



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
SISTEMA UNIVERSIDAD ABIERTA

T E S I N A

GOBIERNO E INTERNET:
ANÁLISIS DEL PORTAL
DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN
CIENCIAS DE COMUNICACIÓN

PRESENTA

KATIA BEATRIZ MARES SÁNCHEZ

ASESORA

ADRIANA LORENA GONZÁLEZ BOSCO

2008



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi mamá por ser el ejemplo, apoyo incondicional y sostén de mi vida. Gracias a ti soy lo que soy y soy parte de ti. Gracias por enseñarme a romper las barreras y superar las limitaciones para obtener lo que se quiere.

A mis hermanos Marlen y Gabriel por los momentos de alegrías y tristezas que hemos compartido y por ser mi motivo de inspiración.

A Lorena por enseñarme que existen otros caminos que recorrer y el verdadero valor de la vida.

A todos mis familiares y amigos que estuvieron conmigo durante este largo trayecto.

C O N T E N I D O

Introducción	4
I Gobierno e Internet	7
1.1 Internet como medio de Comunicación	7
1.2 Internet en México	9
1.3 Internet en el gobierno federal mexicano	14
1.3.1 Los servicios públicos e Internet	16
1.3.1.1 Recaudación de impuestos por Internet	21
II Servicio de Administración Tributaria	35
2.1 Objetivo, funciones y estructura orgánica	41
2.2 Administración General de Asistencia al Contribuyente	45
2.3 Administración Central de Relaciones y Comunicación	49
2.3.1 Subdirección de Desarrollo de Contenidos Electrónicos	51
2.3.1.1 Departamento de Desarrollo de Aplicaciones Editoriales	52
III El portal de Internet del Servicio de Administración Tributaria	55
3.1 Antecedentes	58
3.2 Estructura	62
3.3 Análisis del portal	69
IV Conclusiones	93
V Fuentes de información	98

Introducción

El presente trabajo es una revisión, y en cierta forma, una autoevaluación de mi práctica laboral a lo largo de seis años dentro del Servicio de Administración Tributaria (SAT), un organismo público descentralizado que forma parte del gobierno federal, encargado de la labor recaudatoria de los impuestos en México.

Durante el tiempo que he laborado en el SAT me he podido percatar de que, a pesar de que esta Institución ha intentado mantener informados a los contribuyentes, utilizando para ello varios canales (uno de los cuales es el portal de Internet), existen diversos factores que impiden lograr que se cumpla al 100% esta importante tarea.

Lo anterior despertó en mí la curiosidad por saber si el portal de Internet (a mi parecer, actualmente, el canal de comunicación más moderno que existe) es un medio para mantener bien informados a los contribuyentes. Así, este trabajo es el resultado de la inquietud de juzgar una parte de la labor que desempeño dentro de esta dependencia. Además, en el transcurso de todo este tiempo, he tenido la oportunidad de adquirir una experiencia inigualable, al observar la implantación y el desarrollo de un elemento que forma parte del proyecto e-Mexico: el Portal de Internet del SAT.

Por lo tanto, la investigación realizada se refiere a un reciente medio de comunicación masiva y la forma en que este instrumento se relaciona y se utiliza en el gobierno federal mexicano, específicamente en la recaudación de impuestos. Para la realización de este trabajo hice una recopilación de datos mediante una búsqueda de información documental referente al tema central de esta tesina, después seleccioné, clasifiqué y analicé la información para plasmarla finalmente en este texto, como a continuación se presenta, con un diseño descriptivo.

Las fuentes que se utilizaron para obtener la información fueron los registros y documentos con los que cuenta la Institución, además de libros, páginas web, artículos e investigaciones sobre el tema, aunado a la observación diaria del portal de Internet del SAT. Por lo tanto, el análisis que se presenta está basado principalmente en la observación y en las

estadísticas, lo que implica que la interpretación de los datos se realizó con base en un método estructural, cualitativo y cuantitativo.

El período de estudio reflejado en los resultados que se presentan comprende de marzo a agosto de 2007, tiempo en el que se observó y analizó diariamente, durante un promedio de cuatro horas, el Portal de Internet del SAT, por lo que se puede asegurar que este trabajo es, específicamente, un análisis de dicho portal, que tiene el fin de verificar si éste mantiene bien informados a los contribuyentes, su público objetivo, sobre la materia fiscal. Es decir, se identificará si el portal funge como medio de comunicación o simplemente como una herramienta tecnológica gubernamental.

Con lo anterior, se pretende descubrir si la relación con el fisco —que tradicionalmente ha significado un ejercicio complejo y burocratizado, no sólo en nuestro país sino en el resto del mundo— ha mejorado o no, ya que si bien los contribuyentes tienen la obligación de cumplir con sus obligaciones fiscales, resulta paradójico que la propia complejidad de las disposiciones y herramientas fiscales inhiba su cumplimiento oportuno e imponga altos costos tanto a los causantes como a las propias administraciones tributarias.

Este trabajo se centra en dos de los elementos básicos que conforman el proceso de comunicación: el mensaje y el canal; es decir, por un lado se analizan la estructura y las páginas que constituyen el portal, para identificar si la información que está transmitiendo la Institución a través de este medio es clara y oportuna, y por el otro, las condiciones de mantenimiento en las cuales se encuentra el canal de comunicación utilizado; en este caso, el portal del SAT. En ambos casos el análisis se hace, principalmente, con base en tres ejes o visiones fundamentales: el Índice de Satisfacción de Usuarios (ASCI); los estándares de la compañía Forsee y las características que plantea Carlos Dürsteler (2000) sobre la visualización en la web; cuestiones que se complementan con las estadísticas de usuarios y visitas al portal.

En este sentido, el trabajo se estructuró en tres capítulos: en el primero se explican las razones por las cuales Internet se puede considerar un medio de comunicación masiva; se expone una breve historia de su llegada a nuestro país; se menciona la relación que este medio tiene con el gobierno

federal mexicano y, en consecuencia, la instrumentación de los servicios que ofrece para la recaudación de impuestos en México.

En el segundo capítulo se da un breve reseña de la conformación y de las funciones del Servicio de Administración Tributaria, así como de las áreas que lo integran, y principalmente del área encargada de la elaboración de los contenidos del portal de Internet de la Institución, con el fin de ubicar el lugar exacto donde se elabora y procesa la información que se publica en Internet.

En el último capítulo se describen los antecedentes, los objetivos y la estructura del portal, aunado a un análisis orientado principalmente a la búsqueda de información veraz y oportuna que cualquier medio de comunicación debe ofrecer a sus lectores o usuarios.

Cabe destacar que la realización de este trabajo sirvió para revalorar no sólo mi experiencia dentro de la práctica profesional en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación, sino también para contextualizar una opción de campo laboral para los comunicólogos, ya que es importante señalar el papel que desempeña el comunicólogo en lo que en materia de tecnologías de la información y comunicación se refiere, lo que sin duda obliga a hacer una seria reflexión en este aspecto debido a que los profesionales de la comunicación y la información se encuentran en un nuevo contexto histórico y social que se va construyendo cotidianamente, que por tanto demanda personas capaces de generar, capturar, distribuir y facilitar el uso de la información para los diferentes públicos de la red.

I. Gobierno e Internet

1.1. Internet como medio de comunicación

A lo largo de la historia, el hombre ha modificado su forma de comunicarse a partir del surgimiento de innovaciones tecnológicas en los medios de comunicación. Actualmente la celeridad con la que se presentan los avances tecnológicos tanto en los medios de comunicación como en las telecomunicaciones, ha definido la permanencia y evolución de las prácticas de comunicación interpersonal y masiva, y con ello, la interacción de las relaciones sociales en los distintos ámbitos de la sociedad.

En este contexto nace Internet a finales de la década de los sesenta, como un nuevo canal de distribución de información y se convierte (hasta los noventa) en medio de comunicación interpersonal y masiva lo que causa un gran impacto económico y social debido a su capacidad de transmisión de datos de forma "rápida y barata";¹ pero, además, Internet como medio de comunicación introduce dos elementos en la transmisión de información que son: la inmediatez y la disponibilidad de un espacio casi infinito para publicar información, razón por la cual este medio requirió de una reestructuración de la información que implicó la adecuación de contenidos. A este respecto, se hace indudable el axioma de "a nuevos medios, nuevos contenidos",² es decir, que no se puede dotar a los nuevos medios ni de los mismos contenidos ni tampoco de los mismos formatos con los que habitualmente se había venido publicando la información. Por esta razón es importante estar consciente de que si los avances tecnológicos crean nuevos medios o nuevas formas de comunicación es necesario adaptarse, renovarse y proporcionar información de acuerdo con las características del medio y de los usuarios (expectativas de interacción inmediata), en este caso de Internet.

De la situación descrita, se percataron las empresas de medios de comunicación impresos y audiovisuales, quienes adaptaron sus canales

¹ En comparación a otros medios de comunicación lo rápido y barato del Internet esta en función en los costos de producción y difusión de contenidos en cuanto a infraestructura humana y tecnológica que se requiere para que ello suceda.

² Entrevista con el escritor Manuel Talens: América Latina aún está a tiempo de no perder el tren de la historia. Caracas, Venezuela, 25 de abril de 2005. Publicada en: <www.voltairenet.org/article124854.html>.

informativos a Internet, no sólo porque les permite tener un infinito espacio para publicar la información, sino también porque converge con otros medios de comunicación y utiliza sus lenguajes, lo cual se puede notar claramente mediante el análisis y la observación. Basta tomar como ejemplo el caso de la prensa impresa, que en su formato tradicional utiliza los lenguajes escrito y visual. La incorporación del lenguaje audiovisual implica, sin duda, nuevas maneras de presentación de los contenidos, se apoya en el desarrollo tecnológico e incorpora conceptos tales como interactividad, multimedia, hipertexto, vínculo, etcétera; términos con los que se definen las formas de interacción comunicativa en las actividades desarrolladas por los nuevos medios de comunicación digitales.

Asimismo, es importante resaltar el papel que desempeña el comunicólogo en el ámbito de las tecnologías de la información, ya que por el hecho de que Internet es un medio de difusión masiva de información se convierte en una herramienta que involucra al comunicólogo, quien tiene que adaptarse a los cambios que la tecnología le impone y más aún a utilizar nuevas técnicas para difundir la información, ya que ésta debe ser colocada en la red por el comunicólogo a fin de garantizar objetividad y veracidad en el contenido; para esto es necesario que posea las habilidades de una buena redacción, de selección adecuada de los mensajes, con criterio objetivo y sobre todo de poder lograr la química entre el emisor y el receptor; es aquí donde se hace inminente la figura de este profesional en el contexto del gobierno electrónico, ya que a través de él se pretenden satisfacer los procesos de modernización del Estado; es decir, el profesional de la comunicación debe crear a través de sus conocimientos las condiciones comunicativas necesarias para el apoderamiento de la información por los individuos, las comunidades y la sociedad civil en general, con el fin de fomentar la participación de la sociedad en los procesos y estructuras creadas para la oferta electrónica de los servicios gubernamentales. Con esto se crea una parte de la infraestructura para la incorporación a la sociedad de la información y se propicia la consolidación de una ciudadanía e identidad cultural basada en el uso de las tecnologías de la información.

Además Internet sitúa al individuo en el nivel del integrado, o parafraseando a Umberto Eco, a la supercarretera de la información.³ En este aspecto el integrado es el que se introduce en el mundo digital; es decir, es aquel individuo que se adapta a la sociedad y que en cierta forma es obediente a lo que la sociedad marca como pauta de comportamiento. En este sentido se puede decir que las personas que no tengan las competencias básicas en las tecnologías de la información y la comunicación, quienes no sepan leer a través de las fuentes de información digitales, escribir con los editores informáticos y comunicarse por medio de los canales telemáticos, serán considerados analfabetas y estarán de hecho en franca desventaja para desenvolverse en la sociedad; por esto, como lo menciona José B. Terceiro, catedrático de economía y autor del libro Sociedad digital:

"Cuando me refiero a que los analfabetos del siglo XXI serán los que no sepan manejar el teclado de un ordenador quiero decir que éstos tendrán menos posibilidades de acceder al fabuloso mundo de la información".⁴

Por lo anterior, la alfabetización digital de los ciudadanos de todas las edades es un importante reto social contra esta nueva forma de marginación cultural, que sólo podrá superarse con la elaboración de múltiples reformas políticas, económicas y sociales en las que el gobierno tendrá que estar consciente de que esto no se logra tan sólo con buenas intenciones y tendrá que estar presente con acciones encaminadas a lograr los objetivos que en materia de tecnologías de la información y la comunicación pretende instaurar.

1.2. Internet en México

El primer antecedente de conexión por Internet en México se remonta a 1987, cuando la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) lograron conectarse mediante un enlace a una red alternativa llamada BITNET. Sin embargo, se puede decir que la historia de Internet en México comienza en

³ En 1991 y 1992, el vicepresidente de Estados Unidos, Al Gore, promovió leyes sobre la computación de alto rendimiento que incluían a Internet. En ese contexto usa por vez primera el término supercarretera de la información porque su padre fue un afamado constructor de carreteras.

⁴ Entrevista con José B. Terceiro, catedrático y autor de Sociedad Digital, publicada en "El país" el 1 de marzo de 1996, pág., 39.

1989, cuando el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, junto con la Escuela de Medicina de la Universidad de Texas, se enlazaron por primera vez a Internet en la ciudad de San Antonio, utilizando los protocolos de conexión⁵ propios de Internet.

Tiempo después se estableció un segundo nodo⁶ de Internet en México entre el Instituto de Astronomía de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Centro Nacional de Investigación Atmosférica de Boulder, Colorado, en Estados Unidos. Posteriormente, el ITESM Campus Estado de México se conecta a Internet a través del NCAR; y al igual que la UNAM, obtiene un enlace digital vía satélite.

En 1990, otros centros educativos como la Universidad de Las Américas, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, la Universidad de Guadalajara, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y la Secretaría de Educación Pública se conectaron a la red. Así, al igual que en Estados Unidos, en nuestro país las primeras en enlazarse a Internet fueron las principales instituciones de educación superior; sin embargo, la mayor parte lo logró hasta 1994 (el enlace fue a través de diferentes redes de información electrónica).

Para 1991, los servicios más habituales que se ofrecían en la red, para la comunidad académica, eran los siguientes:

- Acceso remoto (Telnet): Servicio que permite conectarse a los recursos de una red por medio de una conexión telefónica.
- Transferencia de Archivos (FTP): Permite a los usuarios la fácil transferencia de archivos entre computadoras.
- Correo Electrónico (E-mail): Con este servicio se puede enviar un mensaje de una computadora a otra(s) computadora(s).
- Gopher (en 1992): Permite a los usuarios crear y usar directorios con archivos de computadora.

⁵ Conjunto de reglas que especifican el intercambio de datos u órdenes durante la comunicación entre las entidades que forman parte de una red. En Wikipedia. La enciclopedia libre: <http://es.wikipedia.org/wiki/Protocolo_de_red>.

⁶ Punto de intersección o unión de varios elementos que confluyen en el mismo lugar. En <<http://es.wikipedia.org/wiki/Nodo>>.

Al llegar a este momento, aún no existía públicamente la World Wide Web (www); por tal motivo, “según los estudiosos del fenómeno de Internet, la demanda de conexiones a la red no era considerable”.⁷

Tiempo después, el 20 de enero de 1992 nació MEXNET, una asociación civil que promovió la discusión sobre políticas, estatutos y procedimientos que habrían de regir y dirigir el camino de la organización de la red de comunicación en México. Lo que hizo esta agrupación fue ofrecer el servicio de Internet de forma gratuita a sus miembros: el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, la Universidad de Guadalajara, la Universidad de las Américas, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, el Colegio de Posgraduados, el Laboratorio Nacional de Informática Avanzada, el Centro de Investigación en Química Aplicada, la Universidad de Guanajuato, la Universidad Veracruzana, el Instituto de Ecología, la Universidad Iberoamericana y el Instituto Tecnológico de Mexicali. Por otro lado, el Instituto Politécnico Nacional y la Secretaría de Educación Pública crearon una asociación con el nombre de Red de Universidades Técnicas y Centros (RUTyC).

En 1993, la Universidad de las Américas desarrolló su primera página electrónica de Internet con información disponible a la comunidad, gracias al reciente surgimiento del ambiente web. A partir de ese momento, “la información acerca de Internet se empezó a difundir con mayor intensidad en periódicos y revistas especializadas.”⁸

Un año después surgió RedUNAM como primer abastecedor de servicios de Internet, con la finalidad de distribuir los servicios de conexión a la red; más tarde se le unieron CONACYT y MEXNET para formar la Red Nacional de Tecnología.

El año de 1994 representó para México, igual que para otros países, “el fin de Internet como aparato tecnológico exclusivo de las instituciones académicas”,⁹ es decir, en este año el uso de Internet empezó a

⁷Fernando Gutiérrez Cortés y Octavio Islas: “La influencia de Internet en México y su impacto directo en la práctica política y administrativa”. Revista electrónica de la División de Administración y Ciencias Sociales de la Rectoría Zona Sur. Año 1, Núm. 5, abril-mayo de 2000. Proyecto Internet del ITESM-CEM. Publicada en <<http://www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/proy/n5/investigacion/internet.html>>.

⁸ Ídem.

⁹ Ídem.

transformarse, ya que hasta ese momento las universidades habían sido los únicos proveedores de acceso a Internet:

“[...] el caso de México es muy significativo: en 1994 había tan sólo 5,164 computadoras dentro de Internet, sin embargo, según un análisis de la Internet Society de julio de ese año, en el cual se correlacionan el PNB [Producto Nacional Bruto] con el número de computadoras dentro de Internet, México tendría un nivel de integración a la red de redes superior al de Japón e Italia. Con ello, México se ubicaba en la vanguardia en América Latina, favorecido por la necesidad del capital estadounidense de restablecer vínculos técnicos apropiados a su proceso de expansión hacia el sur y, por tanto, de adecuación del conjunto de las fuerzas productivas dentro del territorio mexicano a la dinámica de acumulación en Estados Unidos mediante el establecimiento de redes de telecomunicación de vanguardia.”¹⁰

A comienzos de 1995, la cantidad de instituciones educativas que estaban conectadas a Internet era mayor a la de las compañías comerciales, situación que cambió notablemente a finales del mismo año debido a que el número de empresas comerciales que se conectaron a la red sobrepasó ampliamente al de las educativas. En cuanto al registro de dominios comerciales (com.mx), se obtuvo un significativo aumento del mil por ciento en tan sólo nueve meses, porcentaje que se mantuvo en 1996. En lo referente a los dominios de entidades gubernamentales (.gov.mx), los cuales corresponden a instituciones de gobierno como la Presidencia de la República, el Congreso de la Unión, el poder legislativo, etcétera, pasaron en tan sólo seis meses, en ese año, a 75.

A este respecto, es importante señalar que durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) existió gran apertura en materia de telecomunicaciones, lo que provocó un auge en la infraestructura de conexiones a Internet. “El año 1995, según los medios convencionales de comunicación en nuestro país, fue el año de Internet en México.”¹¹ Esta nominación fue como consecuencia de la aguda actividad que registró Internet durante ese año, toda vez que, en este periodo, Internet empezó a extenderse significativamente, debido a que tanto empresas comerciales como instituciones académicas, gubernamentales y no gubernamentales desarrollaron sus propias estrategias informativas para Internet.

¹⁰ Rosaslanda, Octavio: “Internet: Instrumento estratégico de las tecnologías de comunicación”, en Ceceña, Ana Esther et al.: La tecnología como instrumento de poder, UNAM-IIE, Ediciones el Caballito, 1ª. Edición, México, 1998.

¹¹ Fernando Gutiérrez..., íbidem.

En ese mismo año, uno de estos sectores, el de organizaciones no gubernamentales, al percatarse de las ventajas que Internet ofrecía fue el primero en aprovecharlas. Éste es el caso del movimiento revolucionario de Chiapas, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que fue la primera organización mexicana que tuvo mayor presencia en Internet y atrajo la atención internacional. (Es importante señalar que los zapatistas no tenían conexión directa con el Internet ni otros medios de comunicación masiva y dependieron exclusivamente de la mediación de individuos y organizaciones simpatizantes para hacer públicos sus mensajes, como: La Neta, red independiente y alternativa que se estableció en México y que con la ayuda de la Fundación Ford pudo instalar un servidor de Internet privado, aunado a que Justin Paulson, destacado miembro del Consejo de Estudios en Historia de la Conciencia de la Universidad de California, Estados Unidos, desarrolló, a principios de 1994, las primeras páginas electrónicas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.) Ello causó graves problemas al gobierno mexicano porque muchos sectores de la sociedad de otros países consideraban al servidor web del EZLN como fuente primaria e inmediata de información sobre México razón por la cual, la percepción de incertidumbre sobre la situación nacional se extendía por todo el mundo. Esto fue consecuencia evidente de una carente estrategia de información del gobierno mexicano, al no tener la habilidad de aprovechar todas las ventajas que proporcionaba el nuevo medio de comunicación por su cualidad de llegar a millones de personas en distintos países del mundo.

Lo anterior se menciona por el simple hecho de que las principales instituciones gubernamentales tardaron casi un año en darse cuenta de la importancia que tenía Internet; por tal motivo, demoraron el desarrollo de sus propias estrategias de entrada al medio.

Específicamente, no fue sino hasta el 1 de septiembre de 1996 cuando la Presidencia de la República apareció por primera vez en la web, en el momento en que empezó a operar el Sistema Internet de la Presidencia de la República, desarrollado por el Proyecto Internet del Tecnológico de Monterrey, campus Estado de México. Ese día se publicó en Internet el

Segundo Informe de Gobierno del presidente Ernesto Zedillo, difundiendo la versión oficial de los acontecimientos relacionados con el ejecutivo y México.

Lo anterior sirvió de base para que otros organismos gubernamentales desarrollaran su estrategia informativa utilizando Internet, ya que a partir de 1996, instituciones como la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores de México, PEMEX, y el Consejo de la Judicatura Federal, entre otras, crearon sus páginas electrónicas www. De la misma manera, otras entidades de diversos giros – gubernamentales, académicos, periodísticos o de grupos sociales–, establecieron sus propios servidores de información. Este hecho resultó positivo ya que dio lugar a la creación de centros de servicio informativo encauzados a la sociedad.

1.3. Internet en el gobierno federal mexicano

El siglo XXI inició con una fuerte competencia científica en el mundo debido, en parte, a que la sociedad empezó a desarrollar algunas de sus actividades al ritmo de los avances de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC's) y en consecuencia estos factores generaron un gran impacto en el proceder de los gobiernos de los distintos países; esto es, la disponibilidad y accesibilidad a la información que las TIC's abrieron, así como la rapidez y facilidad para distribuirla y compartirla se convirtieron en un factor que transformó tanto las relaciones entre los individuos, como las relaciones entre las organizaciones, y entre los individuos y las organizaciones.

Y, precisamente, éste fue el caso del uso de Internet como medio de comunicación entre la ciudadanía y el gobierno, que se estableció a partir del uso de los sitios web y en particular de los portales de las entidades públicas, los cuales llegaron a representar un nuevo canal por el cual los ciudadanos pueden acceder a los servicios públicos.

Sin embargo, en el caso específico de México, esto no ha sido tan fácil, debido a que en nuestro país se tiene un bajo nivel de conectividad, ya que su

teledensidad es apenas superior a las 18.9¹² líneas telefónicas por cada 100 habitantes y la penetración de líneas telefónicas fijas en los hogares es de 66.3¹³ por ciento, lo cual indica que nuestro país no cuenta con la infraestructura tecnológica básica para el acceso a Internet, ya que un factor indispensable para la conexión a Internet es una línea telefónica.

A este respecto, el gobierno trató de aprovechar las nuevas tecnologías para ofrecer a la población algunos servicios telemáticos como educación, comercio, turismo y trámites gubernamentales, por lo que creó el sistema e-México con el fin de lograr la digitalización de los servicios públicos y disminuir la brecha digital (elemento que estanca el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación en todos los países con menos desarrollo), ya que de un lado están los que tienen o pueden tener acceso al uso de computadoras y del otro los que no pueden obtener este beneficio.

El primer paso que dio el gobierno mexicano en materia de conectividad, con el fin de incrementar la infraestructura y cobertura del servicio telefónico en los hogares mexicanos, fue la firma del "Convenio de Conectividad e-México", con el cual se inició el proceso de intercomunicación entre las regiones del país.

