de contribuyentes, a través de las diversas acciones fiscalizadoras. En caso contrario, se haría acreedor a una sanción

⁸⁰ Las cifras cobradas, son las cantidades que se integran por los importes pagados por los contribuyentes por concepto de créditos fiscales (impuestos omitidos, multas y recargos), determinados por la autoridad fiscalizadora en los actos de revisión desarrollados.

⁸¹ El presupuesto ejercido, es la cantidad que se obtiene con base en los montos erogados por pagos al personal adscrito a las áreas fiscalizadoras, por concepto de sueldos, bonos de actuación y multas.

⁸² El personal operativo, es el adscrito a las áreas de fiscalización que ostenta puestos de carácter técnico-operativo, en los niveles de administrador local hasta ayudante de auditoría. A partir de 1996, el personal operativo se considera a partir de jefe de departamento.

⁸³ Las auditorías resultan con observaciones, cuando la autoridad fiscalizadora determina un impuesto a cargo del contribuyente o impone una multa.

económica que equivalía a una cantidad igual al doble del costo promedio de cada acto de fiscalización equivalente a seis millones de pesos, multiplicado por la cantidad de auditorías no realizadas, el cual se incrementaría anualmente de acuerdo al aumento porcentual del índice nacional de precios al consumidor.⁸⁴

Por contra, los estados percibirán como incentivo por las actividades de fiscalización conjunta en materia del impuesto al valor agregado, el cien por ciento del monto efectivamente cobrado de los créditos determinados (principal, recargos y multas) por la acción fiscalizadora en dicho impuesto.⁸⁵

Cabe hacer mención, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en ningún momento ha ejercido la sanción que establece el citado Convenio por el incumplimiento de la presencia fiscal; no obstante que algunos estados como Morelos, Quintana Roo, Campeche, Nuevo León, Michoacán, Estado de México, Zacatecas, Hidalgo y Nayarit, no cumplieron con sus metas. Únicamente se signaron acuerdos con dichas entidades federativas, para que en el siguiente año desahogaran los actos de fiscalización no realizados.

El seguimiento al cumplimiento puntual del Programa Operativo Anual, a través de los indicadores fiscales sirvió de base para establecer los acuerdos citados.

⁸⁴ Diario Oficial de la Federación del miércoles 27 de diciembre de 1989.

⁸⁵ Ibid.

Es así que el criterio de eficacia se cumplió, al medir el cumplimiento de las acciones fiscalizadoras mediante los criterios.

De tal suerte que la eficacia en la función fiscalizadora conjunta se mide con base en los indicadores fiscales y éstos a su vez dan la pauta para obtener el cumplimiento de los objetivos de la dependencia (eficiencia).

A continuación se presentan los resultados obtenidos por los estados en el desarrollo de su función fiscalizadora, medidos a través de los indicadores fiscales ya citados:

RESULTADOS DE LA FISCALIZACION COORDINADA, 1989-1996

AVANCE DE PROGRAMA

CONCEPTO	REVISIONES TERMINADAS							
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
ZONAS								
NOROESTE	7,114	29,256	17,584	27,460	21,293	17,724	25,017	19,750
NORTE-CENTRO	5,949	10,556	10,676	25,963	9,391	17,582	13,262	15,899
NORESTE	5,877	10,790	13,377	18,999	15,604	12,703	15,450	20,518
OCCIDENTE	2,199	20,110	13,682	21,864	16,771	12,595	20,332	16,924
CENTRO	1,662	24,364	17,456	26,473	14,212	22,432	24,946	24,954
GOLFO-PACIFICO	2,227	23,196	19,618	32,774	23,620	27,761	24,948	25,095
SUR	2,041	13,700	10,374	17,233	11,099	11,314	12,878	15,846
METROPOLITANA	4,635	36,388	79,895	97,234	68,453	79,600	62,115	70,641
NACIONAL	31,704	168,360	182,662	268,000	180,443	201,711	198,948	209,627

