



Enrique Arturo Alderete Ibarra

Gestión Estratégica Aplicada a la Administración de Ingresos Estatales

ASAMBLEA GENERAL DE INDETEC*
Integrantes de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales

Lic. JOSÉ ALEJANDRO DÍAZ LOZANO
 Subsecretario de Egresos en Suplencia del
 Secretario de Finanzas por Ministerio de Ley del
 Estado de Aguascalientes

Lic. ANTONIO VALLADOLID RODRIGUEZ
 Secretario de Planeación y Finanzas
 del Estado de Baja California

Lic. ISIDRO JORDÁN MOYRÓN
 Secretario de Finanzas del Estado
 de Baja California Sur

C.P. AMÉRICA DEL CARMEN AZAR PÉREZ
 Secretaria de Finanzas del Estado de Campeche

MTRA. JUANA MARÍA DE COSS LEÓN
 Secretaria de Hacienda del Estado de Chiapas

ING. JAIME RAMÓN HERRERA CORRAL
 Secretario de Hacienda
 del Estado de Chihuahua

ING. ISMAEL RAMOS FLORES
 Secretario de Finanzas del Estado de Coahuila

C.P. CARLOS ARTURO NORIEGA GARCÍA
 Secretario de Planeación y Finanzas del Estado
 de Colima

Lic. EDGAR ABRAHAM AMADOR ZAMORA
 Secretario de Finanzas del Distrito Federal

C.P. MARÍA CRISTINA DÍAZ HERRERA
 Secretaria de Finanzas y de Administración
 del Estado de Durango

Lic. JOAQUÍN GUADALUPE CASTILLO TORRES
 Secretario de Finanzas del Estado de México

C.P. JUAN IGNACIO MARTÍN SOLÍS
 Secretario de Finanzas, Inversión
 y Administración del Estado de Guanajuato

Lic. HÉCTOR APREZA PATRÓN
 Secretario de Finanzas y Administración
 del Estado de Guerrero

Lic. AUNARD AGUSTÍN DE LA ROCHA WAITE
 Secretario de Finanzas y Administración
 del Estado de Hidalgo

MTRD. HÉCTOR RAFAEL PÉREZ PARTIDA
 Secretario de Planeación, Administración
 y Finanzas del Estado de Jalisco

Lic. CARLOS MALDONADO MENDOZA
 Secretario de Finanzas y Administración
 del Estado de Michoacán

Lic. ADRIANA FLORES GARZA
 Secretaria de Hacienda
 del Estado de Morelos

ING. MARIO ALBERTO PACHECO VENTURA
 Secretario de Administración y Finanzas
 del Estado de Nayarit

MTRD. CARLOS ALBERTO GARZA IBARRA
 Secretario de Finanzas y Tesorero General
 del Estado de Nuevo León

DR. ENRIQUE ARNAUD VIÑAS
 Secretario de Finanzas del Estado de Oaxaca

Lic. ROBERTO RIVERO TREWARTHA
 Secretario de Finanzas y Administración
 del Estado de Puebla

ING. JUAN MANUEL ALCOCER GAMBA
 Secretario de Planeación y Finanzas
 del Estado de Querétaro

C.P. JUAN PABLO GUILLERMO MOLINA
 Secretario de Finanzas y Planeación
 del Estado de Quintana Roo

C.P. JOSÉ LUIS UGALDE MONTES
 Secretario de Finanzas del Estado de San Luis
 Potosí

C.P.C. ARMANDO VILLARREAL IBARRA
 Secretario de Administración y Finanzas
 del Estado de Sinaloa

C.P. RAÚL NAVARRO GALLEGOS
 Secretario de Hacienda del Estado de Sonora

Lic. AMET RAMOS TROCONIS
 Secretario de Planeación y Finanzas
 del Estado de Tabasco

Lic. JORGE S. ÁBREGO ADAME
 Secretario de Finanzas del Estado de Tamaulipas

C.P. JORGE VALDÉS AGUILERA
 Secretario de Planeación y Finanzas
 del Estado de Tlaxcala

Lic. ANTONIO GÓMEZ PELEGRÍN
 Secretario de Finanzas y Planeación
 del Estado de Veracruz

M.C. ALFREDO FRANCISCO JAVIER DAJER ABIMERHI
 Secretario de Administración y Finanzas
 del Estado de Yucatán

ING. FERNANDO ENRIQUE SOTO ACOSTA
 Secretario de Finanzas del Estado de Zacatecas

Consejo Directivo

Presidente
DR. LUIS VIDEGARAY CASO
 Secretario de Hacienda y Crédito
 Público

DR. MIGUEL MESSMACHER LINARTAS
 Subsecretario de Ingresos de la
 SHCP

Lic. AUNARD AGUSTÍN DE LA ROCHA WAITE
 Secretario de Finanzas y
 Administración del Estado de
 Hidalgo, Representante del Grupo
 Zonal 3 y Coordinador de la Comisión
 Permanente de Funcionarios Fiscales

C.P. MARCELA ANDRADE MARTÍNEZ
 Titular de la Unidad de Coordinación
 con Entidades Federativas de la
 SHCP