Después se dio el fallo de la licitación correspondiente a la conectividad de los primeros 3200 CCDs, una red de Centros Comunitarios Digitales (CCDs), para dar conectividad a las poblaciones y familias que por limitaciones económicas y geográficas no contaban con la infraestructura de telecomunicaciones necesarias para acceder a Internet. En este punto es importante señalar que el software que se seleccionó para estos centros representó un gran negocio para una empresa estadounidense, porque la Secretaría de Comunicaciones y Transportes firmó un convenio con Microsoft para la utilización de los sistemas de cómputo desarrollados por esta compañía; esto dejó ver que el gobierno aun teniendo la posibilidad de optar por herramientas de software libre, como Linux y OpenOffice, que no sólo representaban un importante ahorro a futuro en el pago de licencias por el

¹². COFETEL. Dirección de información estadística de mercados: Estadísticas de Telecomunicaciones. "Líneas Telefónicas en Servicio y Densidad Telefónica", 1990-2007.

¹³ INEGI. Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnología de Información en los Hogares, en: <<http://www.inegi.gob.mx>>.

uso de software propietario y que además parecían abrir la posibilidad para el desarrollo de una nueva industria nacional de software, destinó todo ese capital a manos extranjeras, lo que significa:

“No acuñar el e-México con software libre convierte a dicho plan nacional en un rehén tecnológico de las grandes multinacionales, ya que se crea una dependencia plena en cuestiones como seguridad informática, mejoras tecnológicas y los más osados apelan a la soberanía...”¹⁴

Aunque el gobierno pretendió con estas acciones instalar los elementos tecnológicos básicos de conectividad y ponerlos al alcance de los ciudadanos para facilitarles, en cierta forma, el acceso a Internet con el propósito de establecer otro medio de comunicación entre ellos, es evidente que el “dejar hacer”¹⁵ al sector privado suele tener la consecuencia indeseada de extensión de infraestructura y conexión solamente en aquellos espacios de mercado rentables, dejando de lado las periferias y lugares que al final resultan relegados en el cambio que se pretende instaurar; razón por la cual el Sistema e-Mexico quedó muy lejos de alcanzar los objetivos que pretendía lograr de integrar a todos los sectores de la sociedad en el mundo de las tecnologías de la información, ya que sólo incluyó en este proyecto aquellos que tenían competencias tecnológicas y acceso a Internet.

1.3.1. Los servicios públicos e Internet

La digitalización de los servicios públicos en el gobierno federal mexicano, es decir, la posibilidad de que desde algún lugar, como la casa o la oficina, los ciudadanos obtengan información del gobierno y tengan acceso a los servicios que éste ofrece tiene una historia muy reciente, la cual empieza cuando arranca el Sistema Nacional e-México, proyecto desarrollado con el objeto de incorporar a nuestro país en la sociedad mundial de la información y de la comunicación:

¹⁴ Blog de Carlos E. Pérez Quezada. Ingeniero de soluciones. La sociedad de la información en México y el Perú, en: <<http://carlosperezquezada.wordpress.com/2007/05/25/>> consultado el 5 de octubre de 2007.

¹⁵ Citado por J. Ojeda. e-México, rehén tecnológico. InternetWorld, disponible en línea en: <<http://www.internetworld.com.mx/prensa/2001/septiembre/esmas.htm>>. Fecha de consulta: 10 de octubre de 2007.

“El Sistema Nacional e México es el instrumento de política pública diseñado por el Gobierno de México para conducir y propiciar la transición de México hacia la sociedad de la información y el conocimiento, diseñando los servicios digitales para el ciudadano del siglo XXI”.¹⁶

El Sistema Nacional e-México tiene su antecedente en el Programa de Desarrollo Informático 1995-2000, que tuvo lugar durante el sexenio del Dr. Ernesto Zedillo; en éste, ya se dan algunos esbozos sobre lo que más adelante sería el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en el gobierno mexicano: se resalta la idea de utilizar la informática para enfocarla al progreso social y económico del país; además se hablaba de la intención de introducir a México en el mundo de la sociedad de la información.

La creación del sistema e-México surge en el año 2000, por la necesidad tanto de establecer un vínculo más moderno de comunicación e interacción entre la ciudadanía y el gobierno como de aprovechar las ventajas que el uso de la tecnología ofrece; además para crear una nueva cultura de la información y de acceso a los servicios públicos. En este aspecto, las tecnologías de información y comunicación (TICs) fueron la base esencial para instaurar este sistema como una innovación en la gestión del gobierno mexicano. Sin embargo, hay que mencionar el gobierno federal cuenta con más de 15 000 sistemas diferentes de información; de los cuales, 80% son procesos de tipo administrativo interno y sólo 20% tienen que ver con servicios hacia fuera, lo que refleja un cumplimiento mínimo en el objetivo del proyecto.¹⁷

Este programa se refiere a la digitalización y puesta en Internet de servicios públicos para los ciudadanos y se basa en el Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental, que es un modelo de cambio de normas dirigido al interior de la administración pública federal.

El objetivo central de este proyecto fue “incrementar el acceso de los ciudadanos a Internet, difundir la cultura informática y acercar los beneficios

¹⁶ Dr. Julio César Margain y Compeán. Sistema Nacional e-México. Coordinación General del Sistema Nacional e-Mexico, TIDAP, Red privada virtual 2005 en: <http://www.tidap.gob.mx/Presentaciones/Encuentros/p_Perez_Mazatlan.ppt#2411,1,Diapositiva 1>.

¹⁷ El Economista, 21 de noviembre de 2001.

de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC's) a toda la población del país." ¹⁸

Sin embargo, para la instauración de este programa se presentaron implicaciones financieras muy serias, las cuales originaron que para su instrumentación se requiriera del apoyo de organismos internacionales, empresas, instituciones educativas y donantes.

El 1 de diciembre de 2000, durante el discurso de toma de posesión del Lic. Vicente Fox Quesada, surge oficialmente el Sistema Nacional e-México, en el momento en que Presidente le da órdenes a Pedro Cerisola de iniciar el proyecto. El Sistema Nacional e-México está bajo la supervisión de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y tiene tres ejes fundamentales para su operación: contenidos, conectividad y sistemas. A este respecto es importante señalar que al ubicar al Sistema Nacional e-México en la Secretaría de Comunicaciones se ve claramente una de las desafortunadas constantes de la gestión de Fox: la exclusión del contenido y del conocimiento debido a que Fox y Cerisola entendían este sistema como un asunto de "fierros" y no de contenidos.

De los ejes mencionados, el que nos interesa para efectos de esta investigación es el de los contenidos, ya que el análisis que se hará en el capítulo tres es precisamente sobre el contenido de un portal de Internet que forma parte del sistema e-México y, precisamente para darle contexto y situar el lugar en que se encuentra el portal de Internet del Servicio de Administración Tributaria dentro de este proyecto. A continuación se mencionan algunas características de este subsistema.

Los principales subsistemas de e-México en contenido son:

- e-gobierno
- e-salud
- e-educación
- e-economía
- e-ciencia

¹⁸ Sánchez Gómez, Fabiola. Internet y su influencia en los sistemas de información y comunicación. Conferencia Internacional sobre Tecnologías de la Información en la Seguridad Social, Valencia, España, octubre, 2002 en: < <http://www.issa.int/pdf/valence02/3gomez.pdf> >.

Dentro de e-gobierno, en servicios de utilidad directa a la ciudadanía, se encuentran los siguientes programas:

- Tramitanet, portal gubernamental, que ofrece 14 trámites incluidos los de dependencias como: IMSS, ISSSTE y las Secretarías del Trabajo y Previsión Social, Gobernación, Economía y Educación Pública. Con este sistema de trámites electrónicos el gobierno inaugura la construcción de la ventanilla única para realizar trámites sin importar horarios ni ubicación geográfica.
- El portal del Servicio de Administración Tributaria (e-SAT) que incluye el sello digital, pago de impuestos por Internet y el uso de firma electrónica para dar validez legal a las transacciones electrónicas.
- El servicio de cita médica telefónica y por Internet del ISSSTE.
- El servicio de pagos electrónicos de cuotas obrero patronales y registro de movimientos afiliatorios del IMSS.
- Exportanet, sistema en línea con información de inteligencia comercial para empresas exportadoras y mercados internacionales.
- Servicio telefónico y portal de bolsa de trabajo de la Secretaría del Trabajo.

Con lo anterior se puede observar que algunas dependencias del gobierno mexicano ya ofrecen determinados servicios a la ciudadanía a través de Internet, entre ellas el Servicio de Administración Tributaria, que forma parte del Sistema Nacional e-Mexico. Se puede decir que el sector público mexicano, con todas sus entidades, se encuentra en un proceso de transformación para digitalizarse, bajo el marco del proyecto e-México.

Sin embargo es importante mencionar que no es suficiente la instalación de una infraestructura tecnológica ni de contenidos actuales, si no existe una cultura del cambio y un rediseño del servicio público, ya que:

"El éxito de un verdadero programa de gobierno electrónico dependerá, en gran medida, del avance que las instituciones logren con respecto a la reingeniería o redefinición efectiva de sus formas de operación. De ese

esfuerzo derivará el cambio de enfoque de la oferta a la demanda, donde el cliente (ciudadano) será el centro del proceso".¹⁹

Otro punto que es importante señalar es que aunque se tengan todos los elementos tecnológicos para el acceso a Internet, esto no garantiza su óptima utilización ni mucho menos un canal de comunicación entre gobierno y ciudadanos ya que, como señala Alfonso Cornella:

"[...]la sociedad de la información demanda personas <informacionalmente> cultas, las cuales deben tener nuevas habilidades informacionales, como la consistente en saber navegar en fuentes <infinitas de información>, saber utilizar los sistemas de información, saber discriminar la calidad de la fuente, saber determinar la fiabilidad de la fuente, saber dominar la sobrecarga informacional (o <intoxicación>), saber aplicar la información a problemas reales, saber comunicar la información encontrada a otros".²⁰

Por eso, la cultura de información es factor clave en la transformación de la economía de la información en la sociedad de la información y el conocimiento. Según Alfonso Cornella:

"[...]un país puede disponer de una potente economía de la información sin que llegue a constituirse en una sociedad de la información [...] y, al revés, una sociedad puede estar constituida por ciudadanos y organizaciones informacionalmente cultas sin que ello conlleve automáticamente el surgimiento de una economía de la información".²¹

Aplicando esto en el Sistema Nacional e-México se puede notar que nuestro país no cuenta ni con lo uno ni lo otro; en consecuencia, se puede decir que si se tiene presente que el Sistema Nacional e-México fue concebido para conducir al país hacia la sociedad de la información y el conocimiento, los resultados efectivos del programa se encuentran muy lejos de las expectativas que generó, ya que la voluntad de cambio para transitar a la sociedad de la información y el conocimiento no es suficiente. Es indispensable adecuar el marco regulatorio de normas y leyes que pueden inhibir o acelerar la marcha del Estado a la economía de la información y el

¹⁹ Islas y Gutiérrez. "Retos para el gobierno electrónico", Revista Zócalo, 3 de julio, núm. 41 en: <<http://revistazocalo.com.mx/cabeza/anteriores/2003/julio/feroct.html>>.

²⁰ Trabajo práctico No. 1, Curso de periodismo digital, Universidad Santo Tomás de Aquino, San Miguel de Tucumán., 11 de noviembre de 2003 en: <<http://www.ilhn.com/periodismo/archives/000406.php>>

²¹ Diego Fernando Cardona Madariaga, Economía o Sociedad de la Información, artículo enviado a Comunidad Virtual de Gobernabilidad y Liderazgo el 4 de mayo del 2006 en: <<http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=print&sid=1006>>

conocimiento, pero desgraciadamente se ha avanzado muy poco en esa materia.

1.3.1.1 Recaudación de impuestos por Internet

La recaudación es un elemento que forma parte de nuestra vida económica y de nuestro gobierno y que al situarse dentro del sistema económico de nuestro país se convierte, por lo tanto, en un componente inmerso dentro del proyecto del Sistema Nacional e-México; por esta razón, es importante hablar de ella y de la forma en que se lleva a cabo en México. Es necesario hacer una descripción de los mecanismos que conforman el sistema tributario mexicano y de cómo interactúan ciudadanos, gobierno e Internet.

Además de que, sin duda, el servicio electrónico del gobierno mexicano que mayor difusión e importancia ha tenido hasta el momento es la declaración y pago de impuestos a través de Internet, ya que es un proyecto en el que el gobierno federal ha fincado grandes expectativas en aumentar sus ingresos tributarios a un menor costo, pues espera que la mayoría de contribuyentes ya lo hagan a través de este medio. Por esta razón, a continuación hago un pequeño esbozo de lo que son los impuestos, el porqué tenemos que pagarlos y principalmente para mostrar la información que tiene que difundir el Servicio de Administración Tributaria mediante todos los canales de comunicación que tiene, lo que incluye su Portal de Internet.

En este aspecto, es importante mencionar que la información en todas las épocas ha sido un medio de gobierno, ya que todo gobernante está obligado a ser el primer informado, para estar en condiciones de que la información repercuta o no sobre el gobernado. Esta transmisión implica el monopolio de la transmisión a distancia de señales y esto ha sido un hecho constante común a todas las épocas. Por eso, a lo largo de la historia, la humanidad ha vivido bajo el signo de la transmisión de información, como vehículo humano para transmisión del saber y el ejercicio del poder como está inscrito en la legislación y se muestra a continuación:

El artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona lo siguiente:

“Es obligación de los mexicanos, contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes” .

Esta disposición ha estado vigente desde 1917, en la cual el gobierno en su carácter de entidad recaudadora, se encarga de recibir los recursos necesarios para destinarlos a los gastos públicos del país.

En este sentido, el Servicio de Administración Tributaria es el órgano encargado de recaudar las contribuciones en materia federal y en los estados las encargadas de esta tarea son las secretarías de finanzas en cada una de las entidades federativas.

A continuación se presenta una breve reseña sobre la historia de los impuestos en México, se da la definición de impuestos y se muestra la relación entre el sistema tributario e Internet; todo esto con el fin de percibir cómo ha ido evolucionando el cobro de impuestos en nuestro país hasta llegar a la era digital.

a) Antecedentes del cobro de impuestos en México

La primera manifestación de la tributación en el territorio mexicano aparece en el Códice Azteca, con el rey Azcapotzalco quien pedía tributo a cambio de beneficios para su comunidad, dejando el inicio de los registros del impuesto llamado tequiamal. En esa época los primeros recaudadores fueron los calpixqueh quienes se identificaban por llevar una vara en una mano y un abanico en la otra. Había varios tipos de tributo que se daban según la ocasión: los había de guerra, religiosos, de tiempo, etc. Los pueblos sometidos tenían que pagar dos tipos de impuestos: los que eran en especie o mercancía y tributos en servicios especiales.

Durante la conquista, Hernán Cortés adoptó el sistema tributario del pueblo azteca, pero modificó la forma de cobro y cambió los tributos de flores y animales por piedras y joyas. El primer paso que hizo Cortés fue elaborar una relación de documentos fiscales, nombrar a un ministro, un tesorero y varios contadores encargados de la recaudación y custodia del Quinto Real. En 1573 se implanta la Alcabala, que es equivalente al IVA, después el peaje

por derecho de paso, hasta crear un sistema jurídico fiscal llamado diezmominero, en el que los indígenas pagaban con trabajo en minas, y los aprovechamientos de las minas eran para el Estado.

A partir de 1810, el sistema fiscal se complementa con el arancel para el gobierno de las aduanas marítimas, siendo éstas las primeras tarifas de importación publicadas en México.

Durante el gobierno federal de Antonio López de Santa Anna se establece el cobro del tributo de un Real por cada puerta, cuatro centavos por cada ventana, dos pesos por cada caballo robusto, un peso por los caballos flacos y un peso por cada perro.

Tiempo más tarde, durante la intervención francesa se crea la corresponsabilidad en las finanzas públicas entre Federación y Estado, que establece que parte de lo recaudado se quedaría en manos del Estado y una parte pasaría a integrarse a los ingresos de la Federación.

Con la llegada de Porfirio Díaz a la presidencia se llevó a cabo un proceso de fortalecimiento y centralización del poder en manos del gobierno federal. En ese periodo se recaudaron impuestos por 30 millones de pesos, pero se gastaron 44 millones de pesos generando la deuda externa.

La Revolución provocó que los mexicanos no pagaran impuestos; después, hubo la necesidad de reorganizar la administración y retomar las finanzas públicas aplicando reformas y acciones para impulsar las actividades tributarias.

En 1917 y 1935 se implantan diversos impuestos, como los servicios por el uso del ferrocarril, especiales sobre exportación de petróleo y derivados, por consumo de luz, teléfono, timbres, botellas cerradas, avisos y anuncios. Simultáneamente aumenta el impuesto a los artículos nocivos para la salud, el de consumo de gasolina, se incrementa el impuesto sobre la renta y se gravan los artículos de lujo, lo cual permanece hasta nuestros días.

b) Definición y clasificación de los impuestos

El Código Fiscal de la Federación en su artículo primero señala: "Las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos

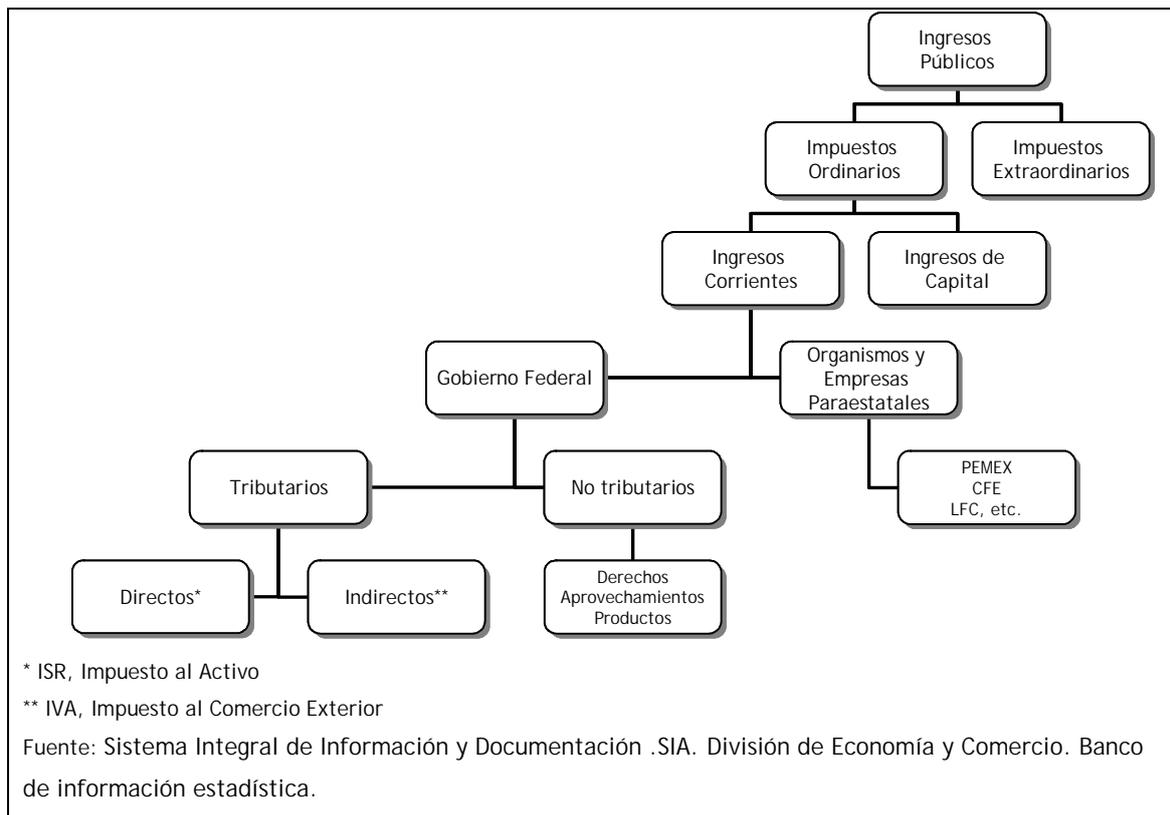
conforme a las leyes fiscales respectivas.” Esto quiere decir que los mexicanos estamos obligados a contribuir al gasto público mediante el pago de contribuciones como los impuestos, las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

El gobierno federal tiene principalmente tres fuentes de ingresos: los impuestos, las tasas y los empréstitos. Los primeros son de carácter obligatorio y los dos últimos se llevan a cabo mediante transacciones voluntarias.

A continuación se muestra una clasificación de los ingresos del sector público basada en el esquema utilizado por el gobierno federal.

Figura I.1

Esquema de clasificación de impuestos de los ingresos del sector público



Una breve descripción de cada tipo de impuesto es la siguiente:²²

1. Ordinarios: Son recaudados en forma regular; es decir, se perciben en cada ejercicio fiscal para cubrir los gastos normales del Estado.

2. Extraordinarios.- Son los recursos que no se obtienen de manera regular, es decir, se imponen por necesidades imprevistas en circunstancias anormales.
3. Directos: Impuestos que recaen sobre las personas y gravan la riqueza, el capital o el patrimonio, razón por la cual los cubre el causante sin que puedan trasladarse a otra persona.
4. Indirectos: Recaen sobre los objetos o cosas y los cubren terceras personas sin afectar el patrimonio del sujeto pasivo.
5. Impuesto al valor agregado: Es una carga fiscal que consiste en gravar el precio de las mercancías en cada una de las etapas de su producción o distribución.
6. Impuesto especial sobre la producción y servicios: Es un gravamen que se aplica a la enajenación o importación de ciertos productos como bebidas alcohólicas, cigarros, gasolina y diesel.
7. Impuesto al comercio exterior.- Este impuesto grava las exportaciones e importaciones
8. Impuesto sobre la renta: Es un gravamen aplicado a la percepción de ingresos de las persona físicas y morales residentes en el país, nacional o extranjera.
9. Impuesto sobre el capital: Grava la riqueza adquirida por el contribuyente.
10. Impuesto al activo: Es una tasa que se grava sobre la base de los activos fijos e inventarios.

El Código Fiscal de la Federación, en el artículo 2º define los impuestos como:

“Las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma”, esto es, “un impuesto o tributo es un pago al Estado, de carácter obligatorio, que consiste en el retiro monetario que realiza el gobierno sobre los recursos de las personas y empresas”.²³

²³ Fausto Hernández Trillo, Andrés Zamudio y Juan Pablo Guerrero Amparán. “ Los impuestos en México ¿Quién los paga y cómo?”. Programa de Presupuesto y Gasto Público. Centro de Investigación y Docencia Económicas., pág. 2.

Asimismo, es importante subrayar que una de las principales fuentes de ingresos que tiene el gobierno son los impuestos ya que “la mayor parte de los ingresos públicos se obtiene a través de los impuestos”.²⁴

Por último, es necesario señalar que la recaudación tiene un costo y, por ello, constantemente se buscan y hacen reformas fiscales que tienen como objetivo obtener ingresos y reducir los costos provocados por el cobro de impuestos.

c) Recaudación e Internet

Con la finalidad de poder percibir más ampliamente lo que es la recaudación en México, es necesario ubicar el elemento más importante que conforma todo sistema tributario: el tipo de contribuyente. El Código Civil es el sustento legal de la definición de persona física y persona moral; sin embargo, para efectos fiscales la descripción es la siguiente:

Persona física: Es quien presta servicios de manera dependiente o independiente, o bien, desarrolla alguna actividad empresarial.

Persona moral: Es el conjunto de personas físicas, agrupadas con un fin lícito.

El régimen en el que están obligadas a tributar las personas físicas y las morales se efectúa con base en el ingreso que obtienen de sus actividades económicas o depende también del tipo de actividad que realizan y se clasifica de la siguiente manera:

Para las personas físicas

- Prestación de servicios: Es el régimen que le corresponde a las personas que obtiene ingresos por honorarios.
- Régimen de Actividades Empresariales: Para las personas que realizan actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas, de pesca o silvícolas; no tiene límite de ingresos.
- Régimen Intermedio: Este régimen es para las personas que realizan exclusivamente actividades empresariales y cuyos ingresos brutos, es decir, ventas totales, incluidos los de bienes y servicios, no exceden de \$4'000,000.00.

²⁴ Musgrave, R. y Musgrave, P. (1995), Hacienda pública. Teórica y aplicada. Editorial Mc Graw Hill. 5ª edición. México, D.F., pág. 255.

- Régimen de Pequeños Contribuyentes: Es para las personas que únicamente realizan operaciones con el público en general, es decir, que no proporcionan facturas a sus clientes en las que se desglose el IVA y cuyos ingresos brutos (ventas totales) más intereses del año no exceden de \$2'000,000.00.
- Arrendamiento de bienes inmuebles: Este régimen es para las personas que obtienen ingresos por dar en renta o alquiler edificios, locales comerciales, casas habitación, departamentos habitacionales, bodegas, entre otros (bienes inmuebles).
- Asalariados: Es el régimen en que tributan las personas que perciben ingresos por sueldos, salarios y demás prestaciones derivadas de la relación laboral, incluyendo la participación de utilidades y las indemnizaciones por separación de su empleo.