CONCEPTO	METAS							
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
ZONAS								
NOROESTE	7,499	15,933	14,058	19,939	19,241	17,089	14,505	15,729
NORTE-CENTRO	8,285	10,753	8,236	14,047	11,364	11,335	11,944	12,139
NORESTE	5,037	9,026	10,660	12,849	14,375	13,016	13,202	16,949
OCCIDENTE	1,799	18,025	11,436	18,831	16,006	16,267	16,410	10,431
CENTRO	1,426	28,827	11,819	20,760	15,859	19,607	19,689	22,998
GOLFO-PACIFICO	3,802	28,146	15,532	27,088	21,064	24,566	20,198	23,414
SUR	993	10,883	8,547	15,069	11,687	12,329	11,429	9,899
METROPOLITANA	12,081	34,668	54,397	65,343	66,503	53,918	56,962	57,338
NACIONAL	40,922	156,261	134,685	193,926	176,099	168,127	164,339	168,897

CONCEPTO	AVANCE DE PROGRAMA							
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
ZONAS								
NOROESTE	95%	184%	125%	138%	111%	104%	172%	126%
NORTE-CENTRO	72%	98%	130%	185%	83%	155%	111%	131%
NORESTE	117%	120%	125%	148%	109%	98%	117%	121%
OCCIDENTE	122%	112%	120%	116%	105%	77%	124%	162%
CENTRO	117%	85%	148%	128%	90%	114%	127%	109%
GOLFO-PACIFICO	59%	82%	126%	121%	112%	113%	124%	107%
SUR	206%	126%	121%	114%	95%	92%	113%	160%
METROPOLITANA	38%	105%	147%	149%	103%	148%	109%	123%
NACIONAL	77%	108%	136%	138%	102%	120%	121%	124%

Fuente: Informes Mensuales de Avance del Programa de Fiscalización Nacional Coordinado, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Administración General de Auditoría Fiscal Federal, 1989 - 1996.

Como se puede observar de los cuadros estadísticos, los estados han cumplido año con año con el programa operativo anual a nivel nacional. El número de actos de fiscalización programados, se ha incrementado de 40,922 en el ejercicio 1989 a 168,897 acciones para el año de 1996, lo que significa un incremento del 312%.

En igual medida, el número de revisiones terminadas ha experimentado incrementos del 561%; al pasar de 31,704 acciones concluidas en 1989 a 209,627 para el ejercicio de 1996.

Fuente: Informes Mensuales de Avance del Programa de Fiscalización Nacional Coordinado, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Administración General de Auditoría Fiscal Federal, 1989 – 1996.

RESULTADOS DE LA FISCALIZACION COORDINADA, 1989-1996
PRESENCIA FISCAL

CONCEPTO	REVISIONES TERMINADAS							
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
NOROESTE	7,114	29,256	16,780	27,243	23,146	19,347	27,312	19,750
NORTE-CENTRO	5,949	10,556	9,005	25,541	16,601	20,667	15,548	15,899
NORESTE	5,877	10,790	12,220	17,919	17,894	19,027	21,569	20,518
OCCIDENTE	2,199	20,110	12,869	19,963	18,665	18,148	25,921	16,924
CENTRO	1,662	24,364	17,238	24,222	16,931	23,607	25,560	24,954
GOLFO-PACIFICO	2,227	23,196	17,043	30,837	26,152	29,362	24,679	25,095
SUR	2,041	13,700	9,882	16,214	15,337	12,775	16,207	15,846
METROPOLITANA	4,635	36,388	75,659	87,945	69,764	82,719	62,116	70,641
NACIONAL	31,704	168,360	170,696	249,884	204,490	225,652	218,912	209,627