Lic. ROBERTO HOYO D'ADDONA (†)
 Coordinador Honorario de la
 Comisión Permanente

C.P.C. ARMANDO VILLARREAL IBARRA
 Secretario de Administración y
 Finanzas del Estado de Sinaloa y
 Representante del Grupo Zonal 1

ING. FERNANDO ENRIQUE SOTO ACOSTA
 Secretario de Finanzas del Estado
 de Zacatecas y Representante del
 Grupo Zonal 2

C.P. CARLOS ARTURO NORIEGA GARCÍA
 Secretario de Administración y
 Finanzas del Estado de Colima y
 Representante del Grupo Zonal 4

ING. JUAN MANUEL ALCOCER GAMBA
 Secretario de Planeación y
 Finanzas del Estado de Querétaro y
 Representante del Grupo Zonal 5

Lic. HÉCTOR APREZA PATRÓN
 Secretario de Finanzas y
 Administración del Estado de
 Guerrero y Representante del Grupo
 Zonal 6

Lic. ANTONIO GÓMEZ PELEGRÍN
 Secretario de Finanzas y Planeación
 del Estado de Veracruz y
 Representante del Grupo Zonal 7

Lic. AMET RAMOS TROCONIS
 Secretario de Planeación y
 Finanzas del Estado de Tabasco y
 Representante del Grupo Zonal 8

Lic. ALFONSO CHÁVEZ FIERRO
 Director General de INDETEC

* Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

Gestión Estratégica Aplicada a la Administración de Ingresos Estatales

Enrique Arturo Alderete Ibarra



2016

ISBN: 978-607-95579-2-8

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO 1. LA PERSPECTIVA ESTRATÉGICA	13
1.1 ¿En qué Consiste la Estrategia y la Gestión Estratégica?.....	14
1.2 Algunos Conceptos Aplicables de la Gestión Estratégica.....	21
1.2.1 Planeación Estratégica y Conceptos Relacionados: Posicionamiento, Entorno, Misión, Visión, Análisis FODA, Objetivos Estratégicos, Estrategias, Indicadores, Metas y Estratega.....	22
1.2.2 Modelo de Gestión Estratégica.....	38
CAPÍTULO 2. LOS ELEMENTOS PRINCIPALES DE LA ADMINISTRACIÓN DE INGRESOS ESTATALES VISTOS DESDE LA GESTIÓN ESTRATÉGICA	40
2.1 Relación de la Administración de Ingresos Estatales con las Capacidades Centrales del Gobierno Estatal.....	41
2.1.1 La Administración de los Ingresos Estatales Vista como una Capacidad Central del Gobierno Estatal.....	41
2.1.2 Las Capacidades Centrales de la Administración de Ingresos Estatales.....	43
2.2 Atributos de Valor de la Administración de Ingresos Estatales.....	61
2.2.1 Facilitar el Cumplimiento de los Contribuyentes.....	61
2.2.2 Recaudar los Ingresos de Manera Eficiente.....	63
2.2.3 Fortalecer la Presencia Fiscal.....	65

2.3 La Administración de Ingresos Estatales y el Ciclo Tributario.....	67
2.3.1 Registro de Contribuyentes.....	67
2.3.2 Control de Obligaciones Fiscales.....	69
2.3.3 Recaudación.....	70
2.3.4 Auditoría y Ejercicio de Facultades de Comprobación.....	71
2.3.5 El Cobro Coactivo y la Aplicación del Procedimiento Administrativo de Ejecución.....	73
2.3.6 La Atención y el Servicio al Contribuyente.....	75
2.4 Estrategias Genéricas para la Administración de Ingresos Estatales.....	78
2.5 Algunos Indicadores para la Administración de Ingresos Estatales.....	79
CAPÍTULO 3. LA ADMINISTRACIÓN DE INGRESOS ESTATALES Y LA ARMONIZACIÓN CONTABLE.....	81
3.1 Algunos Antecedentes de la Armonización Contable en México.....	82
3.2 Algunas Disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental Relacionadas con la Administración de Ingresos Estatales.....	85
3.3 Documentos Aprobados para la Armonización Contable Relacionados con la Administración de Ingresos Estatales.....	89
3.3.1 El Clasificador por Rubros de Ingresos (CRI).....	90
3.3.2 El Plan de Cuentas.....	94
3.3.3 Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Ingresos.....	96
3.3.4 Clasificador por Fuentes de Financiamiento.....	99

3.3.5 Normas y Metodología para la Emisión de Información Financiera y Estructura de los Estados Financieros Básicos del Ente Público y Características de sus Notas.....	101
---	-----