Para las personas morales

- Régimen general: Es para las sociedades mercantiles, asociaciones civiles de profesionales que realizan actividades lucrativas para las sociedades cooperativas de producción, instituciones de crédito tales como bancos y casas de bolsa, organismos descentralizados que comercialicen bienes o servicios, entre otras.
- Personas morales con fines no lucrativos: Para las personas morales cuya finalidad no es obtener una ganancia económica o lucro.
- Régimen simplificado: En este régimen deben tributar las personas morales que se dediquen exclusivamente al autotransporte terrestre de carga o de pasajeros, las que se dediquen exclusivamente a actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras; y las constituidas como empresas integradoras.

La clasificación anterior nos permite darnos cuenta de que todas las personas (físicas o morales) que realizan alguna actividad económica, ya sea de una forma u otra deben pagar impuestos. Por esta razón se necesita "un entorno fiscal que facilite el surgimiento y desarrollo del sector información local; así como una administración que sea ejemplo en el uso eficiente y

eficaz de las tecnologías de información”,²⁵ es decir, el gobierno federal tiene que facilitarle al contribuyente el pago de impuestos, además de mantenerlo correcta y oportunamente informado mediante el uso adecuado de las tecnologías de la información.

Ahora pasemos a analizar la recaudación real existente en México con la finalidad de visualizar las condiciones en que se encuentra y comprender así la relación existente entre ella e Internet así como la manera en que el Internet puede influir sobre la recaudación y si el uso de este medio puede contribuir a mejorar o empeorar la recaudación en nuestro país.

Por lo anterior, en principio es importante mencionar el hecho de que a pesar de que se carece de normatividad específica sobre la óptima operación del sistema tributario, existen lineamientos generales que favorecen el buen funcionamiento del sistema recaudatorio de un país, entre los cuales destacan los siguientes:²⁶

- Tener una administración sencilla y relativamente barata, es decir una forma fácil y económica de cumplir con las obligaciones fiscales.
- Cumplir con los principios de equidad (trato igual a los iguales) y proporcionalidad (atender la capacidad contributiva), es decir que no existan diferencias sociales ni económicas.
- Actuar con transparencia, de tal forma que haya una clara vinculación con el gasto, con el fin de que cada individuo sepa hacia dónde se dirigen sus contribuciones.

Para examinar las características anteriores en el sistema tributario mexicano, es necesario presentar primero un esquema en cifras sobre cómo se encuentra actualmente el sistema recaudatorio en México y observar la manera en la que interviene Internet en la tarea de la recaudación. Sin embargo, algunas de las características del sistema recaudatorio se podrán analizar más ampliamente en el capítulo tres con el resultado del análisis del portal de Internet del Servicio de Administración Tributaria en el momento de

²⁵ Octavio Islas y Arturo Caro, La info-estructura de los 22 portales o sitios ciudadanos de los países, FlowTV, a critical forum on television y media culture, Tecnológico de Monterrey, Estado de México, 20 de abril de 2007, en: < <http://flowtv.org/?p=338>>.

²⁶ Fausto Hernández...ibídem.

distinguir, si Internet contribuye u obstaculiza el cumplimiento de estas características.

De manera que empezaremos con el número de contribuyentes activos que, hasta mayo de 2007, es el siguiente:

Cuadro I.1
Número de contribuyentes activos localizados

Tipo de contribuyente	Número de contribuyentes
Personas físicas	7'597,294
Personas morales	725,107
Grandes contribuyentes	11,071
Asalariados	14,243,636
Total	22'471,631

Cuadro I.2
Número de contribuyentes activos no localizados

Tipo de contribuyente	Número de contribuyentes
Personas físicas	1'204,572
Personas morales	321,319
Grandes contribuyentes	515
Asalariados	92,274
Total	1'618,680

Cuadro I.3
Total de contribuyentes activos

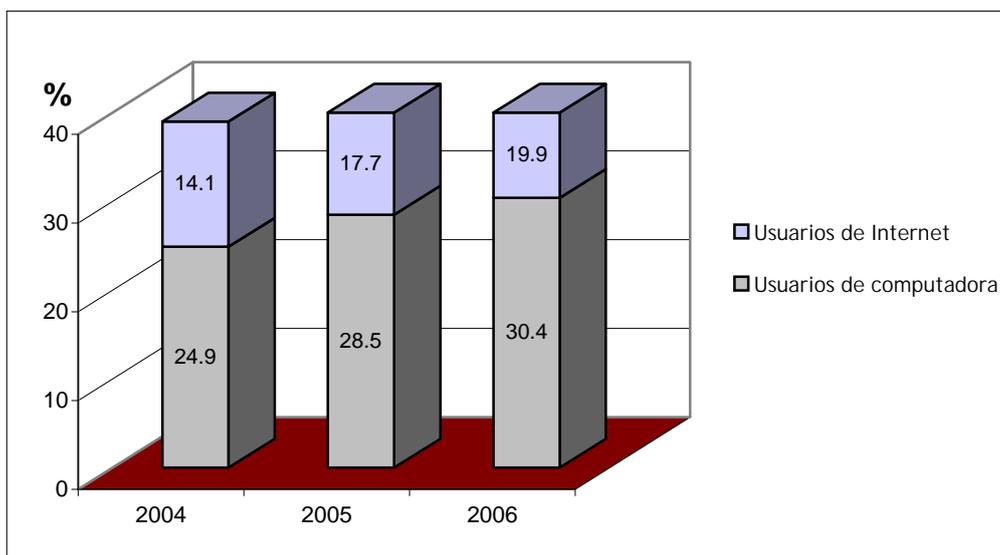
Tipo de contribuyente	Número de contribuyentes
Personas físicas	8'801,866
Personas morales	1'046,426
Grandes contribuyentes	11,586
Asalariados	14'335,910
Total	24'195,788

Del total de contribuyentes activos, los que están obligados a presentar la declaración anual por Internet son:

- Quienes realizan actividades empresariales, es decir, comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas, de pesca, silvícolas y de autotransporte, cuando sus ingresos en el año anterior hayan sido superiores a \$1'750,000
- Quienes prestan servicios profesionales independientes (por honorarios) o rentan bienes inmuebles y sus ingresos el año anterior hayan sido superiores a \$300,000
- Quienes obtienen ingresos por sueldos y salarios o por cualquier otro concepto, como intereses, honorarios, renta de inmuebles, entre otros, y la suma de ambos ingresos hayan excedido de \$300,000

A este respecto, hay que observar las cifras del uso de Internet en México, que de acuerdo con la información que aporta el INEGI, el número estimado de usuarios de Internet de 2004 a 2006 es el siguiente:²⁷

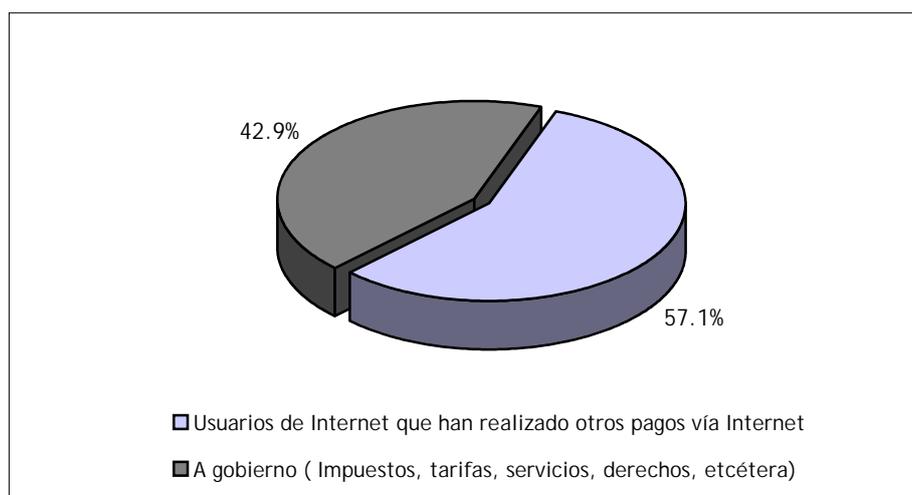
Gráfica I.1
Usuarios de computadora e Internet en México
(Como porcentaje de la población de seis años o más)



²⁷ INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto Trimestral 2002-2004. INEGI. Indicadores de la Encuesta Industrial Mensual por División y Clase de Actividad Económica. Banco de Información Económica.

De lo anterior, se puede decir que el número aproximado de usuarios de Internet es de 18'746,353, de los cuales 114,353 han realizado transacciones vía Internet. Sin embargo, es necesario señalar, como se observa en la siguiente gráfica, que en 2006, de los 986,411 usuarios que han realizado transacciones vía Internet, sólo 42.9%, es decir, 423,417 personas lo utilizaron para el pago de impuestos.²⁸

Gráfica I.2
Total de usuarios que han realizado pagos vía Internet en México

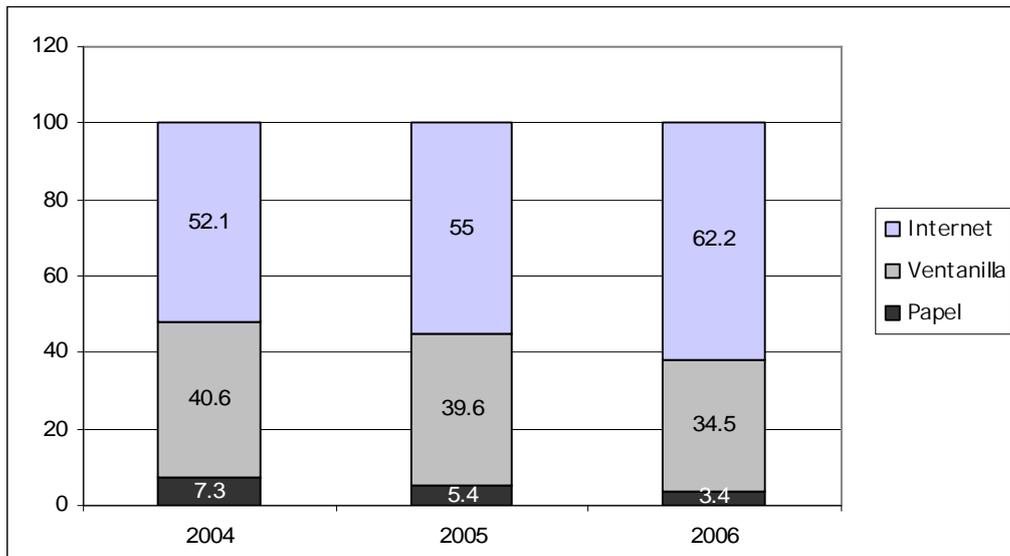


Sin embargo, este porcentaje se reduce al considerar sólo los impuestos federales porque en México no todos los impuestos los cobra el SAT, ya que este organismo sólo se encarga de recaudar los impuestos federales. En consecuencia, en proporción el tipo de recaudación que el SAT ha obtenido vía Internet en los últimos años, ha sido de la siguiente manera:

²⁸ Ídem.

Gráfica I.3

Total de usuarios que han realizado pagos vía Internet en México



Por lo anterior, se puede decir que aunque Internet se utiliza como una herramienta para el pago de impuestos en México y que esta práctica se ha incrementado año tras año, las cifras anteriores nos indican que muy pocas personas realizan sus pagos a través de este medio. Encontraremos algunas razones en el capítulo tres, al analizar si la estructura del contenido de la página electrónica del SAT, la difusión, la veracidad y oportunidad de la información que esta institución proporciona al contribuyente a través de su página electrónica, para el pago de impuestos, facilita o dificulta esta tarea, vía Internet.

Aunado a esto y tomando en cuenta que poco más de siete millones de contribuyentes están obligados a presentar la declaración por Internet (la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha publicado en el Diario Oficial de la Federación diversas disposiciones fiscales que obligan el uso de los medios electrónicos), se puede notar que cada año se eleva considerablemente el número de usuarios de computadora y, en consecuencia, de Internet, tendencia que seguirá incrementándose en México durante los próximos años debido a que (como se comentó al inicio de este capítulo) la sociedad evoluciona al ritmo de los avances de la tecnología, razón por la cual este medio puede convertirse no sólo en un instrumento tecnológico para facilitar significativamente (si se utiliza correctamente) el pago de impuestos en nuestro país, sino que además al aprovechar las ventajas que ofrece como

medio de comunicación masiva, en un medio para fomentar y aumentar la recaudación en México; sin embargo, este último punto sólo se considera desde el punto de vista de la comunicación, ya que para que Internet en México, se convierta en un excelente canal de comunicación e interacción entre el gobierno y los ciudadanos no sólo se requiere de buenas intenciones, ya que lo anterior depende de varios factores relacionados con su funcionamiento (tecnológicos, políticos, económicos, etcétera; todos ellos motivo del objetivo de otras investigaciones); además, existen diversos elementos inherentes a la recaudación en México (también ajenos a esta investigación) que intervienen en el cumplimiento de esta enorme labor.

Otro de los puntos importantes que influye en la recaudación y puede ayudar a mejorarla es proporcionando al contribuyente información clara y oportuna lo que es necesario para que pueda cumplir fácil y oportunamente con sus obligaciones fiscales; además proporcionarle seguridad. Al respecto un Estudio de Percepción Seguridad en Informática en México menciona:

“Son notorias diversas carencias y deficiencias en difusión, capacitación y fomento a la cultura de seguridad en informática, tanto a nivel organizacional como individual, que colocan a México como un país rezagado y lo ponen en evidente desventaja frente a las vulnerabilidades actuales y latentes. La mayoría de las preocupaciones giran alrededor de los temibles virus y hackers, dejando a un lado o dando menor importancia a otro tipo de riesgos, como pudieran ser una plantación deficiente, escasa o nula, la falta de políticas internas claras y comunicadas adecuadamente, la falta de educación, la negligencia y la inexperiencia, las plagas, los desastres naturales y otro tipo de contingencias, e incluso otros de difícil cuantificación como el brindar un mal servicio y la pérdida de credibilidad y confianza por parte de los clientes, por ejemplo. [...] Este desconocimiento acerca de soluciones de Seguridad en Informática, es generalizado entre los niveles medios de las organizaciones (principalmente PyME), salvo algunas excepciones entre cierto personal de alta especialización y en los grandes corporativos. En general, se percibe que la Seguridad en Informática, hasta el momento, aún no forma parte importante de la cultura organizacional.”²⁹

Con esto se puede notar que en México no existe seguridad suficiente en materia de tecnologías de la información, uno de los elementos importantes en la comunicación y como lo que menciona Alfonso Cornella:

“Cambiar hacia la sociedad del conocimiento llevará su tiempo”, ya que este tránsito depende fundamentalmente de dos variables que guardan estrecha relación: infraestructura e infoestructura. La primera comprende “una red suficientemente dimensionada (es decir, con suficiente ancho de banda), de

²⁹ Join Future Systems, Estudio de percepción Seguridad en Informática, México, 2004, p. 35.

fácil acceso, barata, abierta a ciudadanos y organizaciones". La infoestructura "deriva de la idea de que la riqueza de un país con infraestructura no se genera como simple consecuencia de tenerla, sino de usarla, de explotarla. La infoestructura consiste en todo aquello que permite sacar rendimiento de la infraestructura porque aunque tirar cables es básico, no es suficiente". El adecuado desarrollo de la infoestructura de un país supone radicales reformas en un amplio número de instituciones, propone Cornella: "sistema educativo que tenga por objetivo enseñar a aprender; un sistema ciencia-tecnología que aproveche la capacidad creativa de los ciudadanos y la transforme en nuevos productos y servicios competitivos en mercados mundiales. Y, un sistema legal capaz de responder a los retos que impone la velocidad de desarrollo de las tecnologías".³⁰

Además, es claro que Internet por sí mismo es y será incapaz de resolver los grandes problemas nacionales si no forma parte de un conjunto de políticas públicas perfectamente coordinadas y si sus aplicaciones no son complementadas y consolidadas con una transformación integral del servicio público, ya que:

"la transformación no se produce al llevar los servicios a la red, sino al rediseñar su organización y sus procesos para colocar al ciudadano en el centro, integrar los distintos centros directivos para simplificar la interacción, reducir costes y mejorar el servicio".³¹

Por lo anterior, el Sistema Nacional e-México requiere de una profunda reingeniería y hacer efectiva la transparencia de recursos, ya que de ello depende gran parte de la efectividad de este instrumento de comunicación e interacción con los ciudadanos, lo cual indudablemente beneficiará todas las acciones de gobierno electrónico.

³⁰ Octavio Islas y Arturo Caro... ibídem.

³¹ Liderazgo en Administración Electrónica. Desarrollo de una Visión Estratégica, Política Digital, año 1, número 5, agosto-septiembre de 2002, p. 26

II. Servicio de Administración Tributaria

En este capítulo se registra una breve historia de una dependencia del gobierno federal mexicano: el Servicio de Administración Tributaria (SAT). Se describe lo que es y algunas de las tareas que tiene encomendadas esta institución; además, se indican sus funciones y su estructura con el fin de enmarcar el lugar exacto donde se elabora su portal de Internet.

El Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; se encarga de sustentar la recaudación de impuestos y tiene carácter de autoridad fiscal en todo el país. Su origen se basa en una búsqueda de innovación del estado como se señala a continuación:

“El SAT nace como respuesta a demandas y necesidades que surgen de la propia dinámica económica y social del país, y se enmarca en la tendencia mundial orientada a modernizar y fortalecer las administraciones tributarias, como herramienta para que la actividad de recaudación de impuestos se realice de manera eficaz y eficiente y, ante todo, en un marco de ³² justicia y equidad contributiva”.

Entonces, el SAT surge por el afán de modernización por parte del gobierno federal en materia de recaudación.

A continuación se citan algunos de los hechos más relevantes que dan cuenta de la evolución histórica de esta dependencia del gobierno federal.

El 15 de diciembre de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio de Administración Tributaria, ordenamiento mediante el cual se creó el nuevo órgano desconcentrado como máxima autoridad fiscal; sin embargo, esta ley entró en vigor hasta julio de 2007.

En marzo de 1996 se autorizó y registró una nueva estructura orgánica básica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el objetivo de sentar las bases orgánico-funcionales para dar lugar a la

³² Manual de Inducción, Portal de Información del Servicio de Administración Tributaria: “¿Qué es el SAT?”. Inducción a la AGAC, en: <<http://intrasat/Agac/default.htm>>.

integración del Servicio de Administración Tributaria; para llevar a cabo esta tarea se realizaron cambios estructurales, principalmente en el ámbito de la Subsecretaría de Ingresos.

El 30 de junio de 1997 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior del SAT, con el cual este órgano sustituyó en sus funciones a la Subsecretaría de Ingresos. Fue así como la estructura orgánica básica del Servicio de Administración Tributaria quedó conformada de la siguiente manera: Presidencia del Servicio de Administración Tributaria; Unidad de Comunicación Social; Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera; Dirección General de Interventoría; Dirección General de Planeación Tributaria; Dirección General de Asuntos Fiscales Internacionales; Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas; Dirección General de Tecnología de la Información; Administración General de Recaudación; Administración General de Auditoría Fiscal Federal; Administración General Jurídica de Ingresos; Administración General de Aduanas; Coordinación General de Recursos; así como las Administraciones Regionales y Locales de las Administraciones Generales de Recaudación, Auditoría Fiscal Federal, Jurídica de Ingresos y Aduanas, y las Coordinaciones Regionales y Locales de Recursos dependientes de la Coordinación General de Recursos y así. El 1 de julio de 1997 entró en funciones el Servicio de Administración Tributaria:

“[...]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”.³³

La dinámica operativa y funcional del Servicio de Administración Tributaria motivó la necesidad de reasignar las facultades en materia de política de ingresos, incluidas la política fiscal, aduanera y de estímulos fiscales, que ya tenía conferidas en su Reglamento Interior, con el fin de

³³ Servicio de Administración Tributaria. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Manual de organización general del Servicio de Administración Tributaria. México, julio 2006, pág. 7.

mantener congruencia con la política hacendaría, económica y social del país.

Con tal medida, este órgano desconcentrado sufrió una reducción en su estructura orgánica básica, por lo que se realizaron los siguientes cambios: desapareció la Dirección General de Interventoría, efectuándose la redistribución de sus funciones y recursos a la Contraloría Interna en el Servicio de Administración Tributaria. Se transfirieron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los recursos y funciones de las direcciones generales de Coordinación con Entidades Federativas, Asuntos Fiscales Internacionales y Planeación Tributaria, para integrarlas a la estructura orgánica que conformaría la nueva Subsecretaría de Ingresos.

La formalización de estos últimos cambios se estableció en los decretos que reformaron el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria y el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 1998.

Año y medio después, el 3 de diciembre de 1999 se publicó un nuevo Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria:

“con el objeto de observar y asegurar la aplicación correcta y oportuna de la legislación fiscal y aduanera; así como promover la eficiencia en la administración tributaria y el cumplimiento voluntario por parte del contribuyente de las obligaciones derivadas de esa legislación”³⁴.

Lo que generó los siguientes cambios: desapareció la Unidad de Comunicación Social y las Administraciones Regionales de Recaudación, de Auditoría Fiscal, Jurídica de Ingresos y de Aduanas, así como las Coordinaciones Regionales de Recursos. Se crearon las administraciones generales de Grandes Contribuyentes y de Coordinación y Evaluación Tributaria, las Administraciones Estatales y Metropolitanas y las Administraciones Locales de Grandes Contribuyentes.

³⁴ Ibidem, pág. 10.

En este punto es importante observar que desaparece un área importante para fines de comunicación de la dependencia: la Unidad de Comunicación Social; esto nos da la idea de que las funciones que tenía encomendadas desaparecieron o fueron transferidas a un área no tan especializada en esta cuestión y en consecuencia se perdió o debilitó un vínculo con los medios de comunicación masiva y por ende con la ciudadanía.

El 22 de marzo de 2001 se publicó un nuevo Reglamento Interior de este órgano desconcentrado:

“[...]a fin de fortalecer y consolidar una moderna administración tributaria que responda a una creciente demanda de mejores y más eficientes servicios que requieren los contribuyentes”³⁵.

En el cual se presentaron los siguientes cambios dentro de su estructura orgánica: la Administración General Jurídica de Ingresos cambió su denominación por Administración General Jurídica; la Administración General de Recursos cambió a Administración General de Innovación y Calidad y la Administración General de Coordinación y Evaluación Tributaria cambió a Administración General de Evaluación. Se crearon la Administración General de Asistencia al Contribuyente, la Administración General del Destino de Bienes de Comercio Exterior Propiedad del Fisco Federal, la Administración Central de Investigación de Operaciones, las Administraciones Regionales de Evaluación y las Subadministraciones de Innovación y Calidad para las Administraciones Locales y las Aduanas.

En ese mismo año, el 30 de abril se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual se reformó el artículo 2 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria:

“[...]con el fin de orientar la ejecución de facultades y atribuciones conferidas a las unidades administrativas de las Dependencias de la Administración Pública”³⁶.

³⁵ Idem.

³⁶ Ibidem, pág. 11.

Con este decreto se eliminó a la Administración Central de Investigación de Operaciones, transfiriendo sus funciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El 12 de junio de 2003 se publicó el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones contenidas en la Ley del Servicio de Administración Tributaria, cuyos resultados fueron los siguientes: la Presidencia del Servicio de Administración Tributaria cambió su denominación por Jefatura del Servicio de Administración Tributaria; en materia de recaudación del pago de contribuciones a través de la entrega de obras plásticas, se estableció un procedimiento de selección mediante un Comité integrado por personas expertas en artes plásticas, designado por la Junta de Gobierno del Servicio de Administración Tributaria, previa opinión del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Posteriormente, el Servicio de Administración Tributaria, en el marco del proceso de modernización, llevó a cabo una revisión de su plan estratégico y, con base en dicha revisión, elaboró un programa de acciones necesarias de corto plazo, así como los programas operativos de cada una de las unidades administrativas, incluídos los indicadores de cumplimiento respectivo. Asimismo, estableció un sistema de evaluación del desempeño de dichas unidades hasta el nivel de Administración Local, tanto de impuestos internos como de aduanas.

El 17 de junio de 2003, nuevamente se reformó el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, en el cual se transfirieron los recursos materiales y financieros con que contaba la Administración General del Destino de Bienes de Comercio Exterior Propiedad del Fisco Federal al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, para realizar las actividades de administración, enajenación y destrucción de mercancías de procedencia extranjera que hubieran pasado a propiedad del fisco federal.