CONCEPTO	UNIVERSO DE CONTRIBUYENTES							
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
NOROESTE	219,610	263,092	275,031	394,144	383,817	292,669	289,732	286,025
NORTE-CENTRO	220,788	215,053	164,716	280,932	227,284	214,794	238,736	231,163
NORESTE	186,776	179,206	213,908	301,390	287,501	259,647	263,777	269,101
OCCIDENTE	270,934	360,510	228,694	376,615	320,089	325,335	328,067	322,787
CENTRO	350,815	361,875	253,598	417,192	305,156	374,787	393,429	387,475
GOLFO-PACIFICO	373,269	431,476	310,646	541,768	421,250	491,267	403,772	405,221
SUR	200,425	200,422	170,934	300,007	230,153	246,596	228,450	235,007
METROPOLITANA	829,773	688,963	1,087,924	1,306,850	1,329,210	1,078,332	1,138,174	1,132,524
NACIONAL	2,652,390	2,700,597	2,705,451	3,918,898	3,504,460	3,283,427	3,284,137	3,269,303

CONCEPTO	PRESENCIA FISCAL ⁶⁶							
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
NOROESTE	3.24%	11.12%	6.10%	6.91%	6.03%	6.61%	9.43%	6.90%
NORTE-CENTRO	2.69%	4.91%	5.47%	9.09%	7.30%	9.62%	6.51%	6.88%
NORESTE	3.15%	6.02%	5.71%	5.95%	6.22%	7.33%	8.18%	7.62%
OCCIDENTE	0.81%	5.58%	5.63%	5.30%	5.83%	5.58%	7.90%	5.24%
CENTRO	0.47%	6.73%	6.80%	5.81%	5.55%	6.30%	6.50%	6.44%
GOLFO-PACIFICO	0.60%	5.38%	5.49%	5.69%	6.21%	5.98%	6.11%	6.19%
SUR	1.02%	6.84%	5.78%	5.40%	6.66%	5.18%	7.09%	6.74%
METROPOLITANA	0.56%	5.28%	6.95%	6.73%	5.25%	7.67%	5.46%	6.24%
NACIONAL	1.20%	6.23%	6.31%	6.38%	5.84%	6.87%	6.67%	6.41%

⁶⁶ La presencia fiscal mínima anual establecida, fue del 5% durante los años 1989-1995, a partir de 1996, es variable.

En cuanto al indicador de presencia fiscal, la tendencia año con año ha resultado positiva a nivel nacional, toda vez que de un indicador de 1.20% obtenido en el año de 1989, pasó a 6.41% para el ejercicio 1996.

Cabe destacar que en 1989, las entidades federativas no alcanzaron a cubrir la presencia fiscal mínima del 5%, que establecía el Convenio de Colaboración Administrativa; sin embargo a partir del año de 1990 y hasta 1996, el indicador fue superado.

RESULTADOS DE LA FISCALIZACION COORDINADA, 1989-1996
BENEFICIO - COSTO

CONCEPTO ZONAS	CIFRAS COBRADAS *							
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
NOROESTE	11.0	47.1	62.4	124.8	61.1	75.0	71.8	99.1
NORTE-CENTRO	0.0	21.6	30.0	26.0	23.9	36.0	48.2	101.3
NORESTE	0.0	10.5	11.6	11.0	14.1	18.2	26.8	96.6
OCCIDENTE	8.2	16.8	24.1	29.3	25.4	25.3	23.9	37.0
CENTRO	0.5	9.9	12.3	24.4	28.1	43.2	41.8	61.7
GOLFO-PACIFICO	0.6	28.1	72.3	55.2	44.3	38.2	50.2	56.8
SUR	4.1	11.5	18.4	25.4	24.7	24.0	38.3	45.0
METROPOLITANA	0.0	44.4	60.1	85.5	84.7	86.5	124.9	179.9
NACIONAL	24.4	189.9	291.2	381.6	306.3	346.4	425.9	677.4

* CANTIDADES NOMINALES Y EN MILLONES DE PESOS.