CAPÍTULO 4. LA FORMULACIÓN DE UN PLAN ESTRATÉGICO (PE) PARA LA ADMINISTRACIÓN DE INGRESOS ESTATALES..... 106

4.1 La Identificación de los Compromisos Institucionales de la Administración de Ingresos Estatales.....	107
4.2 La Aspiración de un Futuro Mejor con Base en la Administración de Ingresos Estatales.....	108
4.3 El Análisis de la Situación de la Administración de Ingresos Estatales.....	111
4.4 Pasos para la Elaboración de un Plan Estratégico.....	113
4.4.1 Establecer Acuerdos en Relación con el Proceso de Planeación Estratégica.....	113
4.4.2 Definir con Claridad el Mandato de la Organización.....	114
4.4.3 Identificar y Entender a los Principales Actores Involucrados, Desarrollar y Refinar la Misión y los Valores, así como Esbozar la Visión.....	114
4.4.4 Evaluar el Ambiente para Identificar Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Retos.....	116
4.4.5 Identificar y Encuadrar los Asuntos Estratégicos.....	116
4.4.6 Formular Estrategias para Gestionar los Asuntos Estratégicos.....	118
4.4.7 Revisar y Adoptar el Plan Estratégico.....	118
4.4.8 Establecer una Efectiva Visión de la Organización para el Futuro.....	119
4.4.9 Desarrollar un Proceso de Implementación Efectivo.....	120
4.4.10 Reevaluar las Estrategias y el Proceso de Planeación Estratégica....	121

4.5 La Definición de Estrategias y Líneas de Acción Específicas para la Administración de Ingresos Estatales.....	122
CAPÍTULO 5. LA GESTIÓN PARA RESULTADOS Y LA ADMINISTRACIÓN DE INGRESOS ESTATALES.....	124
5.1 Algunas Bases de la Gestión para Resultados.....	125
5.2 La Formulación de la Matriz de Indicadores de Resultados para la Administración de Ingresos Estatales.....	132
CAPÍTULO 6. LA IMPLEMENTACIÓN DE UN PLAN ESTRATÉGICO PARA LA ADMINISTRACIÓN DE INGRESOS ESTATALES.....	151
6.1 Mecanismos de Instrumentación de un Plan Estratégico para la Administración de Ingresos Estatales.....	152
6.2 La Conformación del Cuadro de Mando para la Administración de Ingresos Estatales.....	154
CAPÍTULO 7. LA EVALUACIÓN DE UN PLAN ESTRATÉGICO PARA LA ADMINISTRACIÓN DE INGRESOS ESTATALES.....	165
7.1 La Medición del Desempeño de la Administración de Ingresos Estatales.....	166
7.2 La Evaluación del Plan Estratégico para la Administración de Ingresos Estatales.....	168
7.3 Hacia un Nuevo Plan Estratégico para la Administración de Ingresos Estatales.....	171
BIBLIOGRAFÍA.....	174

PRESENTACIÓN

En la actualidad, las Haciendas Públicas de las entidades federativas enfrentan grandes retos en materia de administración de ingresos, tales como: incrementar la recaudación de ingresos propios, tanto para disminuir la dependencia de transferencias federales, como para elevar sus ingresos totales, sobre todo en el entorno actual de bajos precios del petróleo que afectan a la recaudación federal participable; para lo cual conviene reducir los niveles de morosidad y evasión fiscal, eficientar la administración fiscal, mejorar la atención al contribuyente y asumir mayores responsabilidades tributarias.

Por otra parte, los ingresos públicos suelen resultar insuficientes para atender las necesidades de la sociedad, por lo que siempre es un objetivo el lograr que éstos sean suficientes para financiar un gasto público de calidad. Por tanto, una de las grandes tareas de todo gobierno tiene que ver con la Administración de Ingresos, ya que de la recaudación de contribuciones e ingresos fiscales puede depender una mejor oferta de bienes y servicios públicos con cobertura y calidad más adecuadas.

En este escenario de grandes retos, la Gestión Estratégica Aplicada a la Administración de Ingresos y la Gestión para Resultados ha resultado conveniente, ya que incorpora el pensamiento estratégico al campo de la Hacienda Pública, con lo que proporciona a las organizaciones y a las personas el formarse futuros trascendentes y alcanzables, con los recursos disponibles.

En ese contexto se ha realizado esta investigación, Gestión Estratégica Aplicada a la Administración de Ingresos Estatales, cuyo propósito es analizar los conceptos relacionados con la gestión estratégica en el campo de acción de las áreas encargadas de la recaudación de los ingresos estatales, así como su empleo práctico a través de un ejercicio de planeación estratégica propuesto, atendiendo a las características y problemática que en mayor o menor medida enfrenta este campo de la Hacienda Pública estatal. Para estar en condiciones de instrumentar la Planeación Estratégica, se incluye la Gestión para Resultados, así como las disposiciones en materia de Contabilidad Gubernamental armonizada como fuente de insumos, particularmente para la toma de decisiones estratégicas, de forma tal que es posible traducir un

ejercicio de planeación estratégica de la Administración de Ingresos Estatales, en al menos un programa presupuestal.

Esta investigación contó con la participación de Enrique Arturo Alderete Ibarra, auxiliar técnico, bajo la coordinación y revisión de Ramón Castañeda Ortega, Director de Coordinación Hacendaria, de este Instituto, y la supervisión de Carlos García Lepe, Director General Adjunto de Hacienda Estatal y Coordinación Hacendaria.

Aspiramos a que este documento contribuya al esfuerzo de los funcionarios fiscales encargados de la administración de ingresos estatales por fortalecer la perspectiva estratégica en su desempeño cotidiano, pues un alto nivel de recaudación favorece siempre una mayor capacidad para atender las demandas de la ciudadanía.