Dos años más tarde, el 6 de junio de 2005 se publicó un nuevo Reglamento Interior que modificó su estructura orgánica la cual quedó de la siguiente manera: Jefatura del Servicio de Administración Tributaria, Órgano Interno de Control, Administración General de Aduanas; Administración General de Asistencia al Contribuyente, Administración General de Grandes Contribuyentes, Administración General de Recaudación, Administración General de Auditoría Fiscal Federal, Administración General Jurídica, Administración General de Innovación y Calidad, Administración General de Comunicaciones y Tecnologías de la Información, Administración General de Evaluación, Unidad de Plan Estratégico y Mejora Continua, Unidad de Programas Especiales; Administraciones Regionales y Locales y Aduanas.

El 12 de mayo de 2006 se publicó el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, en las que destacaron las modificaciones a la Administración General de Innovación y Calidad donde cambian las denominaciones de la Administración Central de Recursos Humanos por Administración Central de Capital Humano y de la Administración Central de Recursos Materiales y Servicios por Administración Central de Recursos Materiales. Por otra parte, desaparecen las Subadministraciones Locales de Innovación y Calidad y se crean la Administración Central de Operaciones Administrativas, las Administraciones de Servicios y las Subadministraciones de los Centros de Servicios Administrativos. Asimismo, se crea la Aduana de Guanajuato dentro de la estructura de la Administración General de Aduanas, lo que constituyó un total de 49 aduanas en todo el país.

Al analizar un poco los cambios que ha tenido el SAT, se puede observar claramente que en su actual estructura no se encuentra ninguna área encargada específicamente de la tarea de comunicación lo que refleja un incumplimiento al derecho que tiene el ciudadano de estar informado,

ya que en este sentido hay que señalar que el ciudadano tiene derecho a la información como lo menciona González Azcuaga cuando define el derecho a la información como:

“el derecho del ciudadano al ser amplia, oportuna y verazmente informado de todas las cuestiones que afectan su vida cotidiana, su trabajo, su posibilidad de desarrollo personal y de expresión y participación política”³⁷.

Asimismo, explica que, paralelamente, tal derecho implica obligaciones diversas:

“Para el Estado la obligación de informar amplia, oportuna y verazmente de todos los actos de gobierno programas y decisiones reglamentarias y administrativas que afecten al ciudadano”³⁸.

En este sentido se puede decir que si una institución que forma parte del Estado no cuenta con una oficina especializada para mantener informado al ciudadano, éste no podrá ejercer su derecho a la información y en consecuencia el Estado no estará cumpliendo con su obligación.

2.1. Objetivo, funciones y estructura orgánica

Para conocer más a fondo a una institución es necesario saber el objetivo para el que fue creada, así como sus funciones y su estructura orgánica. Por tal motivo, a continuación se describen estos temas, con la finalidad de profundizar en el aspecto organizacional y funcional de esta dependencia del gobierno federal.

2.1.1. Objetivo

El Servicio de Administración Tributaria tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera, con el fin de que las personas físicas y las personas morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto

³⁷ La influencia de la televisión y la radio en las clases sociales y la política del Estado Mexicano. En: <http://html.rincondelvago.com/television_8.html>

³⁸ *Ídem.*

público; de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras; de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario, de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.

Por lo tanto, el objetivo del Servicio de Administración Tributaria es:

“recaudar las contribuciones federales y controlar la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, garantizando la correcta aplicación de la legislación y promoviendo el cumplimiento voluntario y oportuno.”³⁹

Con lo anterior se puede observar que el objetivo principal del SAT es la recaudación, para lo cual requiere utilizar diversos canales para fomentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales. Uno de los que ocupa para cumplir su cometido es el Portal de Internet, utilizado como medio de comunicación para mantener informados a los contribuyentes. Sin embargo, es importante señalar que el hecho de tener un medio de comunicación no garantiza la tarea de informar.

Funciones

El Servicio de Administración Tributaria asumió desde el primero de julio de 1997, las funciones que tenía encomendadas la Subsecretaría de Ingresos en lo relativo a la determinación, liquidación, recaudación de impuestos, demás contribuciones y sus accesorios; así como la vigilancia en el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Por ello, entre las tareas que le fueron encomendadas al SAT destaca la necesidad de garantizar la aplicación correcta y oportuna de la legislación fiscal y aduanera de manera imparcial y transparente.

Por consiguiente, el Servicio de Administración Tributaria tiene entre sus atribuciones brindar información oportuna al gobierno y a los contribuyentes, así como las siguientes:

³⁹Manual de Inducción..., Idem.

"I. Recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios de acuerdo a la legislación aplicable[...]

VI. Solicitar y proporcionar a otras instancias e instituciones públicas, nacionales o del extranjero, el acceso a la información necesaria para evitar la evasión o elusión fiscales, de conformidad con las leyes y tratados internacionales en materia fiscal y aduanera[...]

X. Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal en las materias fiscal y aduanera[...]

XII. Allegarse la información necesaria para determinar el origen de los ingresos de los contribuyentes y, en su caso, el cumplimiento correcto de sus obligaciones fiscales.

XIII. Proponer, para aprobación superior, la política de administración tributaria y aduanera, y ejecutar las acciones para su aplicación. Se entenderá como política de administración tributaria y aduanera el conjunto de acciones dirigidas a recaudar eficientemente las contribuciones federales y los aprovechamientos que la legislación fiscal establece, así como combatir la evasión y elusión fiscales, ampliar la base de contribuyentes y facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes.

XIV. Diseñar, administrar y operar la base de datos para el sistema de información fiscal y aduanera, proporcionando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los datos estadísticos suficientes que permitan elaborar de manera completa los informes que en materia de recaudación federal y fiscalización debe rendir el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión.

XV. Contribuir con datos oportunos, ciertos y verificables al diseño de la política tributaria[...]

XVIII. Las demás que sean necesarias para llevar a cabo las previstas en esta Ley, su reglamento interior y demás disposiciones jurídicas aplicables."⁴⁰

Al analizar un poco las funciones del Servicio de Administración Tributaria puede observarse que uno de los elementos importantes es la información, pieza fundamental para cumplir los objetivos para los que fue creada; además de evitar la elusión y evasión fiscales y motivar el cumplimiento oportuno de las obligaciones fiscales. Por ello el SAT está obligado a ofrecer a la población la información necesaria y oportuna, para que los contribuyentes puedan ejercer sus derechos y cumplir correctamente con sus obligaciones fiscales, motivo por el cual, debe

⁴⁰ Manual de Organización..., op. cit., pág. 35.

contar con uno o varios medios de comunicación para mantenerlos bien informados.

En este punto, es importante resaltar el hecho de que el Servicio de Administración Tributaria tiene que responder a los contribuyentes respecto del derecho que tienen de informarse y ser informados.

Estructura orgánica

El SAT está integrado por una Junta de Gobierno que constituye su órgano principal de dirección, por las Unidades Administrativas que lo conforman y por un Jefe que es nombrado y removido por el Presidente de la República.

El Jefe del SAT es el enlace entre la institución y las demás entidades gubernamentales de carácter federal, estatal y municipal; así como entre los sectores social y privado, en las funciones encomendadas al propio Servicio de Administración Tributaria.

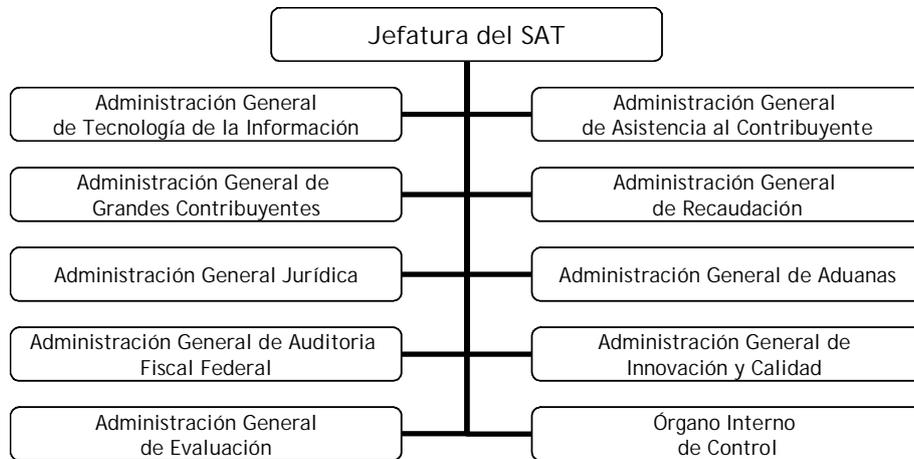
La Junta de Gobierno del SAT está integrada por:

- El titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien la preside.
- Tres consejeros elegidos por el Secretario de Hacienda y Crédito Público de entre los empleados superiores de esta dependencia.
- Tres consejeros independientes designados por el Presidente de la República; dos de ellos propuestos por la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

Las Administraciones Generales están integradas por sus titulares y por Administradores Centrales, Coordinadores, Administradores, Subadministradores, Jefes de Departamento, Enlaces, y por los demás servidores públicos que señala su Reglamento Interior.

Hasta diciembre de 2007, la estructura orgánica básica del Servicio de Administración Tributaria estaba conformada de la siguiente manera:

Figura II.1
Estructura orgánica del SAT



Fuente: Servicio de Administración Tributaria. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Manual de Organización Específico de la Administración General de Asistencia al Contribuyente. México, D.F., julio 2006, pág. 39.

Al observar la estructura orgánica del Servicio de Administración Tributaria se puede notar que es una institución bastante grande, ya que de cada Administración General se desprenden otras instancias centrales y locales que dan servicio en todo el país.

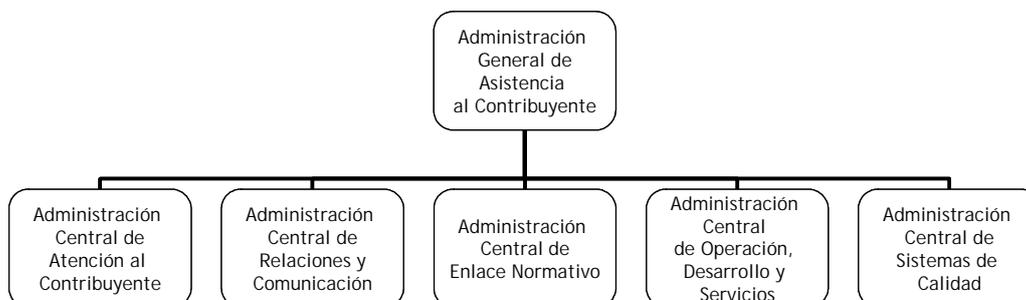
2.2. Administración General de Asistencia al Contribuyente (AGAC)

A continuación se presenta la historia y estructura orgánica del área administrativa a la que se encuentra adscrito el departamento encargado del contenido del portal de Internet del SAT.

La Administración General de Asistencia al Contribuyente fue creada el 22 de marzo de 2001, como parte de la reestructuración del SAT. Su estructura orgánica hasta diciembre de 2007 era la siguiente:

Figura II.2

Representación de la estructura orgánica
de la Administración General de Asistencia al Contribuyente



Fuente: Servicio de Administración Tributaria. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Manual de Organización Específico de la Administración General de Asistencia al Contribuyente. México, D.F., julio 2006, pág. 25.

Sus antecedentes parten del año de 1966, cuando el Departamento de Relaciones Públicas contaba con abogados calificados para brindar asesoría personal a los contribuyentes y, de manera esporádica, vía telefónica. A través de la televisión y de periódicos se difundía información relativa al Código Fiscal y al impuesto sobre la renta; también en ese año se publicó la revista Investigación Fiscal y se editaron folletos e instructivos solicitados por contadores y abogados del país.

En 1973 se creó el área de Difusión Fiscal, cuya función principal consistía en impartir conferencias en toda la República; contaba con el apoyo del Departamento de Relaciones Públicas y de una plantilla de diez orientadores y dos edecanes capacitados en conocimientos básicos de impuestos.

Posteriormente, con la finalidad de prestar mejores servicios y resolver los problemas de los contribuyentes en su lugar de origen, se establecieron ocho Administraciones Fiscales Regionales (AFR), cada una con una oficina de orientación. Más tarde, en el ámbito central, se creó la Subdirección de Orientación Técnica, con el apoyo de 14 terminales de

computadoras, donde técnicos especializados daban respuesta a toda clase de consultas de los contribuyentes. En la actualidad esta Subdirección se conoce como el Centro Nacional de Consulta. Por su parte las Oficinas Federales de Hacienda (OFH) ofrecían apoyo a los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Para 1980 la Subsecretaría de Ingresos cambia el sistema de administración para adoptar otro más funcional, "a fin de estar acorde con la imagen de una administración coherente y con una clara filosofía de servicio y equidad en beneficio del contribuyente".⁴¹ Con este esquema, se amplían los servicios de orientación y asistencia gratuita en forma individual y colectiva para incluir la elaboración y distribución de material editorial de apoyo para los contribuyentes, así como la difusión de los temas fiscales más relevantes y de mayor interés en los principales medios de comunicación.

En 1984 se crea un área encargada de recopilar los principales temas de interés fiscal publicados en el Diario Oficial de la Federación y en revistas especializadas en temas fiscales.

En el año de 1989 se conforma en el ámbito central el área normativa para la orientación y resolución de problemas de los contribuyentes "con el propósito de facilitar la relación del contribuyente con la administración tributaria mediante la simplificación de trámites y procedimientos, el mantenimiento de canales de comunicación y la consulta entre el fisco y los contribuyentes, así como la prestación de servicios de apoyo de gestión en la solución de sus problemas ante la autoridad tributaria"⁴².

En el año de 1995 "se inicia un esfuerzo importante por impulsar las funciones de atención a los contribuyentes en el marco de una nueva

⁴¹ Servicio de Administración Tributaria. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Manual de Organización Específico de la Administración General de Asistencia al Contribuyente, México, D.F., julio 2006, pág. 6.

⁴² Ibidem, pág. 7.

filosofía de servicio, encaminada a ofrecer servicios de excelencia en materia de orientación y resolución de problemas al contribuyente, difundir con oportunidad y amplitud las disposiciones fiscales a nivel nacional”⁴³.

En esta nueva estrategia de asistencia, se determinó atender la orientación directa a los contribuyentes de menor capacidad administrativa, es decir, a los contribuyentes que no contaban con los suficientes recursos informativos para cumplir con sus obligaciones fiscales; y mantener presencia permanente a través de la asistencia indirecta (difusión en medios de comunicación masivos) respecto de los grandes contribuyentes, quienes, dada su compleja capacidad administrativa, no acuden a las áreas de orientación a solicitar los servicios de asistencia al contribuyente.

Para 1998 se implantan acciones de orientación colectiva, apoyadas en el uso de un medio alternativo de comunicación vía Internet, mediante el cual el contribuyente tiene acceso a una serie de información fiscal contenida en la página del SAT mediante la cual se informa y orienta a los interesados en diversos aspectos fiscales. Así es como la Administración General de Asistencia al Contribuyente empieza a utilizar Internet como herramienta y medio de comunicación para mantener informados a los contribuyentes. Un punto que es importante mencionar es que con lo anterior se puede observar que el uso de Internet en la institución es muy reciente ya que, el SAT trató de estar acorde con el desarrollo tecnológico y la socialización de las computadoras que el mundo moderno requiere.

A continuación se menciona una de las principales funciones de la AGAC. La Administración General de Asistencia al Contribuyente es la encargada de cumplir con las obligaciones que establece el artículo 33 del Código Fiscal de la Federación, que consisten en brindar asistencia gratuita y permanente al contribuyente, para fomentar el cumplimiento de sus obligaciones así como el ejercicio de sus derechos.

⁴³ Ibidem, pág. 8.

Entre las funciones de la AGAC se encuentran:

“proponer los medios de comunicación en que se realicen; en editar y distribuir cualquier medio impreso y electrónico en materia fiscal; y en dirigir y evaluar las actividades de información, difusión y relaciones públicas” .⁴⁴

Por lo tanto, todas las acciones que se llevan a cabo en la Administración General de Asistencia al Contribuyente, deben:

“estar orientadas a brindarle al contribuyente un servicio integral y de calidad en la información y orientación que se le proporciona y en los trámites que realiza en cualquier centro de atención”⁴⁵.

En este punto ya se menciona el hecho de que la institución tiene que proporcionar información de calidad al contribuyente, lo que se verificará al analizar el portal de Internet.

2.3. Administración Central de Relaciones y Comunicación (ACRC)

La Administración Central de Relaciones y Comunicación formaba parte, hasta diciembre de 2007, de la estructura de la Administración General de Asistencia al Contribuyente y es conveniente analizar sus funciones para darse cuenta del porqué esta área tiene a su cargo la misión de administrar el contenido del Portal de Internet del SAT. Primero se proporciona la ubicación de la ACRC dentro de la estructura de la Administración General de Asistencia al Contribuyente y acto seguido se describen las funciones de las áreas que la integran.

En el artículo 2 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria se especifica la estructura de la AGAC:

“ Artículo 2. Para el despacho de los asuntos de su competencia, el Servicio de Administración Tributaria contara con las siguientes unidades administrativas (para el caso de la AGAC):

⁴⁴ Ibidem, pág. 32.

⁴⁵ Manual de Inducción..., Ibidem, consultada el 2 de septiembre de 2007.

Administración General de Asistencia la Contribuyente:

Administración Central de Sistemas de Calidad.

Administración Central de Enlace Normativo.

Administración Central de Operación, Desarrollo y Servicios.

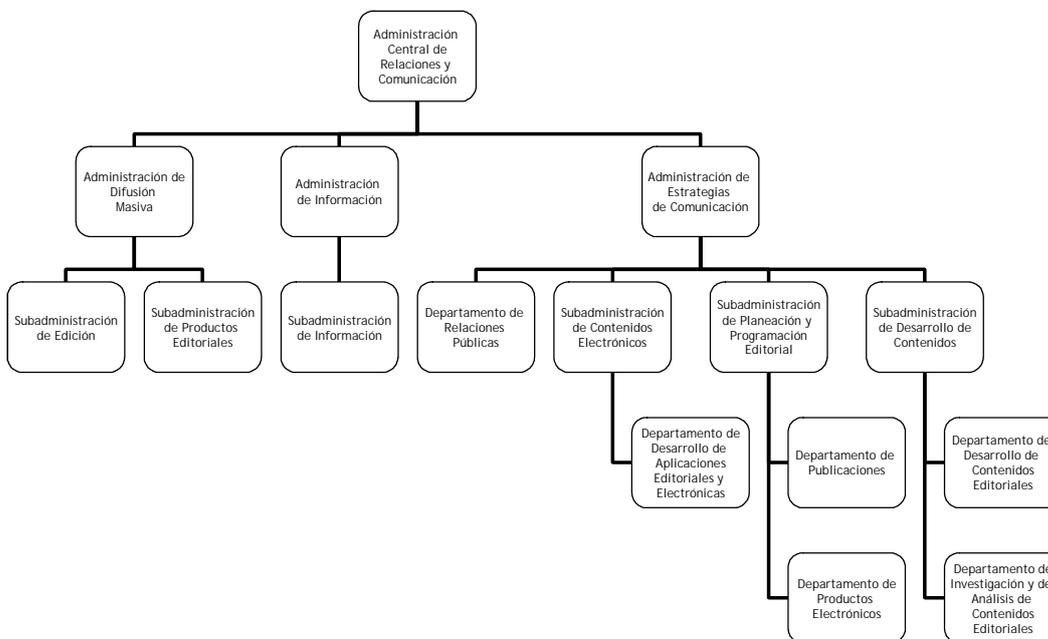
Administración Central de Atención al Contribuyente.

Administración Central de Relaciones y Comunicación”⁴⁶.

La estructura orgánica de la Administración Central de Relaciones y Comunicación es la siguiente:

Figura II.4

Estructura orgánica de la Administración Central de Relaciones y Comunicación



Fuente: Servicio de Administración Tributaria. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Manual de Organización Específico de la Administración General de Asistencia al Contribuyente. México, D.F., julio 2006, pág 91.

La Administración Central de Relaciones y Comunicación tiene como objetivo:

“Planear, programar y dirigir las estrategias y campañas de comunicación del SAT para facilitar y fomentar el cumplimiento voluntario y oportuno de los contribuyentes; coordinarse con la Unidad de Comunicación Social y Vocero de la SHCP para instrumentar las estrategias de comunicación social

⁴⁶ Manual de organización específico..., op. cit., pág. 18.

en la institución, así como dirigir las actividades de comunicación interna para fomentar la integración e identidad hacia la institución.”⁴⁷

Entre de sus funciones se encuentran las siguientes:

- “Planear y dirigir las actividades de información, difusión y relaciones públicas del SAT en coordinación con la Unidad de Comunicación Social y Vocero de la SHCP.
- Definir, autorizar y dirigir las estrategias y campañas de comunicación del SAT [...]
- Supervisar que la información de carácter masivo que emitan las unidades administrativas del SAT para los contribuyentes y/o sociedad en general cumpla con los objetivos de la institución [...]
- Autorizar y dirigir la administración del portal de Internet del SAT”.⁴⁸

Al analizar el objetivo y las funciones de la ACRC se puede observar que aunque no se encuentra explícita la tarea de elaborar el contenido del portal de Internet de la Institución, para planear, programar, definir y dirigir las estrategias y campañas de comunicación del SAT, Internet se convierte en una herramienta que facilita las labores de información, tanto para las actividades de difusión como para las campañas de comunicación.

Con el fin de enmarcar el ámbito exacto donde se elabora el portal de Internet del SAT, a continuación se presentan las funciones y objetivos de las áreas encargadas de esta labor.

2.3.1. Subdirección de Desarrollo de Contenidos Electrónicos

Entre las funciones y objetivos de la Subdirección de Desarrollo de Contenidos Electrónicos se encuentra el cometido de administrar el portal de Internet del SAT, como se puede ver a continuación, ya que esta área forma parte de la estructura de la Administración Central de Relaciones y Comunicación la cual tiene como objetivo:

“Administrar, autorizar, elaborar y actualizar el contenido del portal de Internet del SAT, así como coordinar y supervisar las acciones relativas al mantenimiento del contenido de los proveedores de la información de las diferentes unidades administrativas del SAT, utilizando para ello el administrador de contenidos que soporta al portal de Internet, con el fin de

⁴⁷ Ibidem, pág. 91.

⁴⁸ Ídem.

publicar y dar difusión a través de este medio a los derechos y obligaciones fiscales de los contribuyentes.”⁴⁹

Además, esta Subadministración tiene las siguientes funciones:

- “Administrar la información que se genera de las disposiciones fiscales, sus modificaciones y las diferentes campañas de difusión de las diversas unidades administrativas del SAT, para su publicación en el Portal de Internet.
- Autorizar la publicación en el portal de Internet de la información que se genera de las disposiciones fiscales, sus modificaciones y las diferentes campañas de difusión de las diversas unidades administrativas del SAT.
- Coordinar la elaboración y actualización de la imagen y del contenido del portal de Internet del SAT.
- Supervisar las acciones relativas al mantenimiento del contenido de los proveedores de la información de las diferentes unidades administrativas del SAT, a través del portal de Internet del SAT.
- Coordinar y apoyar en la atención y asesoría a los proveedores de la información de las diferentes unidades administrativas del SAT.
- Colaborar en la elaboración del contenido jurídico de otros productos de comunicación”.⁵⁰

Con lo anterior, se puede observar que entre las funciones ya se mencionan las tareas de administrar, autorizar, coordinar y colaborar en la actualización del contenido del portal de Internet del SAT; sin embargo, en ninguna de ellas se habla de la responsabilidad de elaborar el contenido del portal, únicamente de la función de coordinar y colaborar en la elaboración y actualización del contenido.

2.3.2. Departamento de Desarrollo de Aplicaciones Editoriales y Electrónicas

Este departamento es el encargado de elaborar las actualizaciones y aplicaciones electrónicas que se necesitan para que el portal de Internet del SAT funcione correctamente. Como es evidente que las actualizaciones

⁴⁹ Ibidem, pág. 103.

⁵⁰ Ídem.

y las aplicaciones son algunos de los elementos más importantes que conforman un portal de Internet, se puede decir que este departamento es directamente el responsable de lo que se publica en el portal de Internet del SAT, como se puede observar al apuntar su objetivo y funciones.