CONCEPTO ZONAS	PRESUPUESTO EJERCIDO*							
	1989 ⁸⁷	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
NOROESTE	-	6.4	6.9	5.8	6.5	8.4	9.1	9.4
NORTE-CENTRO	-	3.8	4.6	4.3	6.1	6.5	7.3	8.1
NORESTE	-	2.1	2.5	2.1	2.1	1.9	1.8	2.4
OCCIDENTE	-	2.1	2.3	3.1	2.9	3.3	3.4	4.7
CENTRO	-	2.6	2.9	5.3	5.6	5.7	6.3	7.6
GOLFO-PACIFICO	-	3.6	4.2	4.8	5.8	6.0	6.2	6.9
SUR	-	4.0	4.2	5.0	5.1	6.0	6.4	6.4
METROPOLITANA	-	5.0	7.2	14.1	11.9	14.0	16.1	21.3
NACIONAL	0.0	29.6	34.8	44.5	46.0	51.8	56.6	66.8

* CANTIDADES NOMINALES Y EN MILLONES DE PESOS.

CONCEPTO ZONAS	BENEFICIO - COSTO							
	1989 ⁸⁷	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
NOROESTE	-	7.36	9.04	21.52	9.40	8.93	7.89	10.54
NORTE-CENTRO	-	5.68	6.52	6.05	3.92	5.54	6.60	12.51
NORESTE	-	5.00	4.64	5.24	6.71	9.58	14.89	40.25
OCCIDENTE	-	8.00	10.48	9.45	8.76	7.67	7.03	7.87
CENTRO	-	3.81	4.24	4.60	5.02	7.58	6.63	8.12
GOLFO-PACIFICO	-	7.81	17.21	11.50	7.64	6.37	8.10	8.23
SUR	-	2.88	4.38	5.08	4.84	4.00	5.98	7.03
METROPOLITANA	-	8.88	8.35	6.06	7.12	6.18	7.76	8.45
NACIONAL	-	6.42	8.37	8.57	6.66	6.69	7.52	10.14

⁸⁷ En este año, no se solicitaba el presupuesto ejercido; por lo tanto, no se obtenía el beneficio - costo.

Como se puede observar, las cifras cobradas a nivel nacional han registrado una tendencia ascendente, ya que de 189.9 millones de pesos recuperados en el año de 1990, se reportaron 677.4 millones de pesos en 1996; mientras que el presupuesto ejercido se ha mantenido más o menos estable al pasar de 29.6 millones en el ejercicio 1990 a 66.8 en el año de 1996. Variables que han dado como resultado, el incremento del indicador de beneficio - costo, que para 1996 se ubicó en el orden de 10.14 pesos recuperados por cada peso invertido.

Fuente: Informes Mensuales de Avance del Programa de Fiscalización Nacional Coordinado, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Administración General de Auditoría Fiscal Federal, 1989 - 1996.

RESULTADOS DE LA FISCALIZACION COORDINADA, 1989-1996
PRODUCTIVIDAD - PERCAPITA.

CONCEPTO	REVISIONES TERMINADAS							
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
NOROESTE	7,114	29,256	17,584	27,460	21,293	17,724	25,017	19,750
NORTE-CENTRO	5,949	10,556	10,676	25,963	9,391	17,582	13,262	15,899
NORESTE	5,877	10,790	13,377	18,999	15,604	12,703	15,450	20,518
OCCIDENTE	2,199	20,110	13,682	21,864	16,771	12,595	20,332	16,924
CENTRO	1,662	24,364	17,456	26,473	14,212	22,432	24,946	24,954
GOLFO-PACIFICO	2,227	23,196	19,618	32,774	23,620	27,761	24,948	25,095
SUR	2,041	13,700	10,374	17,233	11,099	11,314	12,878	15,846
METROPOLITANA	4,635	36,388	79,895	97,234	68,453	79,600	62,115	70,641
NACIONAL	31,704	168,360	182,662	268,000	180,443	201,711	198,948	209,627