Lic. y C.P. Alfonso Chávez Fierro
Director General de INDETEC

INTRODUCCIÓN

Gestión Estratégica Aplicada a la Administración de Ingresos Estatales es una investigación cuyo propósito es emplear los conceptos de la gestión estratégica en uno de los campos más dinámicos de la Hacienda Pública en las entidades federativas, relacionado con la administración tributaria, la presencia fiscal y el servicio fiscal al contribuyente.

Esta investigación se desarrolló en siete capítulos. El primer capítulo La Perspectiva Estratégica, presenta algunos antecedentes del concepto estrategia, cuyo origen tiene más de 3,000 años de antigüedad. Posteriormente aborda la gestión estratégica, término acuñado a mediados del siglo XX para enfrentar con éxito un entorno dinámico y competitivo, difícil de predecir. Con el fin de brindar una base, se abordan varios conceptos relacionados con la gestión estratégica aplicables a la Administración de Ingresos Estatales (AIE) y al final, se propone un Modelo de Gestión Estratégica.

En el segundo capítulo, Los Elementos Principales de la Administración de Ingresos Estatales vistos desde la Gestión Estratégica, el lector encontrará una relación entre esta área de la administración hacendaria y las capacidades centrales, tanto del gobierno como de sí, para después identificar una serie de atributos de valor; y relacionar la AIE con el ciclo tributario. Posteriormente propone un conjunto de estrategias genéricas para la AIE y un conjunto de indicadores para evaluarla.

El tercer capítulo, La Administración de Ingresos Estatales y la Armonización Contable, considera algunos antecedentes de la armonización contable en México, algunas de las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental aplicables a la AIE, así como algunos de los documentos emanados del Consejo Nacional de Armonización Contable que inciden en la AIE.

El cuarto capítulo, La Formulación de un Plan Estratégico para la Administración de Ingresos Estatales identifica algunos de los compromisos institucionales de la AIE, precisa algunos de los asuntos de la agenda del gobierno de cualquier entidad federativa en que puede impactar un incremento en la recaudación de

ingresos, propone algunas herramientas para analizar la situación particular de una AIE y define un conjunto de estrategias genéricas aplicables a una determinada AIE.

En el quinto capítulo, La Gestión para Resultados y la Administración de Ingresos Estatales, el lector encontrará algunas bases de esta herramienta que permite alinear las grandes prioridades que emanan del Plan Estatal de Desarrollo, con las estrategias de una AIE hasta vincularla a través de la Matriz de Indicadores de Resultados, con un programa presupuestal.

El sexto capítulo, La Implementación de un Plan Estratégico para la Administración de Ingresos Estatales, propone algunos mecanismos para instrumentar el Plan Estratégico de una determinada AIE, e incluye lo relativo a un Cuadro de Mando, del que se desprende el Mapa Estratégico y una propuesta gráfica para presentar la información.

Finalmente, en el séptimo capítulo, La Evaluación de un Plan Estratégico para la Administración de Ingresos Estatales, se aborda la medición del desempeño, algunos aspectos inherentes a la evaluación del Plan Estratégico, la conveniencia de realizar evaluaciones periódicas, y en su caso, formular un nuevo Plan Estratégico, acorde con los logros alcanzados y vigente para responder exitosamente a las nuevas circunstancias que se presenten.

CAPÍTULO 1. LA PERSPECTIVA ESTRATÉGICA

En nuestros días, conceptos como estrategia y gestión estratégica son ampliamente utilizados en el mundo empresarial, el ámbito académico y la esfera gubernamental. Incluso a nivel personal hay quien habla de estrategia para cumplir con alguna meta que le represente satisfacción personal, éxito profesional, prosperidad y relevancia.

Sin embargo, más allá de su uso extendido, no es muy conocido el significado de estrategia y mucho menos el de gestión estratégica, por lo que cabe preguntarse qué significan estos conceptos, cuál es su origen, con qué otros conceptos están relacionados y sobre todo para el propósito de esta investigación, saber cómo pueden aplicarse en el sector público y en particular en la AIE para obtener resultados relevantes, o al menos avanzar hacia los objetivos deseados, identificando en su caso las áreas en que se debe hacer algún ajuste.

Por ello, en este capítulo se presenta un esbozo sobre tales conceptos con el fin de facilitar su entendimiento.

1.1 ¿En qué Consiste la Estrategia y la Gestión Estratégica?

El concepto estrategia ha sido utilizado desde la Antigüedad, por lo que conviene mencionar algunos aspectos sobre su origen antes de definir el concepto. Posteriormente, se mencionan algunas cuestiones en torno al concepto gestión estratégica, que es mucho más reciente.