Asimismo, es importante señalar que el Departamento de Desarrollo de Aplicaciones Editoriales y Electrónicas también forma parte de la Administración Central de Relaciones y Comunicación y su objetivo es:

“Mantener actualizado el portal de Internet del SAT con información de las diferentes unidades administrativas, así como desarrollar y mantener aplicaciones electrónicas, con el fin de facilitar la difusión de las obligaciones fiscales de los contribuyentes y la administración de los procesos internos del área.”⁵¹

Algunas de las funciones de este departamento son:

- “Actualizar por lo menos tres veces al día el portal de Internet del SAT con información de las diferentes unidades administrativas.
- Operar el sistema de administrador de contenidos que soporta al portal de Internet del SAT.
- Asignar, resguardar y administrar las claves y contraseñas de acceso al administrador de contenidos que soporta al portal de Internet del SAT.
- Programar las aplicaciones necesarias para enviar encuestas y correos a públicos internos y externos (sectores o segmentos de contribuyentes), así como administrar las bases de datos de los mismos.
- Optimizar los procesos internos del área.
- Verificar que el diseño de sistemas se lleve a cabo bajo parámetros de seguridad institucional y tecnológica”.⁵²

Con lo anterior se puede observar que, la mayoría de las funciones de las áreas arriba mencionadas están orientadas al mantenimiento y actualización del portal de Internet del Servicio de Administración Tributaria, acciones que serán verificadas indirectamente en el siguiente capítulo, al hacer el análisis del objeto para el que fueron creadas; es decir, aunque el objeto de esta investigación es la portal de Internet del SAT y no una evaluación del funcionamiento de las áreas — y por ende no

⁵¹ Manual de organización específico...op. cit., pág. 104.

⁵² Ídem.

nos concierne verificar si éstas cumplen o no con sus funciones —, esto se reflejará al analizar el portal de Internet, ya que al valorar la calidad, la oportunidad y la veracidad de los elementos constitutivos fundamentales que lo conforman, se evaluará indirectamente, a los responsables de elaborar y actualizar el portal de Internet del SAT.

Asimismo al analizar un poco la estructura del SAT, se puede decir que éste forma parte y sigue el modelo de las estructuras burocráticas tradicionales de las instituciones del gobierno mexicano, lo cual se puede ver claramente al observar que en su composición orgánica existen muchas áreas por las que tiene que pasar la información antes de llegar al Departamento de Desarrollo de Aplicaciones Editoriales y Electrónicas de la cual depende la operación, funcionamiento y mantenimiento del portal de Internet de la Institución, lo que implica procesos burocráticos y cierto grado de distorsión de la información.

III. El Portal de Internet del Servicio de Administración Tributaria

En este capítulo se hace un breve análisis del Portal del Servicio de Administración Tributaria, elemento que forma parte del gobierno electrónico mexicano e-Mexico, lo que da cuenta de cómo se encuentra actualmente nuestro país en el rubro de las tecnologías de la comunicación e información, en lo que refiere en cuanto a la construcción del gobierno electrónico.

Para efectuar dicha observación primero se darán los antecedentes del portal, después se describirán los elementos que lo conforman y por último se hará un análisis de su estructura basándose en: el Índice de Satisfacción de Usuarios (ASCI), que es un indicador que rastrea tendencias en la satisfacción de los usuarios con productos y/o servicios; los estándares de la compañía Forsee; la evaluación que realizó una empresa dedicada a la investigación estratégica ⁵³ y en las características que plantea Carlos Dürsteler (2000) sobre la visualización en la web. Lo anterior, con el fin de precisar si la estructura del portal de Internet del Servicio de Administración Tributaria facilita o dificulta la comunicación entre los usuarios del Portal y el SAT.

Para empezar el análisis, es necesario primero definir lo que es cada uno de los criterios de evaluación que se utilizaron para realizar este estudio; por lo tanto, a continuación se presenta una descripción de cada uno de ellos:

El Índice Americano de Satisfacción del Consumidor (ACSI) es una medida uniforme e independiente de las experiencias de consumo. Indicador que rastrea las tendencias de satisfacción de los usuarios con respecto a productos y servicios, además de que proporciona información estratégica a compañías, asociaciones y dependencias de gobierno. El ACSI fue desarrollado por la Escuela Stephen M. Ross de la Universidad de Michigan en cooperación con la Asociación Americana de la Calidad (ASQ) y la consultora internacional FCI Group. Por esto desde 1994 el ACSI ha sido un indicador nacional para medir la percepción de los consumidores de los Estados Unidos sobre la calidad de bienes y servicios, y actualmente está aprobado por la Oficina Estadounidense de Administración y Presupuesto(OMB).

⁵³ Se omite el nombre de la empresa por razones de confidencialidad.

Para el análisis del Portal de Internet del SAT, se utilizó el ACSI porque es la única unidad de medida de satisfacción, utilizada tanto por el sector privado como para el gobierno; este elemento permite comparar la satisfacción con cada servicio y entre diferentes servicios .

En este punto es elemental mencionar que tanto la satisfacción como la productividad miden el desempeño económico, pero la productividad se refiere a la cantidad de productos y/o servicios mientras que la calidad se refiere a la satisfacción del consumidor. Por esto es importante señalar que la productividad y la calidad, no siempre van de la mano, se puede registrar altos niveles de productividad pero no ser estos directamente proporcionales a una calidad que de como resultado clientes satisfechos, en este sentido, la importancia de ACSI radica en que mide el índice de satisfacción, a partir de sus causas y efectos.

La metodología que utiliza el ACSI se basa en un modelo econométrico (un conjunto de ecuaciones de comportamiento derivadas de un modelo económico que involucra variables observables y elementos estocásticos o shocks, que recogen errores de medición en las variables observadas y factores que no pueden ser recogidos por el modelo. Esto hace que la variable objetivo varíe, no sólo porque lo hacen las variables explicativas, sino por cierta aleatoriedad del comportamiento humano o del contexto es decir, lo que hace este modelo es explicar una variable en función de otras.) cuyo insumo proviene de encuestas a consumidores del producto o servicio a evaluar. Este modelo comprende dos factores clave de satisfacción que son: las expectativas de los consumidores y la calidad efectivamente percibida. Ambos componen el conjunto de la experiencia de satisfacción, la cual a su vez predice algunos resultados, generalmente los niveles de complacencia y la confianza en el gobierno. Cada institución gubernamental elige varios componentes y preguntas para medir las áreas clave de su interacción con los consumidores.

La compañía Forsee emplea las herramientas del ACSI adaptando sus métodos al estudio de la navegación Web. Forsee mide diferentes variables

dentro del portal tales como: navegación, diseño, funcionabilidad, usabilidad y calidad del contenido entre otras mediante un monitoreo respecto a la precisión, calidad, actualización, claridad, utilidad, conveniencia, organización, uniformidad, confiabilidad y utilidad de la información.

La evaluación que realizó la empresa dedicada a la investigación estratégica tuvo como objetivo conocer las percepciones de los usuarios antes y después de navegar el Portal del SAT en cuanto a la claridad, confiabilidad y oportunidad; además de conocer sus gustos, disgustos, sugerencias, la frecuencia y las razones por las que lo visitan. Para esto se utilizó una metodología cualitativa que consistió en la realización de tres sesiones de grupo tradicionales en base a la siguiente muestra:

No. de Sesiones	Características	Edad	Nivel Socioeconómico
1	Contadores Hombres y mujeres que conozcan y hayan navegado en el portal del SAT	25-35	C
1	Profesionistas Hombres y mujeres que no utilicen los servicios de un contador, pueden o no conocer el portal del SAT		
1	Contribuyentes Potenciales Hombres y mujeres, que puedan o no conocer el portal del SAT	18-25	

De lo anterior, se obtuvieron las reacciones espontáneas, los elementos de impacto (alto/bajo y positivo/negativo), las expectativas de los usuarios y los resultados de los atributos evaluados.

Por su parte Juan Carlos Dürsteler, plantea en su libro "Visualización de información. Una visita guiada" que no existe de momento un modelo o modelos que sirvan como guías para estructurar el diseño de la información contenida en un sitio electrónico. Sin embargo, él sugiere algunos elementos para llevar a cabo esta tarea: definición de objetivos, audiencia, ámbitos, plataforma y tiempo de respuesta a tomar en cuenta para el diseño de la información.

A partir de éstos parámetros se realizó el análisis del portal del Servicio de Administración Tributaria, como se verá a continuación.

3.1. Antecedentes

El 1º. de marzo de 1998 entró en funcionamiento la página electrónica del Servicio de Administración Tributaria. Esta página contaba con información sobre las actividades del SAT, con servicios como software gratuito de ayuda, publicaciones y ligas hacia la página de asistencia al contribuyente. Al principio, lo que se buscó fue proporcionar facilidades para el llenado y recepción de declaraciones por Internet. Las declaraciones electrónicas permitieron al contribuyente empezar a cumplir con sus obligaciones desde su domicilio u otro lugar, sin necesidad de ir a las oficinas del SAT a entregar de manera física algún documento. En esa época, cerca de mil 800 contribuyentes fueron los que optaron por el Internet como medio para cumplir con sus obligaciones fiscales.

En octubre de 2003, el número de usuarios ya se había incrementado considerablemente ya que había llegado a tener 3,025,059 visitas; sin embargo, la página del SAT se percibía únicamente como una herramienta donde sólo se publicaba información muy técnica, con falta de estructura y diseño homogéneo, razón por la cual la Administración Central de Relaciones y Comunicación (ACRC) empezó a administrarlo y con este movimiento se realizaron cambios estructurales en la información de la página para convertirlo en un portal de Internet ⁵⁴.

Los principales cambios consistieron en la definición de una taxonomía de la información, unificación de la imagen, diferentes colores para cada sección, elaboración de una normatividad para regular la publicación de contenido y tener una imagen institucional. Para manejar el contenido se creó un administrador de contenido llamado Módulo de Asistencia (MAS) y la sección de "Principiantes fiscales" ⁵⁵.

⁵⁴ Se llama Portal de Internet a diferencia de una página porque cuenta con varios servicios de interacción como son chat, transacciones electrónicas y lo más importante porque cuentan con un administrador de contenidos.

⁵⁵ Sección del Portal proporcionar información a los posibles nuevos contribuyentes sobre sus derechos y obligaciones.

Se entiende por sistema de gestión de contenidos (Content Management Systems o CMS) al software que se utiliza principalmente para facilitar la gestión de webs, ya sea en Internet o en una Intranet, y por eso también son conocidos como gestores de contenido web (Web Content Management o WCM), su utilidad radica en facilitar la introducción de contenido y la posterior presentación del mismo en base a unas plantillas. La adopción y utilización de esta herramienta fue fundamental para el diseño y creación del Portal de Internet del SAT.⁵⁶

Para 2004, la mayoría de los servicios que se desarrollaron en el Portal estaban encaminados a incrementar el número de trámites y operaciones, vía Internet. En este año, se creó el concepto de "Oficina virtual"⁵⁷, con el objetivo de que el contribuyente hiciera sus operaciones y trámites a través de Internet, sin tener que desplazarse a las oficinas del SAT.

La Administración Central de Relaciones y Comunicación en 2005 comenzó la labor de reestructurar completamente el Portal de Internet del SAT. Para ello hizo una revisión de toda la información que éste contenía, a fin de crear nuevas secciones y mejorar gran parte de su contenido.

Esta reestructura coincidió con el registro de la meta presidencial "Portal del SAT, claro y sencillo", la cual consistió en:

Proporcionar a los contribuyentes en el Portal de Internet del SAT (www.sat.gob.mx) información fiscal clara, sencilla y oportuna que les permita cumplir correctamente con sus obligaciones fiscales.⁵⁸

Con el fin de alcanzar la meta presidencial de publicar la Carta Compromiso al Ciudadano: Portal de Internet del SAT, claro y sencillo se tuvo que llevar a cabo la tarea de convertir el contenido del Portal a "Lenguaje Ciudadano", el cual "es la expresión simple, clara y directa de la información que los lectores (servidores públicos y ciudadanos necesitan conocer, es decir,

⁵⁶ La diferencia de un CMS es que éste crea páginas dinámicas y un HTML páginas estáticas. Las páginas dinámicas son aquellas páginas Web que accesan información almacenada en bases de datos para armar la presentación de contenidos, los cuales son actualizados automáticamente al efectuar cambios a las bases de datos. Las páginas Web estáticas, por el contrario, son páginas HTML que no accesan ninguna base de datos y que no varían nunca su presentación ni contenido, a menos de que se realicen cambios en el código fuente.

⁵⁷ Concepto que se creó para que el contribuyente pudiera realizar algunos trámites a través de Internet.

⁵⁸ Servicio de Administración Tributaria. Carta Compromiso al Ciudadano: Portal del SAT, claro y sencillo., en: <www.sat.gob.mx>.

convertir el lenguaje técnico a uno fácil y sencillo.”⁵⁹ Para el logro esta meta, se trabajó en coordinación con la Secretaría de la Función Pública, aplicando Lenguaje Ciudadano a 1,682 páginas de las 5,607 publicadas en ese momento en el Portal.

Otra acción que se realizó el cual consistió en someter al Portal a una evaluación de la empresa Innovación México (Casals) la cual elaboró un diagnóstico basándose en la metodología del Índice de Satisfacción de Usuarios (American Customers’ Satisfaction Index) como los estándares de la compañía Forsee. El Portal obtuvo una calificación de 6.25.

El 31 de octubre de 2005, la Secretaría de la Función Pública, a través de la Dirección General de Eficiencia Administrativa y Buen Gobierno, informó al SAT de la autorización para la publicación y difusión de la Carta Compromiso al Ciudadano: “Portal del SAT, claro y sencillo”, por haber cumplido con los criterios establecidos para su liberación.

Basados en los resultados de los estudios anteriores, se realizó la mejora a la redacción y a la presentación de la información. Una vez realizados estos cambios, se presentó el Portal a grupos de enfoque, obteniendo como resultado la detección de áreas de oportunidad en la estructura y el contenido del mismo. A partir de ellos, y aunado a las sugerencias y comentarios de los usuarios recibidos por distintos canales, se llevaron a cabo las siguientes modificaciones y acciones para su mejora, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Modificaciones	Acciones
Reorganización, estructuración y actualización de la información en el administrador de contenidos.	Creación del mapa del sitio en colaboración con una empresa especialista en estructura y navegación.
Reestructuración del Cabezal.	Incorporación de información al pie de la portada sobre la ubicación del SAT, y una leyenda legal.
	Elaboración de un “Glosario” con los términos utilizados habitualmente en el Portal, y uno de siglas y acrónimos.

⁵⁹ Dirección General de Simplificación Regulatoria: Lenguaje ciudadano. Un manual para quien escribe en la Administración Pública. Secretaría de la Función Pública, segunda edición. México, 2004.

Reestructuración del menú principal.	Establecimiento de un flujo para la publicación de la información.
Realce de elementos como el "Buscador" .	Creación de portadas como: Principiantes fiscales y Transparencia.
Cambio de lugar de los banners.	Capacitación en la materia de Lenguaje Ciudadano a los proveedores de información del Portal.
Presentación por separado de los accesos para información y aplicaciones. -	Elaboración de un "Manual para la Publicación de Información en el Portal", para normar la manera en que se publica la información.
	Renovación del contenido y de la estructura de secciones como: "Principiantes fiscales" y "Síndicos del Contribuyente", con el fin de facilitar la navegación en ellas.
	Impartición de 8 talleres de Lenguaje Ciudadano, en los que participaron 159 funcionarios responsables de la información del Portal.
	Depuración de las noticias secundarias.

Hasta la fecha en la que se realizó este análisis (agosto 2007), el portal de Internet del SAT contaba con 8,016 páginas publicadas y el número de visitas había incrementado de 1,173,249 en el año 2000 a 22,525,200 en el 2007. Sin embargo, es importante señalar, que el número de páginas publicadas va cambiando frecuentemente, debido a que se publican nuevas y eliminan algunas de ellas durante el proceso de actualización del Portal, por lo tanto, esta cifra se convierte únicamente en un dato histórico.

3.2. Estructura

La página principal del Portal de Internet del SAT, se divide las siguientes secciones:

- a) Herramientas del sitio o cabezal
 - b) Barra de navegación o menú principal
 - c) Evento o Nota principal
 - d) Avisos
 - e) Enlaces rápidos o Noticias secundarias
 - f) Información sobre la ubicación del SAT y leyenda legal
 - g) Novedades, noticias y publicaciones en Diario Oficial
 - h) Banners
- a) Las herramientas o cabezal del sitio cuentan con los siguientes elementos:
- Logotipo.- Es el gráfico que identifica al SAT.
 - Mapa del sitio.- Es una guía de la estructura del Portal.
 - Índice temático.- Es un elemento con un índice en el que se agrupa el contenido del sitio en orden alfabético.
 - Glosario.- Contiene las definiciones de los términos fiscales más utilizados en el Portal.
 - Correo.- Forma de contacto mediante correo electrónico para dudas, quejas y sugerencias.
 - Orientación en línea.- Contiene ligas a diferentes canales de atención para proporcionar asesoría gratuita sobre los diversos temas y trámites fiscales.
 - Chat.- Es la instrumento para realizar un diálogo en línea.
 - Citas.- Es una herramienta para solicitar una entrevista en alguna dependencia.
 - Inicio.- Botón siempre visible, usado para regresar a la página principal.
 - Buscador.- Herramienta indispensable para localizar información.

b) Barra de navegación o menú principal.- Aquí se encuentran todas las secciones de diferente color cada una, con la mayoría de la información que contiene el Portal.

Las secciones que contiene son las siguientes:

1. Quiénes somos.- Maneja el color azul claro como distintivo y tiene como objetivo proporcionar información relativa al SAT, como: definición, misión, visión, antecedentes, valores, facultades, integración, estructura orgánica, directorio de servidores públicos y Plan Estratégico. Además, cuenta con una subsección llamada Portal Anticorrupción que está diseñada para dar a conocer las acciones emprendidas y realizadas por el SAT para combatir la corrupción, mostrar el Código de Conducta del SAT o realizar denuncias y quejas.
2. Oficina Virtual.- Ofrece un conjunto de servicios electrónicos que puede utilizar el contribuyente para hacer trámites fiscales, como son:
 - Trámites
 - Avisos de cambio de situación fiscal en el RFC
 - Dictámenes fiscales
 - Declaraciones
 - Declaraciones en ceros
 - Declaración anual
 - Declaraciones informativas
 - Servicios
 - Expediente Integral del Contribuyente
 - Reimpresión de acuses
 - Corrección de datos
 - Vigilancia de Grandes Contribuyentes
 - Donación o destrucción de mercancías - Banco de alimentos
 - Sistema Integral de Comprobantes Fiscales
 - Comprobantes Fiscales Digitales (Factura electrónica)
 - Pago electrónico e5cinco
 - Instituciones de crédito autorizadas para la recepción de declaraciones

- Consultas
 - Consulta de transacciones
 - Consulta de requerimientos y multas por incumplimiento de obligaciones
 - Consulta al trámite de inscripción en el Padrón de Importadores
 - Consulta para validación de órdenes de fiscalización
3. eSAT.- Utiliza otro tono de azul claro y contiene los mismos servicios electrónicos que la Oficina Virtual, organizados de manera siguiente:
- Operaciones
 - Consulta de transacciones
 - Firma Electrónica Avanzada
 - Comprobantes Fiscales Digitales
4. Principiantes fiscales: Esta sección está diseñada para los ubicar a las personas en el tema del pago de impuestos de acuerdo a la actividad que realizan, proporcionándoles información sobre los regímenes fiscales actuales, así como de las principales obligaciones.
5. Información fiscal: Proporciona información relacionada con las disposiciones fiscales vigentes y se divide en las siguientes subsecciones:
- Orientación para operaciones electrónicas
 - Declaración anual
 - Declaraciones Informativas
 - Formas y formatos fiscales
 - Legislación y normatividad
 - Reforma Fiscal
 - Derechos de los contribuyentes
 - Comprobantes Fiscales
 - Compensación Universal de saldos a favor
 - Condonación de adeudos fiscales federales
 - Nuevo esquema de pago para Repecos
 - Empresas integradoras
6. Trámites y requisitos: Contiene una lista de trámites, así como los requisitos de cada uno de ellos, para realizar los gestiones necesarias ante el SAT.

7. Servicios: Contiene un listado de los diversos servicios que ofrece el SAT, como son:

- Descarga de software
- Publicaciones gratuitas
- Donatarias y donaciones
- Promociones jurídicas
- Resoluciones favorables
- SubastaSAT
- Tramitación de CURP ante RENAPO
- Denuncia a falsos auditores
- Agente resolutor
- Proyecto de desarrollo tributario
- Simplificación
- Noticias y boletines
- Eventos
- Servicio social y prácticas profesionales
- Bolsa de trabajo
- Donación de Mercancías Banco de Alimentos
- Espacios de Acceso Público a Internet
- Vigilancia de Grandes Contribuyentes
- Notificaciones
- Bases previas de licitaciones
- Invitaciones a cuando menos tres personas

8. Terceros autorizados: Proporciona información para las personas o empresas que están autorizadas para hacer trámites ante el SAT, por ejemplo:

- Impresores autorizados
- Distribuidores autorizados de máquinas de comprobación fiscal
- Registro y padrón de Contadores Públicos y Despachos
- Fedatarios Públicos
- Bancos autorizados
- Controles volumétricos
- Síndicos del contribuyente
- Emisores de monederos electrónicos

9. Información de uso frecuente: Tiene como objetivo proporcionar información económica de utilidad para el visitante, como:

- Tablas y tarifas para cálculo del ISR. Pagos Provisionales
- Tablas y tarifas para cálculo del ISR. Declaración anual
- Tasas de recargos
- Tablas de IEPS
- Tipo de cambio
- INPC

- Valor de las UDIS
- Salarios Mínimos
- Costo porcentual promedio
- Cantidades a pagar por derechos y/o aprovechamientos
- Tasas de Interés

10. Calendario fiscal: Es una sección que contiene el calendario que señala los días de presentación y/o vencimiento de las obligaciones fiscales de cada mes.

11. Civismo fiscal: Es una sección elaborada para crear una cultura fiscal en los ciudadanos y contiene las siguientes subsecciones:

- ¿Qué es civismo fiscal?
- Docentes
- Sección infantil
- Sección juvenil
- Sección universitaria
- Juego interactivo
- Correo

12. Contacto: Contiene las diferentes formas de contacto que tiene el ciudadano para acercarse al SAT, como son:

- Directorio de oficinas
- Orientación en línea
- Quejas, sugerencias y reconocimientos
- Buzón de Denuncias
- Evaluación de Servicios para la AGJ

13. Transparencia: Sección que proporciona la información que por ley está obligada a publicar el SAT y tiene como objetivo hacer más transparente la administración tributaria, se divide en:

- Otra información de transparencia
- Informe Tributario y de Gestión
- Informe de Rendición de Cuentas
- Administración de Fideicomisos
- Estudios sobre evasión fiscal
- Consulta de pedimentos
- Normateca
- Pago en especie
- Libros blancos

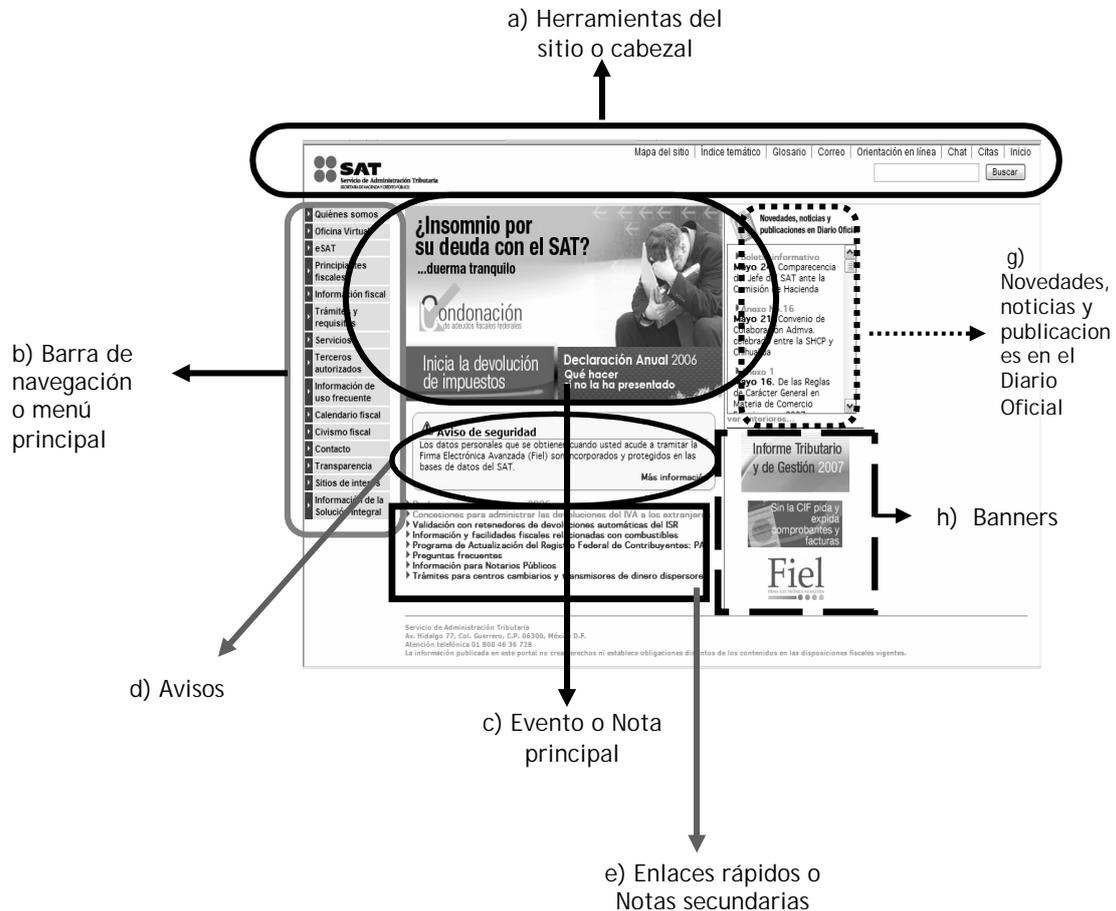
14. Sitios de interés: Contiene ligas para acceder a sitios con información o relacionados con el ámbito fiscal o tributario, como son:

- SHCP
- Aduana México
- Órgano Interno de Control
- Gobierno Federal
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- Otras administraciones tributarias
- Banco Mundial
- Guía para iniciar un negocio, Secretaría de Economía.
- Consulta e impresión de la CURP, Secretaría de Gobernación
- International Tax Dialogue
- Orden Jurídico Nacional
- Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal (CITCC)

15. Información de la Solución Integral: Proporciona información sobre el Proyecto de Solución Integral, que consiste en el proceso de cambio del SAT, así como las nuevas aplicaciones con las que dispone el contribuyente para cumplir con sus obligaciones fiscales.