CONCEPTO	PERSONAL OPERATIVO							
	1989 ⁸⁸	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
NOROESTE	-	517	528	464	459	478	475	450
NORTE-CENTRO	-	374	271	309	331	333	314	296
NORESTE	-	281	254	216	165	163	160	149
OCCIDENTE	-	352	346	304	314	319	262	235
CENTRO	-	375	345	418	341	343	338	340
GOLFO-PACIFICO	-	588	535	562	489	536	515	524
SUR	-	499	461	377	331	361	327	299
METROPOLITANA	-	589	823	913	752	828	778	854
NACIONAL	0	3,575	3,563	3,563	3,182	3,361	3,169	3,147

CONCEPTO	PRODUCTIVIDAD PER - CAPITA							
	1989 ⁸⁸	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
NOROESTE	-	56.59	33.30	59.18	46.39	37.08	52.67	43.89
NORTE-CENTRO	-	28.22	39.39	84.02	28.37	52.80	42.24	53.71
NORESTE	-	38.40	52.67	87.96	94.57	77.93	96.56	137.70
OCCIDENTE	-	57.13	39.54	71.92	53.41	39.48	77.60	72.02
CENTRO	-	64.97	50.60	63.33	41.68	65.40	73.80	73.39
GOLFO-PACIFICO	-	39.45	36.67	58.32	48.30	51.79	48.44	47.89
SUR	-	27.45	22.50	45.71	33.53	31.34	39.38	53.00
METROPOLITANA	-	61.78	97.08	106.50	91.03	96.14	79.84	82.72
NACIONAL	0	47.09	51.27	75.22	56.71	60.02	62.78	66.61

⁸⁸ En este año, no se solicitaba el personal operativo; por lo tanto, no se obtenía la productividad per - cápita.

Mientras que la tendencia en revisiones terminadas ha registrado incrementos año con año, el personal operativo, se ha mantenido con una tendencia estable, lo cual da como resultado que el indicador de productividad per - cápita registre incrementos, si bien es cierto que no son significativos, demuestran un mayor aprovechamiento del personal, que va en paralelo con la capacitación y la experiencia operativa.

RESULTADOS DE LA FISCALIZACION COORDINADA, 1989-1996
EFFECTIVIDAD

CONCEPTO	REVISIONES TERMINADAS CON OBSERVACIONES							
	1989 ^a	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
NOROESTE	-	20,589	6,992	16,537	9,543	10,906	10,621	10,612
NORTE-CENTRO	-	2,015	1,412	6,266	1,106	1,425	2,316	2,854
NORESTE	-	3,881	1,634	1,609	3,179	3,599	4,222	2,937
OCCIDENTE	-	14,031	2,333	1,864	5,740	1,716	4,715	3,296
CENTRO	-	6,029	4,299	5,958	4,786	3,600	6,029	4,999
GOLFO-PACIFICO	-	8,693	5,463	9,075	3,521	3,849	4,556	3,400
SUR	-	4,485	2,489	4,270	3,389	3,672	3,987	4,188
METROPOLITANA	-	21,782	56,332	5,451	8,972	7,285	6,047	6,927
NACIONAL	0	81,505	80,954	51,030	40,236	36,052	42,493	39,213

CONCEPTO	REVISIONES TERMINADAS							
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
NOROESTE	7,114	29,256	17,584	27,460	21,293	17,724	25,017	19,750
NORTE-CENTRO	5,949	10,556	10,676	25,963	9,391	17,582	13,262	15,899
NORESTE	5,877	10,790	13,377	18,999	15,604	12,703	15,450	20,518
OCCIDENTE	2,199	20,110	13,682	21,864	16,771	12,595	20,332	16,924
CENTRO	1,662	24,364	17,456	26,473	14,212	22,432	24,946	24,954
GOLFO-PACIFICO	2,227	23,196	19,618	32,774	23,620	27,761	24,948	25,095
SUR	2,041	13,700	10,374	17,233	11,099	11,314	12,878	15,846
METROPOLITANA	4,635	36,388	79,895	97,234	68,453	79,600	62,115	70,641
NACIONAL	31,704	168,360	182,662	268,090	180,443	201,711	198,948	209,627