Desde hace miles de años el concepto estrategia ha sido utilizado, especialmente a nivel militar para tener éxito en la guerra. Sun Tzu, un general y filósofo que vivió en lo que hoy es China escribió una de las obras más reconocidas a nivel mundial en el campo de la estrategia: *El Arte de la Guerra*¹ alrededor del siglo V antes de Jesucristo. Para algunos, los postulados de esa obra continúan vigentes², ya que refieren implícitamente a la estrategia, brindando elementos para obtener la victoria en situaciones de guerra a través de la inteligencia y el engaño, teniendo como principal objetivo el de someter al enemigo sin luchar. O en otras palabras, conseguir el objetivo deseado haciendo un uso eficiente

1 Sun Tzu: El arte de la guerra. Ediciones Leyenda. México. Edición 2005.

2 Tal como puede verse en la siguiente referencia virtual:

http://www.laeditorialvirtual.com.ar/pages/SunTzu/SunTzu_ArteDeLaGuerra.htm

de los recursos disponibles. Para ello alude a “cinco factores fundamentales” que se deben conocer antes de emprender la batalla, si se quiere alcanzar la victoria:

1. **La causa.-** Tiene que ver con la razón que empuja a los gobernantes a la batalla, la base para que el pueblo esté en armonía con ellos, y así esté dispuesto a seguirlos sin miedo de poner en peligro su existencia.
2. **Las condiciones de la atmósfera.-** Contempla las fuerzas de la naturaleza y la dirección de las operaciones militares según las estaciones del año. No es lo mismo luchar en verano o en invierno, en época de lluvia o de sequía.
3. **Lo abrupto del terreno.-** Refiere a las condiciones del terreno, las distancias a recorrer, si es angosto o despejado, fácil o difícil de recorrer, así como las oportunidades de éxito y de fracaso. Con esta información, el general trazará un plan de acción directa o indirecta.
4. **El mando.-** Abarca algunas de las principales cualidades del General: sabiduría, equidad, humanidad, valentía y severidad. Por ejemplo, si un general no es valiente, no podrá aclarar sus dudas y planear grandes proyectos.
5. **La disciplina militar.-** Incluye aspectos como: la organización del ejército, la autoridad, la promoción de los oficiales al rango que por méritos propios les corresponde, la vigilancia de las vías de aprovisionamiento y la atención de las necesidades fundamentales del ejército³.

Como puede verse, los cinco factores refieren que ante un propósito determinado, son decisivos para el resultado final: la capacidad efectiva para lograr el objetivo fijado, la sensibilidad para captar lo que ocurre, la anticipación para prever el movimiento del oponente y el momento en que conviene emprender la acción.

También resaltan las cualidades del General, quien en el campo de batalla carga con la responsabilidad de la estrategia emprendida: conocimiento, moderación y sabiduría para otorgar justa recompensa, y cuando es necesario, la severidad para aplicar con decisión las medidas disciplinarias correspondientes.

3 *Sun Tzu Op. Cit. pp. 13-15.*

En el mundo occidental, de acuerdo con Garrido, en la Antigua Grecia el Estratego era un terrateniente nombrado General del ejército⁴, encargado de asegurar las fronteras, por lo que en él recaía todo el peso de la estrategia militar.

Por otra parte y en sintonía con Gallego, puede afirmarse que los antiguos principios y enseñanzas de la “estrategia de guerra” siguen vigentes y son aplicables en las situaciones de la vida en que se lucha decididamente para conseguir algo valioso. Esta vigencia se debe a que en su sentido más profundo, la antigua vía del guerrero -que aparece en todas las tradiciones antiguas- no se refiere tanto a la guerra, sino a poner en orden nuestro interior para lograr el equilibrio y que nuestra percepción esté en armonía con la realidad.

El equilibrio es un aspecto fundamental para concentrar el poder personal en aquello que se quiere lograr, a partir de reconocer las propias cualidades y defectos, estar al pendiente de la dinámica de las situaciones, conocer al otro, y vivir en el presente, en el aquí y ahora. Los antiguos guerreros comprendieron que la conciencia es la clave para vivir en equilibrio, por lo que en su entrenamiento se fijaron como principal propósito “fortalecer la conciencia”, para así poder tomar distancia -como un testigo-, de sus propias emociones, pensamientos y acciones, logrando que su percepción vaya acorde a la realidad, para así fluir con el mundo y actuar de manera consciente y plena, como “un hombre total”⁵.

Miles de años después, en la segunda mitad del Siglo XX, el concepto estrategia fue retomado para adaptarlo al mundo empresarial, de acuerdo con Mintzberg⁶, con el fin de responder adecuadamente a las nuevas pautas de los consumidores de Norteamérica y enfrentar con éxito la creciente competencia internacional. Esto es: para enfrentar con éxito un entorno cambiante y competitivo, difícil de predecir.

Después de probar su éxito en el dinámico mundo empresarial, la perspectiva

4 Garrido, Francisco Javier (2011): *The Soul of the Strategist. About the intuitive and rational spark of decisions in Management*. Amazon. Estados Unidos. P.8

5 Gallego, Fabio (2004): *El pensamiento estratégico*. Ediciones Paidós Ibérica. Barcelona. Pp. 30-44, 197 y 313-318.

6 Mintzberg, Henry (2003): *Safari a la estrategia*. Ediciones Granica. México. Pág. 34.

estratégica fue aplicada desde finales de la década de 1970 y principios de 1980 por gobernantes de los países más desarrollados de Europa y Norteamérica, para enfrentar una seria crisis a nivel político, social y fiscal que redimensionó el papel del gobierno, pues quedó claro que éste no tiene todos los recursos, el saber ni el poder para resolver por sí solo los problemas públicos ni las principales demandas de la población.