- c) Evento o Nota principal.- Este elemento es la nota de mayor interés para el mayor número de usuarios, por lo tanto, como en este caso son los trámites en vigor o próximos a vencer son los protagonistas principales, así como herramientas nuevas para los usuarios. Esta nota es una las pocas páginas que tiene un gráfico o una imagen.
- d) Avisos.- Aquí se publica alguna advertencia o información que es muy importante comunicarle al contribuyente.
- e) Enlaces rápidos o Notas secundarias.- Estos elementos se encuentran en la parte central de la página debajo de la portada o nota principal y se utiliza para informar sobre las noticias o la información que ya pasó, pero todavía está vigente.

- f) Información sobre la ubicación del SAT y leyenda legal.- Elemento fijo del Portal.
- g) Novedades, noticias y publicaciones en Diario Oficial.- Sección utilizada para publicar las noticias y publicaciones fiscales más importantes del día.



3.3. Análisis del Portal

A continuación se presenta el análisis del Portal de Internet del SAT, con el fin de identificar si cuenta o no con los elementos necesarios que requiere un buen medio de comunicación y difusión de información; además de verificar si la estructura del mismo facilita o dificulta la obtención de información al usuario del Portal. Lo anterior se hará de la siguiente manera: primero se describirán los objetivos y estructura del Portal de Internet del SAT; después se realizará una búsqueda de un tema específico con el fin de observar la accesibilidad al mismo y por último se evaluarán los elementos del Portal de acuerdo a lo que menciona Carlos Dürsteler sobre la visualización en la web.

La ficha técnica del Portal de Internet del SAT es la siguiente:

Sitio oficial o dirección electrónica:	www.sat.gob.mx
Tipo de página:	Informativa y de servicios
Ámbito	Nacional
Responsable:	Servicio de Administración Tributaria Administración Central de Relaciones y Comunicación
Público al que está dirigido:	Público en general que busca información sobre impuestos.
Objetivo:	Proporcionar a los contribuyentes información fiscal clara, sencilla y oportuna que les permita cumplir correctamente con sus obligaciones fiscales.

Otra cuestión que se analizará de acuerdo a American Customers' Satisfaction Index⁶⁰ es si el Portal cumple con los siguientes tópicos:

- Claridad: Información comprensible para el público.

⁶⁰ Indicador que rastrea tendencias en la satisfacción de los usuarios con productos y servicios.

- Confiabilidad: Información acorde con lo publicado en las disposiciones fiscales.
- Oportunidad: Que la información se encuentre actualizada.

Cabe señalar, también que una parte de este análisis se hará en base a la frecuencia de visitas al Portal y las secciones más visitadas, lo que denotará algunas de las razones por lo que lo visitan, ya que al observar las estadísticas de las páginas más visitadas se podrá ver que tipo de información es la que busca el usuario del Portal de Internet del SAT, para esto empezaremos con la definición de los perfiles de usuarios de Internet que de acuerdo a los estándares de la compañía Forsee son los siguientes:

- a) Comodidad: Este punto se refiere al uso del Internet desde cualquier lugar: hogar, oficina, escuela, etcétera.

High.- El usuario se siente seguro navegando, se arriesga y es práctico.

Low.- Usuario inseguro, no corre riesgos, le da temor utilizar Internet por lo que necesita pasos a seguir y aprobación en cada tarea, prefiere los caminos tradicionales.

- b) Tecnología: Este aspecto se refiere al uso del Internet como una herramienta para realizar transacciones electrónicas, obtener software, etcétera.

High.- Usuario común (no ingeniero en sistemas) baja programas, música, utiliza links favoritos, no pide ayuda

Low.- No le da miedo navegar, sin embargo en ocasiones está dispuesto a pedir ayuda. Su uso es básico y por ello no sabe actualizar softwares.

Lo anterior es una base para analizar el Portal del SAT ya que al conocer los tipos de usuarios, se podrá ver si éste satisface las necesidades de cada tipo de usuario.

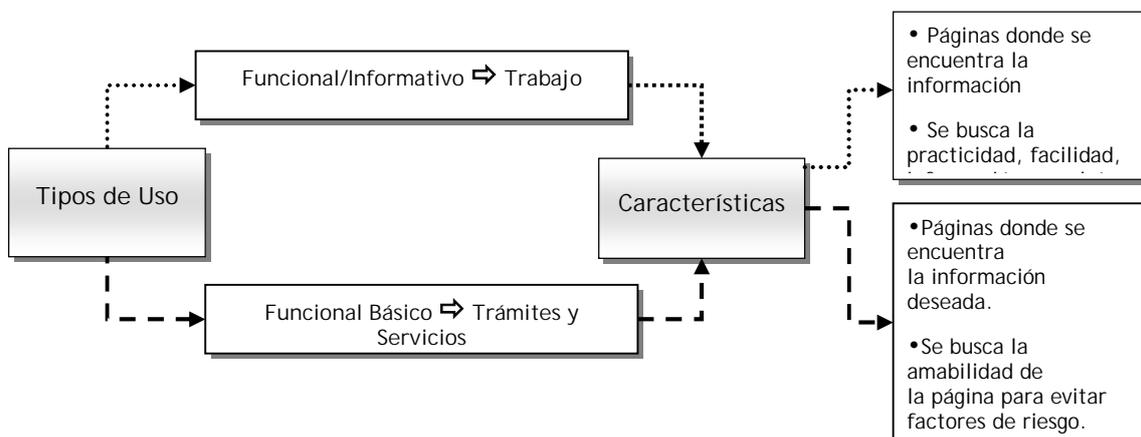
Es indispensable mencionar que, cualquier sitio web debe cubrir las necesidades de los 4 perfiles, sin embargo el perfil Confort Low siempre será el menos cercano a Internet, ya que en este nivel el usuario necesita ayuda en todo momento. También es importante mencionar que hay usuarios que combinan características de los 4 perfiles según su interés y su familiaridad con el sitio visitado.

Cabe señalar que existen diferentes tipos de definiciones de usuarios, pero la razón por la que se eligió éste fue el hecho de que los principales objetivos del Portal del SAT son proporcionarle a sus usuarios la comodidad de realizar sus trámites fiscales desde cualquier lugar, así como que hagan uso de la tecnología al hacer sus pagos a través de Internet.

Por lo tanto, con base en lo anterior, se puede decir el Portal de Internet del SAT debe cumplir con las características arriba mencionadas, para satisfacer las necesidades de todos los tipos de usuario de acuerdo a la comodidad y a la tecnología, es decir, proporcionales ayuda, seguridad, facilidad y rapidez. Cuestión que también se verá reflejada en los resultados del presente análisis, y para lograrlo es fundamental conocer en principio los usos y las características de las páginas informativas como la del Servicio de Administración Tributaria para saber, de cierta manera, si ésta cumple con la función informativa y de servicios para lo cual fue creada, por lo tanto a continuación se mencionan los tipos de usos de Internet, de acuerdo a la empresa Forsee y son los siguientes:

Figura 3.1

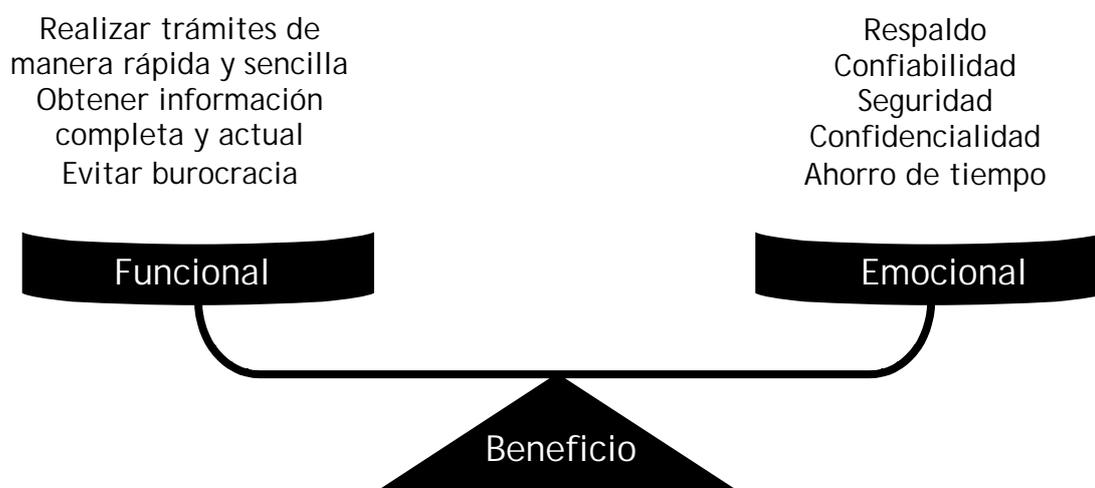
Tipos de uso de Internet



Hablando de beneficios, las visitas a las páginas de gobierno deben cubrir necesidades específicas en cuanto a lo funcional. Sin embargo, también pueden cumplir beneficios emocionales que son los que favorecen la vinculación con la página de la Institución.

Por esta razón, para que una página de gobierno de Internet se considere un buen medio de comunicación, debe existir en el contenido un balance entre lo emocional y lo funcional, como se muestra a continuación:

Figura 3.2
Balance entre lo emocional y funcional



Para lograr lo anterior, de acuerdo a la empresa Forsee, se debe cumplir con los siguientes requisitos:

Información:

- Actualizada
- Confiable
- Completa
- Concreta

Trámites:

- Ágiles
- Rápidos
- Sencillos

Diseño:

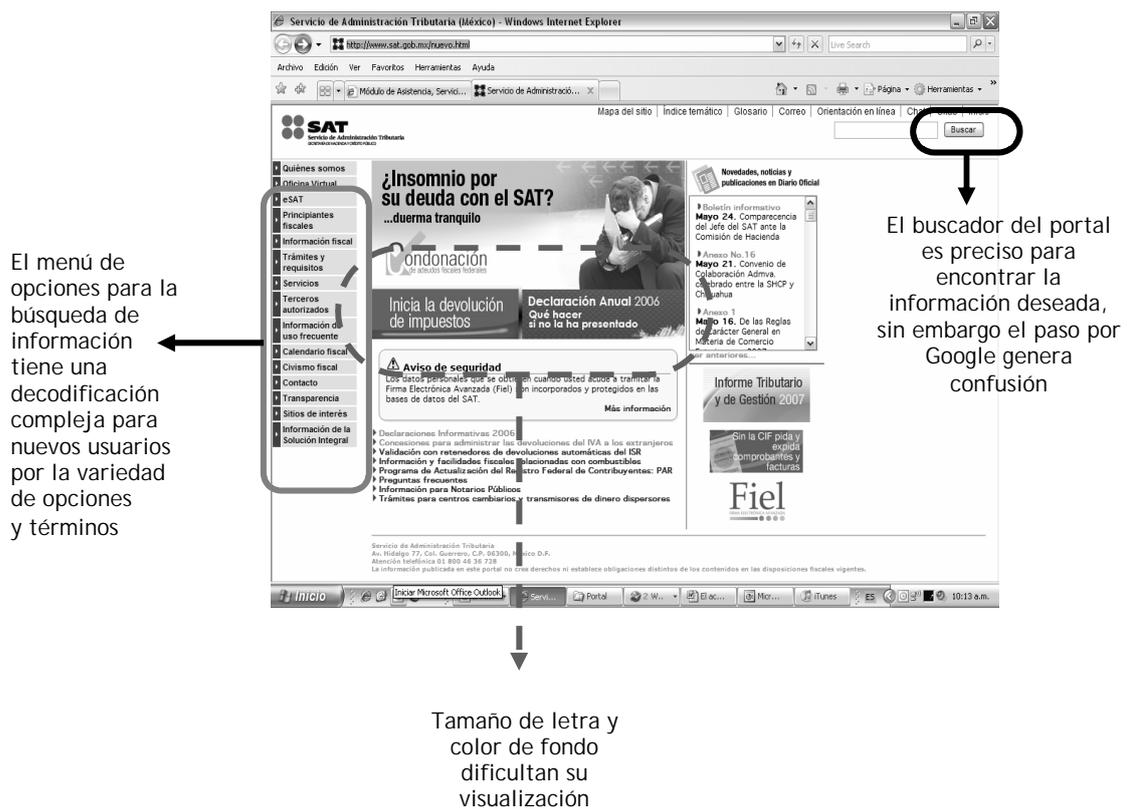
- Amigable
- Atractivo
- Letras visibles

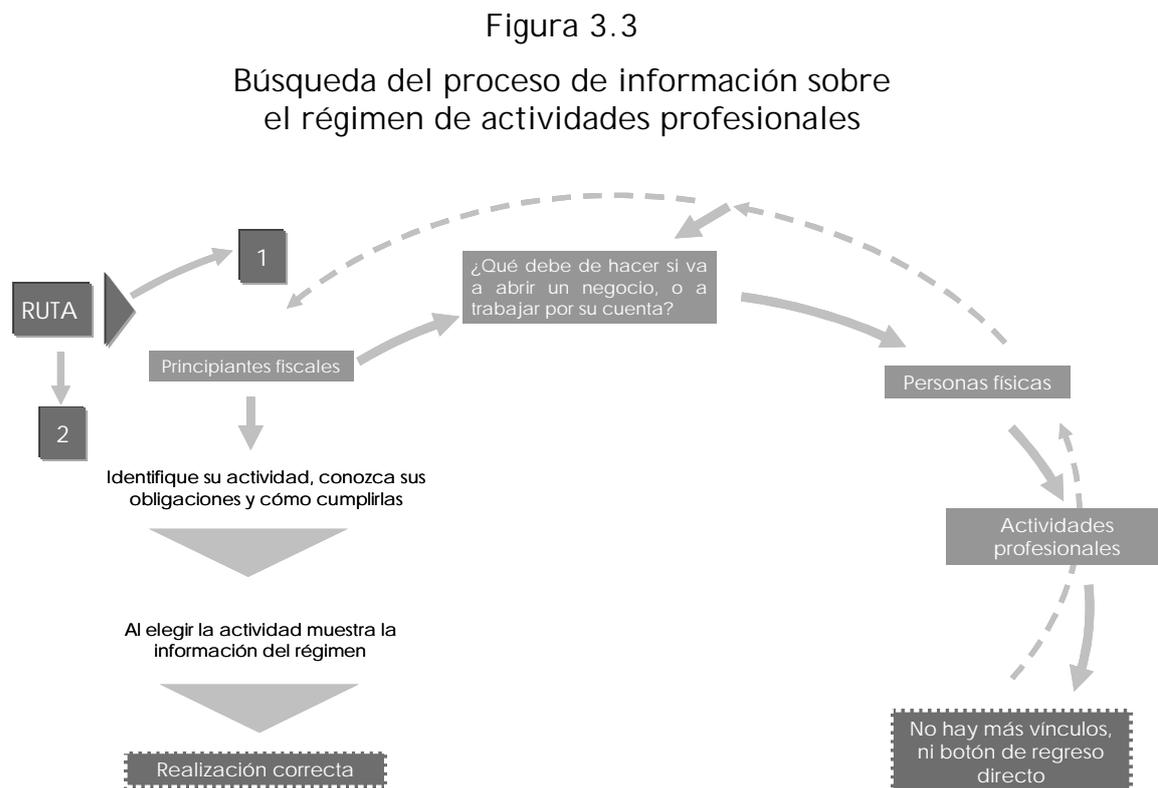
Al cumplir con estos requisitos, se satisfacen las necesidades del usuario, razón por la cual, es evidente señalar que, en la medida en que la página responda a las necesidades específicas de los usuarios se incrementará su uso.

En el caso del Portal de Internet del SAT, las necesidades del usuario básicamente son las siguientes:

- Orientación e información
- Aclarar dudas
- Efectuar trámites
- Mantenerse informado y actualizado
- Empatía con la página
- Encontrar información específica acorde a ciertas necesidades

Al analizar la portada o página principal del Portal de Internet del SAT, se puede observar lo siguiente:





Al tomar la ruta 1, se puede ver que no se encuentra la información completa sobre el régimen de actividades profesionales, lo que puede crear una reacción negativa por parte del usuario, como puede ser el enojo o la frustración al no encontrar la información deseada.

Otra opción al llegar al término de la tarea, para obtener más información, habiendo tomado la ruta 1, es regresar a la sección de Principiantes Fiscales y tomar la ruta 2, para llegar a la información esperada.

La mejor opción para cumplir el objetivo de la búsqueda es tomar la ruta 2 desde el inicio, sin embargo hay que tomar en cuenta que las personas que consultan esta sección, como su nombre lo dice son "Principiantes fiscales", razón por la cual hay que ir guiándolos paso a paso, brindándoles un proceso fácil y sencillo para satisfacer sus necesidades de información.

Lo anterior es sólo un ejemplo de lo complicado que resulta encontrar información específica en el Portal de Internet del SAT, por lo que con este ejemplo se puede deducir que éste no satisface las necesidades de los tipos

de usuarios en cuanto a comodidad ni a tecnología, ni mucho menos los tópicos de una información clara y concreta.

Asimismo, nos podemos dar cuenta de que al no cumplir con los requisitos de información y diseño, se puede decir que el contenido tampoco satisface lo emocional razón por la cual el usuario no se sentirá vinculado a la Institución y aunque el aspecto de lo funcional lo hace en cierta medida, este sólo se cubre en muy poca proporción en función a los objetivos para los que fue creado.

Por otra parte, a continuación se presentan las estadísticas sobre las secciones más visitadas del Portal de Internet del Servicio de Administración Tributaria, con el fin ubicar el uso exacto del Portal, ya que al ver cuales secciones son las más visitadas podemos notar que es lo que el usuario hace y busca al entrar al página del SAT y en consecuencia, con esto se podrán conocer las necesidades y los aspectos que está cubriendo y por ende la función que está cumpliendo.

Tabla 3.1
Secciones más visitadas del Sitio de Internet del SAT
Enero de 2007

No.	Página	Visitas
1	Operaciones (e-sat)	1,175,212
2	Declaración de información estadística (Avisos en cero)	732,599
3	Oficina Virtual	667,442
4	Tipo de cambio del dólar americano 2007	621,746
5	Impresores y Auto Impresores Autorizados	582,926
6	Guía de Requisitos de los Trámites Fiscales	577,668
7	Índice Nacional de Precios al Consumidor 2005	356,728
8	Oficina Virtual.-Personas Físicas	351,649
9	Salarios mínimos 2007	346,076
10	Consulta de Transacciones (e-SAT)	345,596
11	Reforma Fiscal 2007	285,874
12	Tu Firm@	282,992
13	Declaraciones informativas 2006	271,391
14	Catálogo de formas fiscales 2005	221,691
15	Índice temático	220,986
16	Tarifas y tablas aplicables a pagos provisionales del ISR 2005	220,241
17	Descarga de software de libre distribución, ayudas de cómputo y manuales de uso e instalación	212,677
18	Tipo de cambio del dólar americano 2006	179,596
19	Oficina Virtual.- Personas Morales	159,718
20	Prepare con tiempo su declaración anual	149,119
21	Calendario Fiscal 2006	142,834
22	Declaración Informativa Múltiple Forma 30 Instalación del sistema	136,595
23	Cómo obtener y utilizar el Programa para la Declaración Informativa Múltiple (DIM)	129,437
24	Quiénes somos	128,019
25	Directorio Nacional de Módulos de Asistencia al Contribuyente	122,886
Total		8,621,698

Fuente: Servicio de Administración Tributaria.

Tabla 3.2
Secciones más visitadas del Sitio de Internet del SAT
Febrero de 2007

No.	Página	Visitas
1	Operaciones (e-sat)	1,835,994
2	Declaración de información estadística (Avisos en cero)	863,141
3	Oficina Virtual	760,175
4	Impresores y Auto Impresores Autorizados	577,492
5	Guía de Requisitos de los Trámites Fiscales	545,776
6	Tipo de cambio del dólar americano 2007	525,518
7	Declaraciones informativas 2006	488,892
8	Descarga de software de libre distribución, ayudas de cómputo y manuales de uso e instalación	429,799
9	Consulta de Transacciones (e-SAT)	352,153
10	Oficina Virtual.-Personas Físicas	336,316
11	Índice Nacional de Precios al Consumidor 2005	310,906
12	Tu Firm@	264,668
13	Tarifas y tablas aplicables a pagos provisionales del ISR 2005	257,413
14	Declaración Informativa Múltiple Forma 30 Instalación del sistema	255,495
15	Catálogo de formas fiscales 2005	240,303
16	Índice temático	228,772
17	Prepare con tiempo su declaración anual	227,892
18	Oficina Virtual.- Personas Morales	223,135
19	Declaraciones Informativas en Medios Magnéticos 2007 (DIMM) y Formulario 90	219,537
20	Salarios mínimos 2007	199,674
21	Resolución Miscelánea Fiscal 2006 - 2007	182,127
22	Cómo obtener y utilizar el Programa para la Declaración Informativa Múltiple (DIM)	179,359
23	Prórroga al 28 de febrero para informativas de sueldos y salarios y de clientes y proveedores	150,794
24	Lineamientos para la declaración informativa de clientes y proveedores 2006	146,759
25	Declaración Informativa Múltiple 2007 (DIM)	140,456
Total		9,942,546

Fuente: Servicio de Administración Tributaria.

Tabla 3.3
Secciones más visitadas del Sitio de Internet del SAT
Marzo de 2007

No.	Página	Visitas
1	Operaciones (e-sat)	1,578,288
2	Declaración de información estadística (Avisos en cero)	720,036
3	Oficina Virtual	683,734
4	Tipo de cambio del dólar americano 2007	677,633
5	Guía de Requisitos de los Trámites Fiscales	575,488
6	Índice Nacional de Precios al Consumidor 2005	469,314
7	Consulta de Transacciones (e-SAT)	375,082
8	Tu Firm@	357,463
9	Oficina Virtual.-Personas Físicas	317,749
10	Declarasat Tradicional 2007	288,051
11	Impresores y Auto Impresores Autorizados	260,832
12	Envío de la declaración anual	257,464
13	Descarga de software de libre distribución, ayudas de cómputo y manuales de uso e instalación	242,362
14	Catálogo de formas fiscales 2005	240,113
15	Bancos Autorizados	227,591
16	Prepare con tiempo su declaración anual	221,362
17	Índice temático	220,038
18	Instituciones de crédito autorizadas para la recepción de declaraciones vía Internet y por ventanilla bancaria	216,946
19	Índice Nacional de Precios al Consumidor 2006	213,992
20	Oficina Virtual.- Personas Morales	208,069
21	Principiantes Fiscales	200,120
22	DeclaraSAT en línea	198,631
23	Tarifas y tablas aplicables a pagos provisionales del ISR 2005	186,012
24	Declaración anual de Personas Morales 2006	157,073
25	Salarios mínimos 2007	135,674
Total		9,229,117

Fuente: Servicio de Administración Tributaria.