CONCEPTO	EFFECTIVIDAD GLOBAL							
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
NOROESTE	-	70.38%	39.76%	60.22%	44.82%	61.53%	42.46%	53.73%
NORTE-CENTRO	-	19.09%	13.23%	24.13%	11.78%	8.10%	17.46%	17.95%
NORESTE	-	35.97%	12.21%	8.47%	20.37%	28.33%	27.33%	14.31%
OCCIDENTE	-	69.77%	17.05%	8.53%	34.23%	13.62%	23.19%	19.48%
CENTRO	-	24.75%	24.63%	22.51%	33.68%	16.05%	24.17%	20.03%
GOLFO-PACIFICO	-	37.48%	27.85%	27.69%	14.91%	13.86%	18.26%	13.55%
SUR	-	32.74%	23.99%	24.78%	30.53%	32.46%	30.96%	26.43%
METROPOLITANA	-	59.86%	70.51%	5.61%	13.11%	9.15%	9.74%	9.81%
NACIONAL	0	48.41%	44.32%	19.04%	22.30%	17.87%	21.36%	18.71%

^a En este año, no se solicitaban las revisiones con observaciones; por lo tanto, no se obtenía la efectividad.

El indicador de efectividad es fundamental para medir el grado de acertividad de las acciones fiscalizadoras, el cual como se puede observar, no es positivo; ya que mientras el número total de revisiones terminadas se incrementa año con año, aquéllas que resultaron con observaciones mantienen una tendencia muy variable, en ocasiones a la baja, lo que significa que por un lado, se incrementa la presencia del fisco ante el universo de contribuyentes, pero por otro, dicha presencia no resulta efectiva ya que en el 80% de las acciones, aproximadamente, no se determinan diferencias de impuestos a cargo del contribuyente o bien una imposición de multas.

En resumen los resultados que arrojan los indicadores fiscales, son la base para medir la eficacia de la función fiscalizadora.

La eficiencia se traduce en una cobertura cada vez más amplia del universo de contribuyentes, al dirigir la acción fiscalizadora hacia contribuyentes con poca o nula presencia del fisco, ello trae como consecuencia reducir la evasión fiscal y hacer efectivo el riesgo de ser revisado por la autoridad.

Se contribuyó al fortalecimiento del federalismo, al otorgar a los estados la facultad de fiscalizar el impuesto al valor agregado y por ende vigorizar sus finanzas públicas al otorgarles los incentivos derivados de su función.

Conclusiones y Recomendaciones.

El Sistema Único de Información implantado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha significado para el desarrollo de la función fiscalizadora de los estados, una pieza clave que ha aportado congruencia y orden a la función.

Los resultados que arroja el seguimiento de la función fiscalizadora de los estados, fortalecen los procesos de planeación y programación de acciones y dan la pauta para contar con elementos de juicio para una oportuna toma de decisiones.

Los antecedentes del comportamiento productivo de cada estado, han servido de base para establecer planes y programas más apegados a la realidad, con lo que se fortaleció la comunicación y coordinación entre ambos niveles de gobierno (federal y estatal) para el logro de metas conjuntas.

El proceso de retroalimentación de información ha sido provechoso, pero requiere de una modernización urgente, la cual se encuentra en una etapa incipiente de desarrollo, que es necesario impulsar, para que tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como los estados se alleguen de información oportuna para la toma de decisiones.