En el caso de los países latinoamericanos y en especial México, los gobernantes se vieron obligados a incorporar la perspectiva estratégica a mediados de la década de 1980 y principios de 1990 –de acuerdo con lo que establece Aguilar– con el propósito de responder eficazmente a la seria crisis económica, política y fiscal originada, entre otros factores por la globalización de la economía, la decadencia del modelo económico nacional de sustitución de importaciones, la creciente competencia en el plano electoral, y la sociedad global de la información⁷.

Los aspectos antes mencionados sitúan al gobierno actual, a su hacienda pública y en particular a la Administración de Ingresos Estatales en un entorno dinámico y exigente, en el que pueden tenerse aliados, opositores y adversarios, debiendo hacer un uso inteligente de todos los recursos disponibles para cumplir con lo que obliga la Ley y demanda la sociedad.

Hoy en día, numerosas personas y organizaciones de todo el mundo actúan estratégicamente, pues se enfocan a lograr sus metas con los recursos disponibles -muchas veces muy limitados-, enfrentan dificultades, tienen aliados y también competidores o adversarios, por lo que les conviene estar atentos a la dinámica de las situaciones y actuar en el momento más adecuado.

Después de este esbozo, presentamos varias acepciones sobre el concepto estrategia, aplicables a cualquier ámbito, incluida la administración hacendaria. Para Schmidit (2009), la esencia de la estrategia estriba en la siguiente cuestión: “Cómo llegamos a donde queremos estar”.⁸ Esta definición sencilla y clara del concepto estrategia, sirve como punto de partida que conviene reforzar con las

7 Aguilar Villanueva, Luis F. (2009): *Gobernanza y gestión pública*. México. FCE. Tercera reimpresión, pp.239-242.

8 Schmidit, Terry (2009): *Strategic Project Management Made Simple. Practical Tools for Leaders and Teams*. Published by John Wiley & Sons. Hoboken, New Jersey. Pág. 25.

aportaciones de otros expertos en la materia y adecuarla al contexto particular del sector público.

De acuerdo con Mintzberg, la estrategia puede entenderse como plan (guía de acción hacia el futuro), como patrón (una conducta coherente en el tiempo), como posición (para ubicar determinados productos en un determinado mercado), como perspectiva (cómo ven las cosas los estrategas y cuál es la visión de una organización en particular) o como estratagema (una maniobra para burlar al oponente)⁹.

Por su parte, de acuerdo con Gallego la estrategia es una metodología de la acción, basada en ver con exactitud el potencial de las situaciones -de acuerdo a lo que queremos-, que conduce previsiblemente a quien la aplique, -una persona o una determinada organización-, a obtener determinados resultados con una mayor probabilidad de éxito¹⁰.

Aguilar conduce la perspectiva estratégica al campo del gobierno y la administración pública latinoamericana, de la que México forma parte. Para ello, Aguilar considera que:

“En el sector público se ofrecen a poblaciones bienes y servicios que pueden ser similares a los que ofrecen los mercados pero (...) en modo diverso (en acceso libre, precio, atributos del servicio, en trato interpersonal...), al guiarse por los valores de legalidad, justicia, solidaridad, independientemente de la posición económica y capacidad de pago de los ciudadanos¹¹”.

Ahora bien, es conveniente reconocer que en el terreno del Estado, de la administración gubernamental, de la hacienda pública y en particular de la Administración de Ingresos Estatales ni la estrategia comercial ni la militar aplican, ya que la Ley no le permite a un Gobierno democrático perseguir el lucro ni tampoco eliminar al opositor o adversario. Aún en asuntos de defensa y seguridad nacional, el gobierno democrático debe salvaguardar los derechos humanos de todos los individuos, aceptando que existen actores con intereses diferentes o hasta opuestos, pero eso sí, que deben respetar el marco jurídico

9 Mintzberg, Op. Cit. pp. 23-30.

10 Gallego, Op. cit. pp. 16-25

11 Aguilar, Op. cit. Pág. 280.

y normativo establecido.

Además, las autoridades de gobiernos democráticos -como el nuestro-, se renuevan periódicamente y esto trae consigo cambios de rumbo y prioridades para la administración gubernamental, lo que afecta a la hacienda pública y en especial, a la Administración de Ingresos Estatales.

Por ello, en lugar del enfoque militar o el comercial, de acuerdo con Aguilar, un concepto de estrategia aplicable al sector público debe considerar un enfoque de excelencia y liderazgo, para definir un futuro trascendente en medio de circunstancias de escasez de recursos, en un entorno donde confluyen aliados y adversarios. En ese sentido la estrategia en su sentido original y genuino, consiste en definir y realizar objetivos que son deseados porque permiten a una organización pública estar en condiciones de obtener, preservar o incrementar un desempeño de calidad superior¹². Alcanzar dichos objetivos requiere identificar las oportunidades y amenazas del entorno, así como las fortalezas y debilidades de la organización, para establecer o ajustar programas con los recursos disponibles a través de metas y acciones específicas.