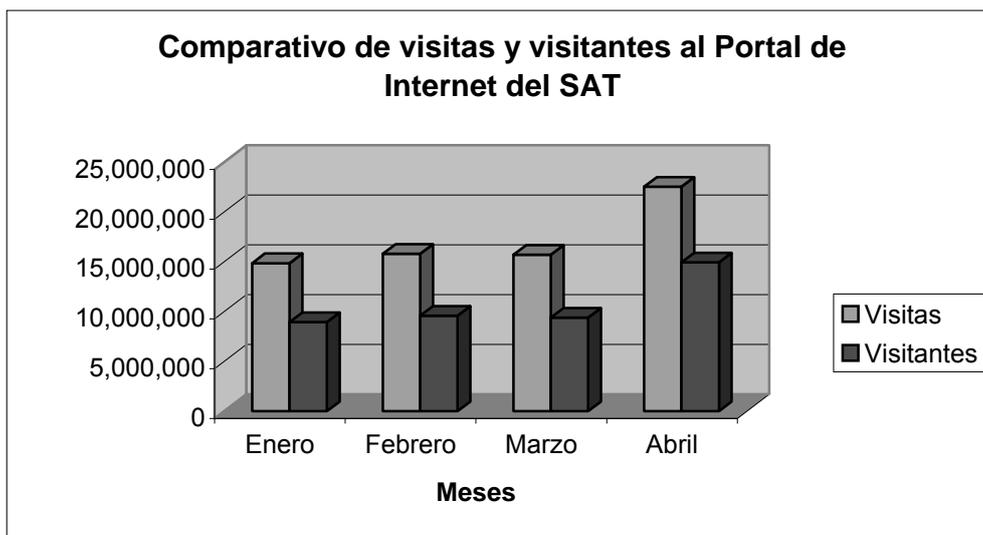
Tabla 3.4
Secciones más visitadas del Sitio de Internet del SAT
Abril de 2007

No.	Página	Visitas
1	Operaciones (e-sat)	3,188,514
2	Enviar su declaración	1,320,280
3	Oficina Virtual	1,312,087
4	Envío de la declaración anual	1,265,936
5	Declaración de información estadística (Avisos en cero)	912,719
6	Oficina Virtual.-Personas Físicas	797,081
7	Guía de Requisitos de los Trámites Fiscales	718,247
8	Bancos Autorizados	703,459
9	DeclaraSAT en línea	706,696
10	Instituciones de crédito autorizadas para la recepción de declaraciones vía Internet y por ventanilla bancaria	685,389
11	Consulta de Transacciones (e-SAT)	640,437
12	Tipo de cambio del dólar americano 2007	567,535
13	Tu Firm@	512,760
14	Declarasat Tradicional 2007	483,782
15	CIEC	439,661
16	Índice Nacional de Precios al Consumidor 2005	399,792
17	Prepare con tiempo su declaración anual	350,460
18	Obtención de CIEC para personas físicas y personas morales	323,398
19	Impresores y Auto Impresores Autorizados	315,062
20	Catálogo de formas fiscales 2005	270,671
21	Índice temático	269,027
22	Principiantes Fiscales	243,477
23	Simulador DeclaraSAT en línea 2007	242,827
24	Oficina Virtual.- Personas Morales	182,709
25	Descarga de software de libre distribución, ayudas de cómputo y manuales de uso e instalación	165,392
Total		17,017,398

Fuente: Servicio de Administración Tributaria.

Con lo anterior, se puede observar que en general las secciones más visitadas del Portal de Internet son: e-SAT, Declaración Informativa y Oficina Virtual, secciones diseñadas para realizar transacciones u operaciones electrónicas; de tal manera que se puede asegurar, al ver estas estadísticas, que el Portal de Internet se utiliza principalmente como una herramienta administrativa, más que como medio de comunicación; punto que se detallará en la siguiente grafica donde se muestra el comparativo del numero de visitas y visitantes al Portal de Internet del SAT.

Grafica 3.1



Esta gráfica muestra que el número de visitantes es menor al número de visitas al Portal de Internet, esto es, que un solo usuario puede ingresar al sitio del SAT varias veces y sin embargo esto no asegura que obtenga la información deseada.

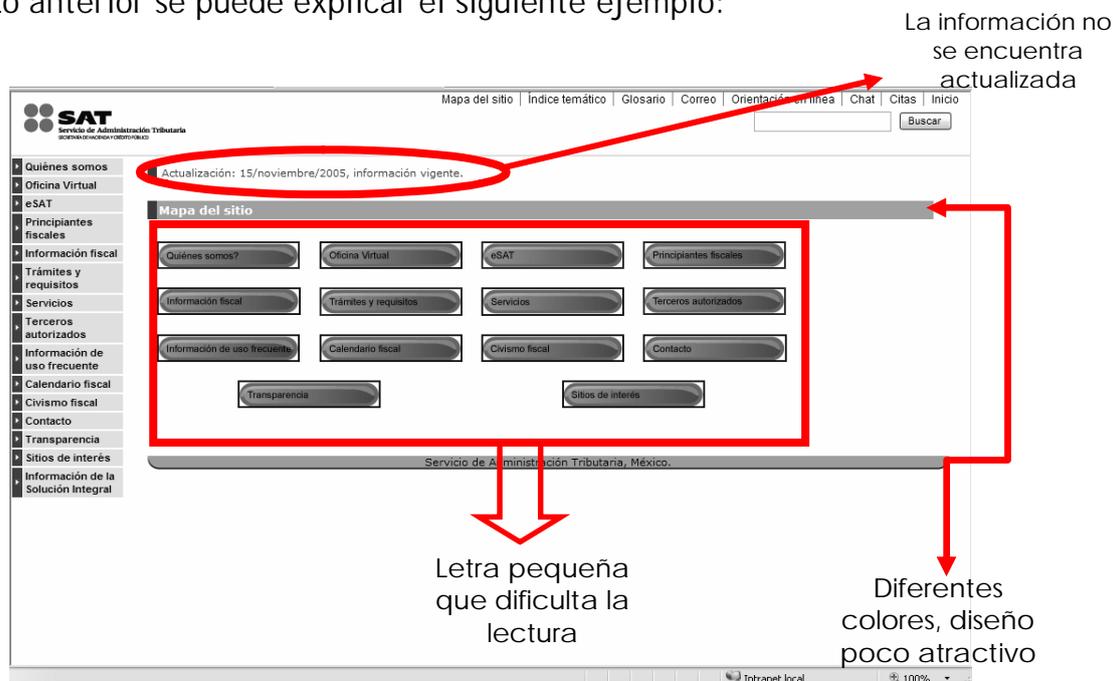
Al hacer un análisis de las cifras que puede observar que de los 24,098,030 contribuyentes activos, el número máximo de personas que han visitado el Portal de Internet son: 14,934,094, aunque el número máximo de visitas es de 22,525,200 la mayoría de ellas fueron accesos a las páginas o secciones que contienen los servicios electrónicos, lo que deja ver a simple vista que únicamente se está cumpliendo con algunos aspectos que infieren al gobierno electrónico como lo es el de ofrecer servicios por Internet (aunque estas estadísticas no garantizan al 100% que el ciudadano o usuario este recibiendo todos los servicios). Tampoco se esta cumpliendo con uno de los objetivos del SAT y específicamente el que atañe al Portal de Internet y que se suscribiera en su Carta Compromiso al Ciudadano, la cual dice claramente que es: "Proporcionar a los contribuyentes información fiscal clara, sencilla y oportuna que les permita cumplir correctamente con sus obligaciones fiscales".⁶²

Asimismo, con las estadísticas de las secciones más visitadas, se puede ver nuevamente que el Portal, sólo está cumpliendo con un nivel funcional básico que sirve para realizar trámites (aunque las cifras no garantizan

⁶² Servicio de Administración Tributaria, Carta compromiso...ibidem.

tampoco que el usuario realice todos los trámites que necesita por esta vía) y tampoco alcanza el nivel funcional informativo que se requiere en este tipo de páginas, y por lo tanto no proporciona al usuario un beneficio emocional para lograr una vinculación con la Institución.

Lo anterior se puede explicar el siguiente ejemplo:



Asimismo, es importante señalar que existen muchas páginas en el Portal de Internet del SAT, con características similares a las que se mostraron en el ejemplo anterior, lo que demuestra que se está faltando a su compromiso de servicio que es tener un portal:

- Confiable: La información del portal de Internet se publica sin errores de acuerdo con las disposiciones fiscales vigentes...
- Oportuno: La información publicada está actualizada, de acuerdo con las disposiciones fiscales vigentes...⁶³

Lo anterior se reiterará al analizar el Portal de Internet del Servicio de Administración Tributaria, de acuerdo a las características que Carlos Dürsteler plantea y que son las siguientes:

La estructura de la información no ayuda a encontrar fácilmente lo que el usuario necesita o busca, ya que como se puede ver en la siguiente imagen, el menú principal situado en la parte izquierda del Portal tiene varios submenús

⁶³ Ídem.

que son confusos y algo ambiguos debido a que la estructura jerárquica no tiene mucha lógica, por lo tanto no proporciona facilidad al usuario.



El diseño está hecho para múltiples plataformas, (Windows, Linux etc.) por lo que la información se visualiza bien en los principales navegadores y en las principales plataformas comerciales; lo cual se observa al utilizar el navegador Mozilla Firefox y se advierte que la página se visualiza casi de igual forma que con Internet Explorer.

El portal de Internet del Servicio de Administración Tributaria



En lo que a tecnología se refiere, se nota a simple vista que en la elaboración del Portal de Internet no se hace mucho uso del “maravillas tecnológicas de última generación”⁶⁴ ya que no utiliza muchos gráficos o presentaciones impresionantes, esto hace que el tiempo de respuesta sea bueno debido a que la mayoría de su contenido es texto, como se muestra en la siguiente imagen:

⁶⁴ Dürsteler Juan Carlos, Visualización de información, Gestión 2000, España, 2002, pág., 64.

Mapa del sitio | Índice temático | Glosario | Correo | Orientación en línea | Chat | Citas | Inicio

10 años del SAT al servicio de México

Actualización: 07/diciembre/2006, información vigente.

Objetivos Principales de Iniciativas Estratégicas

- 1. Desarrollar la organización y el talento humano para administrar el cambio y la transformación.**
Objetivo principal: Definir e implementar acciones que permitan el fortalecimiento y desarrollo del talento humano e institucional.
- 2. Rediseñar y automatizar los procesos clave.**
Objetivo principal: Incrementar la eficiencia y eficacia de la función recaudatoria mediante la integración e interrelación de procesos, sustentados en la modernización e integración de los sistemas del SAT.
- 3. Simplificar los servicios al contribuyente apoyados en medios electrónicos.**
Objetivo principal: Simplificar los servicios al contribuyente, así como reducir los costos de cumplimiento para la sociedad y los costos de gestión internos para el SAT.
- 4. Mejorar la efectividad en las actividades de control de obligaciones, fiscalización y cobranza.**
Objetivo principal: Aumentar la percepción de riesgo por incumplimiento.
- 5. Fortalecer el Registro Federal de Contribuyentes.**
Objetivo principal: Mejorar el servicio que se brinda a los contribuyentes y las acciones de control tendientes a propiciar el cumplimiento de las obligaciones.
- 6. Actuar proactivamente en el marco jurídico.**
Objetivo principal: Mejorar la operación normativa entre las áreas del SAT mediante la adecuación del marco jurídico de la Administración Tributaria y la homogeneización de los criterios para su aplicación.
- 7. Transformar los datos en conocimiento para toma de decisiones.**
Objetivo principal: Crear la infraestructura informática y de procesos que permita tener la información disponible y en forma oportuna a fin de mejorar la toma de decisiones.
- 8. Establecer la Aduana Modelo.**
Objetivo principal: Instrumentar cambios y mejoras en las Aduanas del país para facilitar y mejorar la recaudación y el control en la entrada y salida de mercancías.
- 9. Promover la cultura fiscal.**
Objetivo principal: Fomentar una cultura fiscal en la sociedad actual, cimentada en valores éticos que promuevan el cumplimiento responsable de las obligaciones fiscales.
- 10. Establecer las habilidades y sistemas que aseguren la planeación, control y evaluación sistemática, eficiente y transparente.**
Objetivo principal: Definir e implementar acciones para integrar la planeación, seguimiento y evaluación de las actividades vinculadas a la estrategia en todas las áreas del SAT.
- 11. Fomentar la honestidad, la transparencia y combatir la corrupción.**

Referente a la navegación, como dice Carlos Dürsteler:

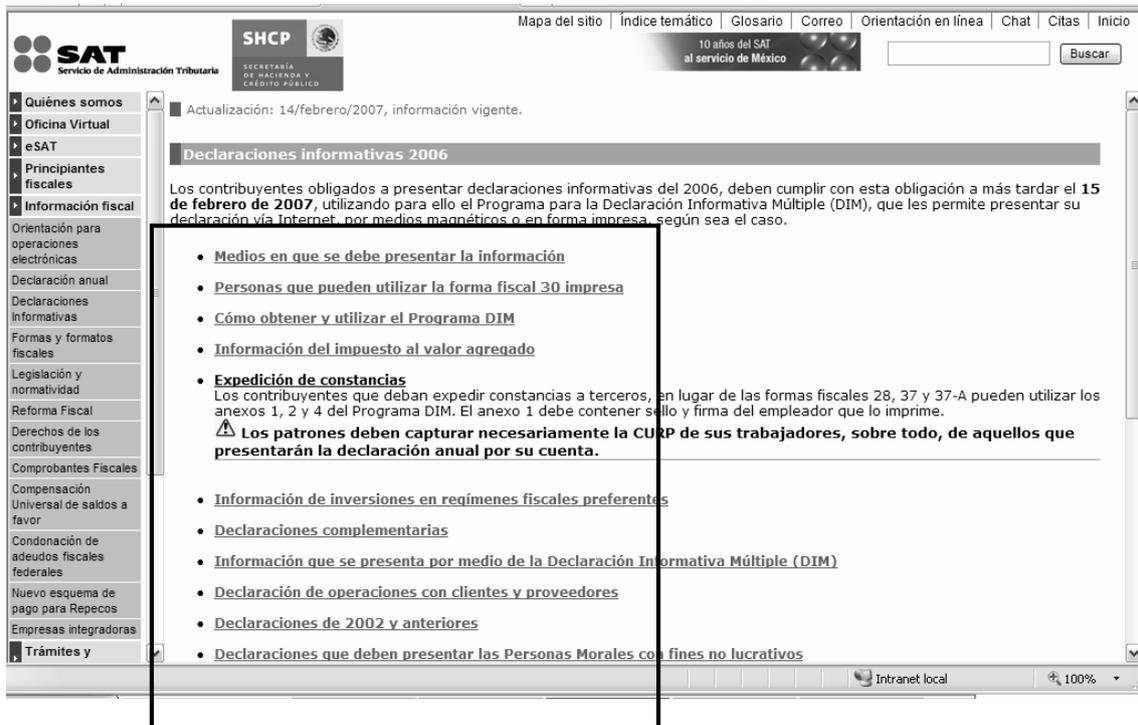
“El estándar mínimo, hoy en día, es poner un enlace a la página principal (home page) en cada una de las páginas (excepto, por supuesto, en la propia home page) y una línea que nos indique cuál es el camino seguido hasta esa página con enlaces a las páginas intermedias.”⁶⁵

Algunos de estos aspectos no se cumplen al navegar en el portal de Internet del SAT debido a que las páginas visitadas no contienen la ruta que se ha seguido para llegar a la página visitada en ese momento, razón por la cual el usuario puede perderse al intentar regresar a la página anterior o al tratar de ingresar nuevamente al mismo lugar; lo único que se puede hacer es regresar a la página de inicio, gracias al menú que se está en la parte superior derecha y que nunca desaparece se tiene la opción de regresar con un botón de: Inicio, sin embargo muy pocas de las páginas que conforman el portal del SAT contienen el botón de regresar, como se muestra en la siguiente página de acceso a los servicios electrónicos del SAT:

⁶⁵ Ídem.



Un punto importante, es el caso de los enlaces, en el que en este análisis se pudo percatar en el Portal del SAT, que no se hace el cambio de color en los enlaces visitados y por visitar, ya que en ambos el color es el mismo, en este aspecto el usuario se puede perder al no distinguir cuáles ya visitó.



Respecto a los iconos, se puede observar que únicamente en las descargas de archivos y programas se utilizan íconos, sin embargo esto es un punto a favor porque éstos son estándar como word, pdf y zip.

Mapa del sitio | Índice temático | Glosario | Correo | Orientación en línea | Chat | Citas | Inicio

10 años del SAT al servicio de México

Quiénes somos
Oficina Virtual
eSAT
Principiantes fiscales
Información fiscal
Trámites y requisitos
Servicios
Descarga de software
Publicaciones gratuitas
Donatarias y donaciones
Promociones jurídicas
Resoluciones favorables
SubastaSAT
Tramitación de CURP ante RENAPO
Denuncia a falsos auditores
Agente resolutor
Proyecto de desarrollo tributario
Simplificación
Noticias y boletines
Eventos
Servicio social y prácticas profesionales

Actualización: 03/julio/2007, información vigente.

Declaración informativa para operaciones con terceros (DIOT) 2007 simplificada

Versión del programa **DIOT (2007)** V. 1.0.0, para elaborar y presentar la **Declaración informativa para operaciones con terceros**.
El instalador carga automáticamente la máquina virtual **1.3.1 de Java** que requiere, así como el cliente y los accesos necesarios para capturar esta declaración informativa.

Importante: Cabe mencionar que aunque se cuente con otra versión de la máquina virtual de Java, ya sea anterior o más actual, no interfiere en el funcionamiento ya que opera de forma independiente.

Software.
Descargue e instale en su computadora el siguiente archivo: **DIOT.exe** (11.06 MB) y siga las indicaciones del asistente de instalación.
El proceso de instalación se realiza automáticamente en la siguiente ruta de su disco duro **c:\dem_07\DIOT**

Manual de instalación:

- m_instala.doc** (1,450 kB)
- m_instala.pdf** (870 kB)

Manual del usuario:

- m_usuario.doc** (984 kB)
- m_usuario.pdf** (733 kB)

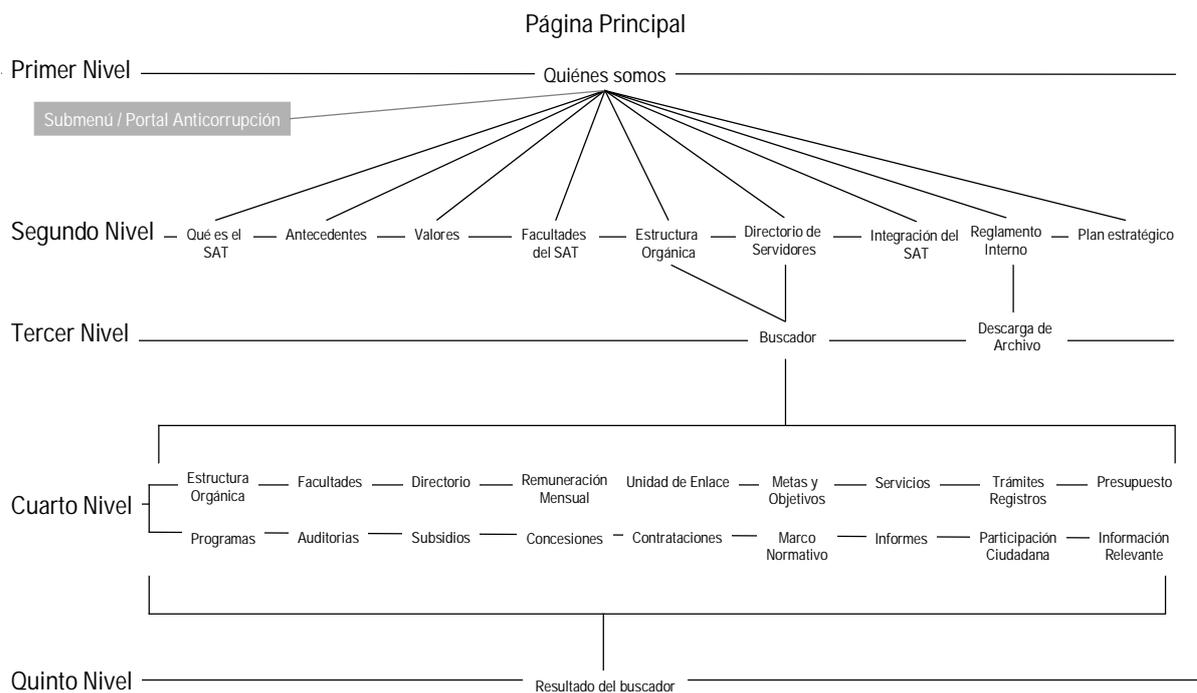
Envío de la declaración

Layout del archivo para carga batch de la declaración informativa de Operaciones con Terceros. Simplificada. (59 kB)

Listo Intranet local 100%

Una cuestión favorable es el hecho de que evita enlaces irrelevantes ya que no enlaza las páginas con todas las demás, sin embargo no ayuda al usuario a que sepa en todo momento dónde está ya que no cuenta con una línea de enlaces a los niveles superiores por lo que el usuario ha pasado antes de llegar a donde está.

Un punto de suma importancia que se observó en el portal de Internet del SAT, es que la información está enterrada en niveles muy profundos, como se podrá ver en el siguiente ejemplo de la sección Quiénes somos, en la cual se puede advertir que existen varios niveles antes de llegar hay para llegar a un punto específico de la información, esto es, se requieren varios clicks para poder acceder a lo que se busca.



En el diagrama se puede observar que existen cinco niveles de información, esto significa que para encontrar un tema en específico, hay que pasar por varios niveles. Por ejemplo, si se quiere acceder al directorio de servidores públicos, se tiene que pasar por 5 secciones antes de llegar a la información deseada:

1. Quiénes somos
2. Directorio de servidores públicos
3. Directorio
4. Escribir datos
5. Ordenar por
6. Buscar
7. Seleccionar el resultado de la búsqueda

En lo referente a las páginas de entrada o portadas, el portal de Internet del SAT tiene en el menú principal cinco portadas; cada una de ellas con submenús para entrar a la información como se muestran a continuación:

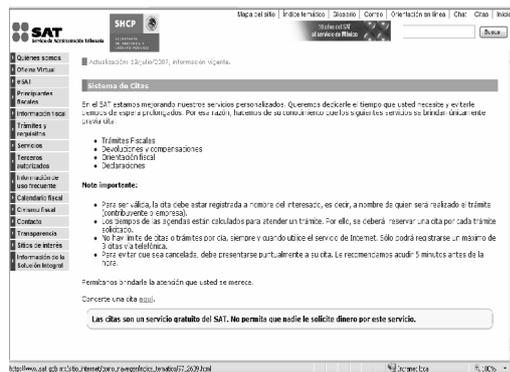
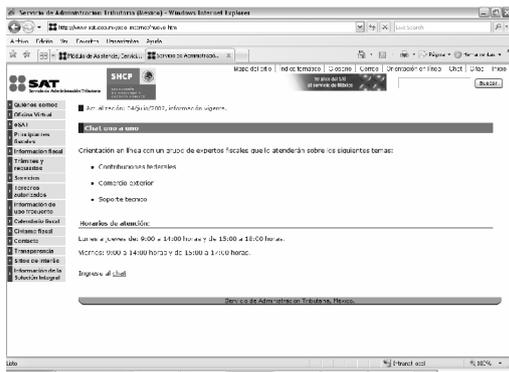
En el menú del cabezal tiene una portada y dos páginas de entrada con una pequeña introducción de la información o servicio que ofrecen:

Servicios en línea



Chat

Citas

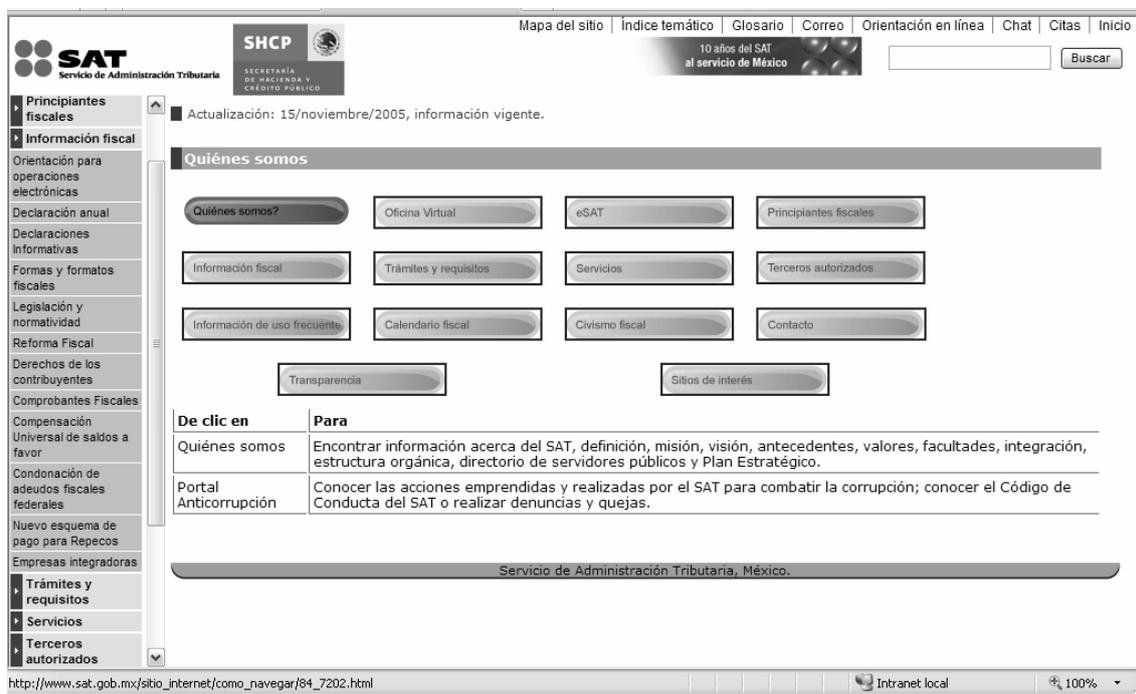


Con lo anterior, se puede observar que las portadas son páginas que tienen una pequeña introducción a la sección que se va a visitar, pero como lo dice Carlos Dürsteler “no contienen nada de interés excepto un enlace al verdadero contenido de la web”⁶⁶.