Los indicadores fiscales han contribuido a establecer niveles de eficiencia y eficacia; sin embargo, es necesario retomar su análisis para determinar variables más rigurosas, como es el caso de la efectividad, en la cual deberán exigirse rangos de cifras cobradas y no únicamente concluir que una auditoría es efectiva por la determinación de alguna observación al contribuyente, que no implicó una recaudación significativa para el fisco.

El Seguimiento y la Evaluación, además de apoyar la toma de decisiones de los servidores públicos, debe contribuir al cumplimiento de las Estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, impulsando el nuevo federalismo, a través del ejercicio de recursos fiscales entre los tres órdenes de gobierno, así como apoyar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad; principalmente coadyuvar al fortalecimiento de las finanzas públicas estatales, favoreciendo la redistribución de ingresos entre la federación y los estados.

Es una tarea institucional y sistemática el dar seguimiento al cumplimiento de la función fiscalizadora, a través de un Sistema de Información sencillo pero que abarque la totalidad de las acciones a controlar, apoyándose en la evaluación tanto de escritorio como de campo para verificar que los avances y resultados se apeguen a la realidad operativa de las áreas.

Ante esta panorámica, se propone realizar y diseñar los mecanismos de actuación a nivel federación, como vinculación operativa y no como intromisión en la soberanía de los estados, de evaluaciones de campo; con el propósito de verificar la veracidad de la información que rinden los estados y que los indicadores fiscales realmente signifiquen el sustento para medir la eficacia de las áreas. En estas evaluaciones de campo se considerarían, entre otros aspectos, los siguientes:

- Establecer parámetros de selección de unidades operativas a evaluar.
- Verificar, a través de una selección aleatoria de expedientes, las cifras cobradas reportadas.
- Verificar, a través de una selección aleatoria de expedientes, las revisiones terminadas.
- Verificar la plantilla de personal, para determinar que el presupuesto ejercido reportado por las áreas sea correcto.
- Revisar de manera aleatoria, las causas de antigüedad de inventarios.
- Revisar en forma aleatoria, que las revisiones hayan sido aprobadas por el Comité de Programación.

- Revisar la realización de los Comités de Programación, a efecto de verificar su correcto funcionamiento, a través de las "actas" que al efecto se levantan.

- Analizar la problemática en relación al incumplimiento de metas y proponer acciones para resolverla, entre otros aspectos.

La evaluación periódica de estos puntos, permitiría una oportuna toma de decisiones por parte de los servidores públicos responsables de la operación.

Cabe destacar que estas actividades se refieren a una propuesta, que considero coadyuvaría a fortalecer los resultados de la función fiscalizadora de los estados.

BIBLIOGRAFIA

Castelazo, José R., Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública, Cuaderno de Política y Administración, Colegio de licenciados en ciencias políticas y administración pública, México, 1977.

Faya Viesca, Jacinto, Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, S.A., México 1983.

Franco Guerrero, Jesús, El Sistema Nacional de Planeación y la Integración del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, Revista INAP, núms. 57 y 58.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Revista INDETEC, Guadalajara, Jal., 1995.

Instituto Nacional de Capacitación Fiscal, Autonorma, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Lanz Cárdenas, José Trinidad, El Marco Jurídico y Administrativo del Control en la Administración Pública Federal, Revista INAP, núms. 57 y 58.

Ortega Lomelí, Roberto, Federalismo y Municipio, una visión de la modernización de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Presidencia de la República, Glosario de Términos Administrativos, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1982.

Presidencia de la República, Manual de Organización del Gobierno Federal 1982, Talleres Gráficos de la Nación, S.C., México, 1982.

Ruiz Dueñas, Jorge, Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública Mexicana. Análisis de una década, Editorial Trillas, S.A., México, 1982.

Sistema de Información del Programa Operativo Anual de la Fiscalización Coordinado para 1994, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP, Administración General de Auditoría Fiscal Federal.

Teutli Otero, Guillermo, La Evaluación de la Gestión Pública: El papel de los Comisarios y Delegados de la SECOGEF, Revista INAP, núms. 57 y 58.