Como puede verse, la estrategia resulta útil para las organizaciones, ya sean empresariales, de la sociedad civil o del sector gubernamental, pues las encamina a proponerse objetivos trascendentes y alcanzables con los recursos disponibles dentro de un contexto particular en el que se debe estar atento a la dinámica de las situaciones para actuar oportunamente.

Con estas acepciones, puede decirse que el concepto estrategia aplicado al sector público refiere a cómo se llega a donde se quiere estar, para obtener, preservar un desempeño de calidad superior en los bienes, productos y servicios que recibe el ciudadano, con un uso eficiente de los recursos disponibles y atento a la dinámica de las situaciones, así como al contexto particular de la organización.

Ahora bien, la gestión estratégica comprende un conjunto de herramientas aplicadas inicialmente al mundo empresarial, que ya han probado su efectividad. De acuerdo con Mintzberg, la gestión estratégica vista como disciplina académica, tuvo su origen a mediados de la década de 1960 en

¹² Aguilar, Op. Cit. Pág. 247.

Estados Unidos de Norteamérica¹³.

Para Mintzberg, quien a través de varios años de labor, ha revisado unos 2,000 textos en torno a la gestión estratégica –a la que llama management estratégico-, ha organizado la información disponible sobre el tema y propone diez escuelas distintas para resaltar determinadas características: diseño, planificación, posicionamiento, empresarial, cognoscitiva, aprendizaje, poder, cultural, ambiental y configuración. En la práctica, las características de las diez escuelas se complementan para estar en condiciones de diseñar la estrategia más adecuada, según las características de la persona u organización, y de las circunstancias que vive.

De acuerdo con Mintzberg, la gestión estratégica y en particular, la creación de estrategia son:

“diseño con criterio, imaginación intuitiva y aprendizaje emergente; es transformación y perpetuación; debe comprender el conocimiento individual y la interacción social, la cooperación al igual que el conflicto; tiene que analizar antes, programar después y negociar durante; y todo esto debe ser en respuesta a un entorno que puede ser exigente. ¡Sólo trate de dejar fuera algo de esto, y observe lo que ocurre!¹⁴”.

En efecto, la gestión estratégica comprende el diseño de un plan acorde al propósito institucional de la organización y también lo que implica ponerlo en marcha para lograr su cumplimiento: involucrar a toda la organización, tejer alianzas con actores relevantes, desagregar los objetivos del plan en metas y acciones específicas, determinar responsables, definir fechas de entrega y asignar los recursos necesarios oportunamente.

Una vez que se aplican las acciones que se desprenden del plan, es conveniente monitorear constantemente los avances, evaluando los resultados alcanzados a partir de las metas previamente establecidas. De ser necesario, se replantean las acciones y en su caso las estrategias, de manera que se logre avanzar en la dirección correcta.

¹³ Mintzberg, Op. cit. Pág. 34.

¹⁴ Mintzberg, Op. cit. pp.17 y 468.

Además de lo contemplado en los párrafos anteriores para el ámbito empresarial, la gestión estratégica aplicada al sector público implica considerar cuatro dimensiones: legal, económica, administrativa y política; para que el análisis, diseño y aplicación de políticas públicas produzcan resultados que cumplan o incluso rebasen las expectativas de los ciudadanos, en tanto usuarios de los bienes y servicios que brinda el gobierno a través de sus dependencias y entidades, tal como lo refiere Aguilar¹⁵.

En el mundo actual donde la innovación, el conflicto y el avance tecnológico afectan todos los ámbitos de la vida diaria, los ciudadanos exigen mejores bienes y servicios con un manejo eficiente de los recursos. En este contexto, la gestión estratégica se vuelve indispensable para el sector público, pues como lo refiere Aguilar, ninguna organización tiene el futuro asegurado¹⁶.

De ahí la pertinencia de la gestión estratégica para el sector público, que equipa a las dependencias y entidades que conforman la administración gubernamental con un conjunto de herramientas y tecnologías, permitiéndoles construir un futuro alcanzable con los recursos disponibles para captar, cumplir o incluso rebasar las expectativas de los usuarios en relación con los bienes y servicios públicos que reciben.

La gestión estratégica vista como disciplina, comprende una serie de conceptos que vale la pena precisar, ya que el correcto entendimiento de los conceptos relacionados con la gestión estratégica, es una condición necesaria para su adecuada aplicación en el ámbito gubernamental, la hacienda pública y la AIE en particular.

En el siguiente apartado se abundará en los tipos de estrategias y algunas cuestiones sobre su elaboración y puesta en marcha.

1.2 Algunos Conceptos Aplicables de la Gestión Estratégica

Existen varios conceptos directamente relacionados con la gestión estratégica. De entrada todos parecen aplicables a la administración gubernamental, a la hacienda pública, y en especial a la Administración de Ingresos Estatales, más

¹⁵ Aguilar, *Op. Cit.*, pp. 281-282.