El mapa del sitio tiene estructura tabular, es decir que está hecho en tablas, sin embargo no ayuda en la búsqueda de información porque además de que está desactualizado, no cumple su objetivo de dar una idea de la arquitectura de la información ya que sólo da una pequeña descripción de las secciones que lo conforman. Esto quiere decir que no cumple la función de un mapa de sitio que es la de mejorar o hacer más sencilla la navegación, más

⁶⁶ Carlos Dürsteler...ob. cit., pág. 68.

aún no es ni siquiera un elemento visual de la navegación, es decir, la representación gráfica de la estructura de la información.



En general, en todo el Portal de Internet del SAT se puede observar que:

- En algunas de las páginas existe mucho espacio en blanco, normalmente las secciones que tienen preguntas y respuestas cuentan con este tipo de características.
- El menú principal es algo confuso, debido a que su estructura jerárquica es muy ambigua ya que no le proporciona la idea exacta al usuario sobre lo que contiene.
- No contiene gráficos animados que puedan distraer al usuario.

Por lo anterior y con base con lo que menciona Carlos Dürsteler en la visualización de la web se puede concluir que el portal de Internet del SAT no “da a los usuarios sólo lo que necesitan”⁶⁷ debido a que no utiliza las mínimas palabras posibles, ya que en muchos de los contenidos se puede

⁶⁷ Ibidem, pág., 72.

reducir el texto y/o escribir frases y párrafos cortos; además de que al navegarlo provoca:

- Desorientación: es decir: "una tendencia a perderse dentro de una sede web".⁶⁸
- Sobrecarga cognitiva: lo que significa que el usuario tiene que hacer un "esfuerzo adicional necesario para mantener varios caminos de búsqueda a la vez."⁶⁹
- Ausencia de contexto físico: esto quiere decir que el usuario "sólo ve una página a la vez."
- Falta de control sobre la "retórica de llegada"⁷⁰, es decir que "a una página se puede llegar de múltiples maneras, incluso desde fuera de la propia web"⁷¹, lo que provoca que el usuario se pierda al querer ingresar nuevamente a esa página o se confunda con las diversas formas de poder llegar a ella.

Aunado a lo anterior se tiene que hablar de usabilidad la cual es: "la cualidad que tiene un producto o servicio para ser usado con facilidad. Este término se utiliza para referirse a la medida de facilidad de uso de un aparato, una aplicación o un sistema".⁷² A este respecto lo que menciona Jakob Nielsen es que: "la simplicidad es, y debe ser, uno de sus objetivos más importantes. Pero si no lo hacen fácil para los usuarios, éstos les abandonarán", por lo que "hay que adaptar las web al concepto de usabilidad."⁷³ Por lo tanto, al analizar el portal de Internet del SAT, se pudo observar que este sitio no tiene esta cualidad y causa el efecto que Nielsen menciona en el sector público de hacer las web no usables y "que en la administración las cosas sean peores, porque allí sufren más el problema de usar un lenguaje propio y su propia estructura burocrática. Las explicaciones, si las encuentras, suelen ser muy complicadas." ⁷⁴

⁶⁸ Dürsteler Juan Carlos, Visualización de información, Gestión 2000, España, 2002, pág.,

⁶⁹ Ídem.

⁷⁰ Ídem.

⁷¹ Ídem.

⁷² ¿Qué es la usabilidad? Centro de estudios de usabilidad, A. C. en: <http://www.usabilidad.com.mx/usabilidad/> consultado 8 de agosto de 2007

⁷³ Ídem.

⁷⁴ Entrevista con Jakob Nielsen, padre de la usabilidad de Internet, Si no lo haces fácil, los usuarios se marcharán de tu web, realizada el 25 de noviembre de 2005, por Pablo Fernández, publicada en: <<http://www.consumer.es/web/es/tecnologia/internet/2005/11/25/147298.php>>.

Asimismo, en el diseño y estructura del portal del SAT se pudo observar que se cometen errores como los que menciona Nielsen en su artículo los errores más comunes en el diseño web, como son:

1. Enlaces no estándar: Son poco accesibles, no se diferencian los visitados de los no visitados, se abren enlaces en ventanas nuevas y se usan anchors tan malos como Haz click aquí.
2. Contenido no escrito originalmente para la web: Esto se traduce en textos demasiado largos y rebuscados.
3. Información de contacto: En el portal no existe información para contactar con el autor o webmaster.
4. Búsquedas internas que no funcionan bien: No cuenta con un buscador interno.
5. Contenido concreto: Lo ideal en una buena página web es mostrar información de una manera corta y concisa, sin extenderse y dando las ideas principales además de una opción para ampliar la información.

Por todo lo antes mencionado, se puede decir que el Portal de Internet no contiene los elementos necesarios para funcionar correctamente como un buen medio de comunicación, ya que, con el simple hecho de que algunas páginas no se encuentran actualizadas se ocasiona una carencia de confiabilidad y oportunidad, elementos básicos para una buena comunicación.

Lo anterior tiene una seria implicación en las funciones que realiza el SAT y por lo tanto en la actividad económica del país, ya que al contar con un portal de Internet deficiente no se cumplen, se dificultan u obstaculizan los deberes de los ciudadanos, al no proporcionarle al contribuyente la información clara y oportuna que necesita para cumplir con sus obligaciones fiscales.

Al retomar las categorías en las que se basó este análisis se puede decir que en la evaluación de los atributos específicos de acuerdo a la compañía Forsee que emplea las herramientas del ACSI y la empresa dedicada a la investigación estratégica, para medir la satisfacción del usuario, en cuanto a la claridad, confiabilidad y oportunidad el portal del SAT se percibe como un medio poco seguro y confiable; además los conceptos que ahí se definen carecen de claridad para los usuarios al utilizar un lenguaje técnico al que sólo la población que conoce de temas fiscales comprende; en cuanto a las

funciones de interacción con el portal se notaron procesos lentos y complejos para su navegabilidad y usabilidad.

En este sentido, el portal del Servicio de Administración Tributaria presenta dos desafíos en lo que respecta a la confiabilidad, la cual se debe observar desde la falta de confiabilidad del portal por falta de actualización de sus contenidos, lo cual no se realiza conforme a las demandas de medio, y la falta de confianza que tiene el mexicano sobre la percepción del medio, esto es que nuestra cultura se maneja en un terreno de desconfianza permanente sobre las acciones de gobierno, que igualmente se traslada al gobierno electrónico. Además de que tiene que enfrentar los usos y costumbres de una población que no realiza sus obligaciones fiscales de forma planeada, sino hasta el final de los tiempos establecidos, lo que se traduce para el portal en una saturación del sitio.

Por último es necesario indicar que un punto fundamental para lograr los objetivos para los que fue creado el Portal del SAT es una reestructuración del contenido para lo cual es necesario realizar mejoras en el lenguaje utilizado, sintetizar información, utilizar los menores pasos posibles para llegar a la formación buscada, los links visibles y tamaño de letra que faciliten la lectura con el fin de satisfacer las necesidades de información de los usuarios del Portal.

Conclusiones

Como resultado de la sistematización de información realizada en este trabajo, se puede concluir que el Internet se ha convertido en una herramienta que puede facilitar, entre otras cosas, la difusión de la información de los distintos sectores de la población porque ofrece beneficios congruentes con un estilo de vida moderno y práctico; aunado a que a través de este medio se pueden obtener, generalmente, soluciones inmediatas y contacto con el mundo exterior; sin embargo en nuestro país el acceso y su explotación aún se perciben limitados, a partir de la falta de una cultura digital por parte de la población. Se llegó a esta conclusión porque, si bien es cierto que el Internet como herramienta ayuda a facilitar trámites, disminuir costos y tiempos; como medio de comunicación sirve tanto para informar como para estar informado, pero si no se tienen los elementos básicos para utilizarlo, su utilidad se puede llegar a apreciar inexistente.

Del mismo modo, se pudo conocer que existen diferentes tipos de usuarios de Internet, en los cuales se observa mayor identificación con la tecnología o bien con la comodidad que este medio ofrece; además de que puede existir la combinación entre ambos aspectos en mayor o menor grado. En el caso específico de los usuarios del Portal de Internet del Servicio de Administración Tributaria (SAT) se percibió que, en su mayoría, son personas que buscan información específica sobre el tema de los impuestos de nuestro país, ya que los contenidos tratan información especializada sobre esta materia. En este sentido se pudo notar que de acuerdo a las estadísticas presentadas en este trabajo, las secciones más visitadas son en las que se realizan transacciones electrónicas, para lo cual se necesita de una cultura digital y conocimientos en materia fiscal.

En este punto, valdría la pena mencionar que el gobierno está tratando de propiciar la cultura digital a partir de que el SAT exige que se realicen las declaraciones a través de Internet, lo cual que trae consigo una contradicción en la idea de que todos los ciudadanos lo pueden hacer a través de Internet, lo cual es cierto, si sólo si, el ciudadano tiene la cultura y el conocimiento para hacerlo por esta vía, lo que implica que esto, no trae consigo un

beneficio para toda la población en general sino sólo a un pequeño grupo de especialistas o que poseen la información para el manejo del tema.

Por lo anterior, se puede concluir que sí existe la cultura digital, pero que ésta se construye de manera individual, de acuerdo a los intereses y necesidades de cada persona, esto es, que la apropiación tecnológica y cultura digital se dan de manera diferenciada y no popular como el discurso gubernamental pretende hacernos creer.

Por otra parte, se exteriorizó que actualmente las páginas de gobierno y específicamente la del SAT son utilizadas principalmente como un canal administrativo más que informativo porque se utiliza principalmente para realizar y en algunos casos agilizar trámites y transacciones electrónicas, más que para obtener información o estar bien informado sobre el tema de la recaudación ya que, en algunos casos, ofrece ahorro de tiempo al no tener que ir a efectuar trámites personalmente, pero que registra carencias en cuanto a la actualización y manejo en la información publicada, situación que crea incertidumbre a quienes accesan a él, por no encontrar vigencia en la información sobre los aspectos que refieren al fisco, con lo cuál el SAT advierte un rezago en el cumplimiento de su función de “ampliar fuentes de información” como así lo indica el propósito por el que fue creado.

Asimismo, se manifestó que se puede acceder al Portal de Internet del SAT gratuitamente, sin embargo es necesario contar con los recursos mínimo necesarios para ello (luz, computadora y conexión a Internet) y dadas las condiciones socioeconómicas del país, se puede decir que aún con la gratuidad sigue siendo inaccesible, pues tan sólo el 1.7 de los contribuyentes lo utilizan para pagar sus impuestos a través de él. Sin embargo, ello no es razón para descuidar su mantenimiento y actualización.

Por otra parte se notó que el Portal de Internet del SAT presenta problemas de decodificación para el público en general, sin embargo, en términos de imagen resulta congruente con la imagen que debe proporcionar una página del gobierno, que es de seriedad e institucionalidad. En lo que respecta a la familiaridad con el Portal, ésta puede variar de acuerdo a la necesidad de cada perfil de usuario, ya que, a un cierto nivel, la página cubre algunas expectativas en información, sin embargo se considera carente de un

diseño atractivo y dinámico, pero con saturación de información y términos difíciles de decodificar por el usuario, lo que la convierte en una página con información y servicios especializados. Por lo tanto se puede decir que el contenido del Portal no es para el público en general ya que aunque puede parecer que gobierno tiene como objetivo que todos tengan acceso a él, es evidente que no toda la población tiene las habilidades para decodificar la información que se presenta en este Portal, ni mucho menos cuenta con el conocimiento, ni la cultura digital mínima y sobre todo especializada que esta cuestión requiere.

En consecuencia, si la pagina no logra resolver las dudas o facilitar la realización de trámite puede convertirse en "burocracia cibernética", es decir, al no proporcionar la información clara y completa en una única página, provoca dificultades a través de la navegación larga y tediosa que va de un link a otro. Para evitar esto, se debe concretar en una sola página toda la información sobre algún trámite solicitado, requisitos y forma de hacerlo.

A pesar de lo anterior, el Portal de Internet del SAT, como cualquier otro medio, puede obtener el potencial para incrementar su público usuario, siempre y cuando logre generar seguridad y confidencialidad en la realización de pagos y datos de los contribuyentes proporcionándoles información clara y oportuna, para ello será necesario que destrabe aquellos procesos que impiden: la falta de actualización, la claridad, ejemplificación y oportunidad para la realización de trámites y finalmente la aplicación del lenguaje simple a los conceptos, términos y funciones inherentes al SAT.

Otro punto importante, es tratar de lograr sinergia en el sitio, es decir, que además de ofrecer información actualizada y oportuna; facilitar la realización de trámites y pagos de impuestos se cubran de manera satisfactoria necesidades funcionales para el usuario, como lo es brindarle seguridad y confiabilidad al consultar el Portal de Internet del SAT y proporcionar así, un beneficio emocional para favorecer la vinculación con la Institución.

Asimismo, habría que reflexionar un poco, de manera general, en el hecho de que el SAT (que es una de las principales dependencias del gobierno federal mexicano porque tiene a su cargo una de las esenciales funciones de

la economía del país, como lo es la recaudación de impuestos) tiene una deficiencia en la información que proporciona a los ciudadanos, lo cual nos da una idea de cómo se encuentra nuestro país, y en particular, el gobierno mexicano en cuanto al uso y aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación se refiere. Cabe destacar que el Portal del SAT es una muestra clara del avance que existe en la construcción del gobierno electrónico en el país, la cual responde, en gran medida, a las estructuras burocráticas tradicionales de la instituciones de gobierno, basta ver la composición orgánica de la Administración Central de Relaciones y Comunicación de la cual depende la gestión del mismo, instancia que a su vez es parte de una estructura mayor, de ahí que se explique muchas de sus disfuncionalidades, ya que mientras más largo sea el camino que tiene que recorrer el mensaje para llegar a su destinatario, el riesgo de encontrar ruido en el proceso de comunicación establecido resulta inminente.

De esta manera, al ver el Portal del SAT como una de las contribuciones de la Secretaría de Hacienda al ambicioso proyecto e-México se pudo apreciar claramente que los objetivos de ambos proyectos no están cumpliendo cabalmente su misión y visión, al reflejar un escenario o más bien un deprimente panorama del uso gubernamental del Internet en México, lo que evidencia que hace falta mucho camino por recorrer para cumplir tanto los objetivos del SAT como los del programa Nacional e-México.

Por otro lado, es elemental señalar que aunque la tecnología a lo largo del tiempo ha ido evolucionando las formas de transmisión de información y, en consecuencia, también las actividades orientadas a lograr una buena comunicación, este cambio ha sido sólo en forma y no de fondo, es decir, que no importa el medio que se elija para la tarea de informar porque el fin en materia de comunicación siempre es el mismo: transmitir un mensaje para que las personas estén bien informadas y es en este aspecto dónde entra la labor del comunicólogo ya que es la persona encargada de transmitir el mensaje lo más claro posible para que sus receptores lo entiendan sin ningún problema utilizando los medios más viables para alcanzar su objetivo y en este caso, el medio es Internet.

Por último es importante mencionar que este trabajo me permitió analizar más ampliamente mi labor y experiencia profesional; me hizo verla desde un punto de vista más objetivo, lo que originó una seria reflexión sobre los errores y aciertos cometidos en todo este tiempo de práctica laboral y que derivó en una visión de las áreas de oportunidad que existen en este nuevo y casi desconocido campo laboral. Asimismo, me hizo comprender que sin duda todavía hay mucho camino que recorrer en la materia de comunicación y tecnología, pero sobre todo me hizo tomar conciencia de que soy parte de un gran proceso que no puede pasar desapercibido y en el que mi trabajo redundará en una serie de acciones y reacciones que contribuirán (para bien o para mal) en la transformación tanto del país como del gobierno y en consecuencia de las ciencias de la comunicación en México.

Fuentes de información

Armando Torres Michua, Carmen Galindo y Magdalena Galindo: Manual de redacción e investigación. Guía para el estudiante y el profesionalista. Grijalva. México, 1997. Págs. 395

Blog de Carlos E. Pérez Quezada. Ingeniero de soluciones. La sociedad de la información en México y el Perú, en: <<http://carlosperezquezada.wordpress.com/2007/05/25/>>. Consultado el 5 de octubre de 2007.

Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión: La estructura de los ingresos públicos federales en México. México, 1996.

Canga Larequi, J. "Periodismo e Internet: nuevo medio, vieja profesión". Estudios sobre el mensaje periodístico, 7, 2001. Madrid: Universidad Complutense, 1994.

Centro de estudios de usabilidad, A. C. ¿Qué es la usabilidad? en: <http://www.usabilidad.com.mx/usabilidad/>.

COFETEL. Dirección de información estadística de mercados: Estadísticas de Telecomunicaciones. "Líneas Telefónicas en Servicio y Densidad Telefónica", 1990-2007.

Crovi, Delia et.al; Página Web, "Una propuesta para su análisis", en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, FCPyS, UNAM, 2002.

Crovi, Delia, "Las nuevas tecnologías como interfaces en la relación comunicación/educación" en: Acta Sociológica No.43, FCPS-UNAM, México, 2005.

Diego Fernando Cardona Madariaga, Economía o Sociedad de la Información, artículo enviado a Comunidad Virtual de Gobernabilidad y Liderazgo el 4 de mayo del 2006 en: <<http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=print&sid=1006>>.

Dirección General de Simplificación Regulatoria: Lenguaje ciudadano. Un manual para quien escribe en la Administración Pública. Secretaría de la Función Pública, segunda edición. México, 2004.

Dr. Julio César Margain y Compeán. Sistema Nacional e-México. Coordinación General del Sistema Nacional e-Mexico, TIDAP, Red privada virtual 2005 en: <http://www.tidap.gob.mx/Presentaciones/Encuentros/p_Perez_Mazatlan.ppt#2411,1,Diapositiva 1>.

Dürsteler Juan Carlos, Visualización de información, Gestión 2000, España, 2002.

Entrevista con el escritor Manuel Talens: América Latina aún está a tiempo de no perder el tren de la historia. Caracas, Venezuela, 25 de abril de 2005. Publicada en: <www.voltairenet.org/article124854.html>.

Entrevista con Jakob Nielsen, padre de la usabilidad de Internet, Si no lo haces fácil, los usuarios se marcharán de tu web, realizada el 25 de noviembre de 2005, por Pablo Fernández, publicada en: <<http://www.consumer.es/web/es/tecnologia/internet/2005/11/25/147298.php>>.

Fausto Hernández Trillo, Andrés Zamudio y Juan Pablo Guerrero Amparán. "Los impuestos en México ¿Quién los paga y cómo?". Programa de Presupuesto y Gasto Público. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Fernando Gutiérrez Cortés y Octavio Islas: "La influencia de Internet en México y su impacto directo en la práctica política y administrativa". Revista electrónica de la División de Administración y Ciencias Sociales de la Rectoría Zona Sur. Año 1, Núm. 5, abril-mayo de 2000. Proyecto Internet del ITESM-CEM. Publicada en: <<http://www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/proy/n5/investigacion/internet.html>>.

INEGI. Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnología de Información en los Hogares. México, 1996.

INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto Trimestral 2002-2004. INEGI. Indicadores de la Encuesta Industrial Mensual por División y Clase de Actividad Económica. Banco de Información Económica.

Islas y Gutiérrez. "Retos para el gobierno electrónico", Revista Zócalo, 3 de julio, núm. 41 en: <<http://revistazocalo.com.mx/cabeza/anteriores/2003/julio/feroct.html>>.

J. Ojeda. e-México, rehén tecnológico. InternetWorld, disponible en línea en: <<http://www.internetworld.com.mx/prensa/2001/septiembre/esmas.htm>> . Fecha de consulta: 10 de octubre de 2007.

Join Future Systems, Estudio de percepción Seguridad en Informática, México, 2004.

Liderazgo en Administración Electrónica. Desarrollo de una Visión Estratégica, Política Digital, año 1, número 5, agosto-septiembre de 2002.

Manual de Inducción, ¿Qué es el SAT? en: IntraSAT. Portal de información de la AGAC, página electrónica de comunicación interna, consultada el 29 de agosto de 2007.

Musgrave, R. y Musgrave, P. (1995), Hacienda pública. Teórica y aplicada. Editorial Mc Graw Hill. 5ª edición. México, D.F.

Nieto Dueñas, Salvador. La educación tributaria como solución a la baja recaudación fiscal en México. Tesis para obtener el título de Contador Público. Guanajuato, Gto., 2003.

Octavio Islas y Arturo Caro, La info-estructura de los 22 portales o sitios ciudadanos de los países, FlowTV, a critical forum on televisión y media culture, Tecnológico de Monterrey, Estado de México, 20 de abril de 2007, en: < <http://flowtv.org/?p=338>>.

Portal de Información del Servicio de Administración Tributaria: "¿Qué es el SAT?". Inducción a la AGAC, en: <<http://intrasat/Agac/default.htm>>.

Rosales, González Rodrigo, Tesis de licenciatura: Internet y comunicación, propuesta de página electrónica para los alumnos del SUA, de la FCPyS en la UNAM. México 2001.

Rosaslanda, Octavio: "Internet: Instrumento estratégico de las tecnologías de comunicación", en Ceceña, Ana Esther et al.: La tecnología como instrumento de poder, UNAM-IIE, Ediciones el Caballito, 1ª. Edición, México, 1998.

Sánchez Gómez, Fabiola. Internet y su influencia en los sistemas de información y comunicación. Conferencia Internacional sobre Tecnologías de la Información en la Seguridad Social, Valencia, España, octubre, 2002 en: <<http://www.issa.int/pdf/valence02/3gomez.pdf>>.

Servicio de Administración Tributaria. Carta Compromiso al Ciudadano: Portal del SAT, claro y sencillo., en: <www.sat.gob.mx>.

Servicio de Administración Tributaria. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Manual de Organización Específico de la Administración General de Asistencia al Contribuyente, México, D.F., julio 2006.

Servicio de Administración Tributaria. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Manual de Organización General del Servicio de Administración Tributaria. México, julio 2006.

Trabajo práctico No. 1, Curso de periodismo digital, Universidad Santo Tomás de Aquino, San Miguel de Tucumán., 11 de noviembre de 2003 en: <<http://www.ilhn.com/periodismo/archives/000406.php> >.

Universidad Autónoma del Estado de México. "Guía ejecutiva para la elaboración de protocolos de tesis y parte de una investigación en proceso." UAEM. Toluca, México, 2004.

Wikimedia. La enciclopedia libre en: <<http://es.wikipedia.org/>>.

Wolton, D. Internet, ¿y después?: una teoría crítica de los medios de comunicación. Barcelona. Gedisa, 2000.

Zárraga, J.L. (1997). Los medios de comunicación en Internet. [En línea]. Madrid: ARGO Redes y Servicios Telemáticos S.A., 1997. <<http://www.argo.es/medios/ponencia.html>>.