¹⁶ Aguilar, *Op. Cit.*, pp. 270.

conviene mencionar algunos de los más importantes: planeación estratégica, posicionamiento, entorno, capacidades centrales, misión, visión, análisis FODA, estrategias, indicadores y metas, estrategia, así como el Cuadro de mando. Se incluye también el concepto de Gestión para Resultados, ya que éste se orienta a la puesta en marcha del plan estratégico, lo que lo convierte en un concepto fundamental para lograr una gestión estratégica exitosa en el sector público. Finalmente, se propone un modelo integral de gestión estratégica.

1.2.1 Planeación Estratégica y Conceptos Relacionados: Posicionamiento, Entorno, Misión, Visión, Análisis FODA, Objetivos Estratégicos, Estrategias, Indicadores, Metas y Estratega

El concepto de *planeación estratégica* es uno de los más populares en este campo. Puede decirse que la mayor parte de las organizaciones se concentran en este punto. Empecemos por definirlo.

La Planeación Estratégica, refiere a una forma de planeación que se distingue por definir futuros deseados, pero también alcanzables. La novedad y especificidad de la PE respecto a otros modelos de planeación no radica ni en su plazo ni en la claridad de sus objetivos, sino en el *posicionamiento* y la consideración del entorno, tal como lo menciona Aguilar¹⁷.

El posicionamiento puede entenderse como una situación de reconocimiento público que una organización logra cuando en la provisión de determinados bienes y servicios públicos, se crea mayor valor público agregado, y esto se capta en la percepción de satisfacción, aprobación y confianza que manifiestan los usuarios por los bienes o servicios recibidos. El *posicionamiento* es resultado de la diferenciación de los productos de la organización en cuestión, respecto al de otras organizaciones, o bien, en la forma en que éstos se producen y/o se proporcionan.

En el sector público, de acuerdo con lo que afirma Aguilar, el *posicionamiento* está en las actividades de valor social que el Estado ha de desarrollar y que son su razón eterna de ser, en el hecho de que ataca problemas que los mercados

17 *Idem pp. 259, 279-281.*

no pueden resolver o que suponen resueltos para poder operar; además busca garantizar la vigencia de otros valores humanos que son indispensables para disfrutar de una vida asociada digna, justa y segura¹⁸. Para ello es fundamental que la organización pública establezca una cadena de agregación de valor público, de manera que pueda captarse y atenderse la expectativa de los usuarios en relación con los bienes y servicios públicos ofertados.

Ahora bien, una organización pública existe dentro de un **entorno**, que refiere a las cuestiones relevantes que pueden incidir directa o indirectamente en su presente y futuro, tales como: la situación y principales actividades económicas de la región, la identificación clara de los usuarios de los bienes y servicios públicos ofertados, los valores y la cultura predominantes, las organizaciones públicas y/o privadas del sector, así como la infraestructura, servicios y tecnologías disponibles.

Especial atención merece para el análisis estratégico del entorno la identificación clara de los usuarios y beneficiarios de los servicios que presta la organización, ya que de acuerdo con Aguilar, el diseño estratégico de una organización pública implica que sus bienes y servicios públicos generen valor a sus usuarios, llenen sus expectativas y amplíen sus oportunidades¹⁹.

El posicionamiento y la comprensión del entorno no son cuestiones que se den por sí solas o en automático dentro de una organización gubernamental, en realidad son posibles gracias a lo que Aguilar refiere como **capacidades centrales**, éstas son recursos y capacidades peculiares probadas tales como: la normatividad, la estructura organizativa, los activos con que cuenta la organización, los estilos directivos y las competencias profesionales del personal, aunque también existen otras capacidades medulares de tipo gerencial, como el trato con los clientes, con el personal, o de otro tipo²⁰.

Es importante resaltar que la AIE incide significativamente en las capacidades centrales del gobierno estatal al que pertenece, especialmente en los activos. Esta cuestión se aborda con más detalle en el capítulo 2 *Los elementos principales de la Administración de Ingresos Estatales vistos desde la gestión*

18 Ídem pág. 279.

19 Ídem, p. 298

20 Ídem, p. 277

estratégica.

Basados en Aguilar, hay al menos cinco condiciones para que un ejercicio de Planeación Estratégica sea exitoso:

1. **Actitudes de insatisfacción y autocrítica del desempeño actual de la organización, así como determinación por hacer mejor las cosas.** Esto implica voluntad de cambio o al menos de cerrar la brecha entre los resultados que se obtienen en el presente y los deseados o exigidos y hasta prescritos (constitucional o legalmente). No sólo por el titular de la organización, sino también por el cuerpo directivo y el personal.
2. **Conciencia de la limitación o escasez de recursos.** De aquí se desprende:
3. **La búsqueda entre los futuros disponibles y los futuros deseados;**
4. **La conciencia de riesgos y costos personales y organizacionales que implica el cambio, así como:**
5. **La disposición a actuar conscientes de la situación, con la audacia que se requiere²¹.**

Ahora bien, un ejercicio de planeación estratégica empieza por establecer la Misión, que consiste en definir claramente el propósito que justifica la existencia de la organización pública en cuestión, a partir de su función esencial e invariable.

Para definir la **Misión**, en el caso de las organizaciones del sector público resulta de gran utilidad revisar la normatividad aplicable. Ya sea el artículo que establece el objeto y las atribuciones de la dependencia, órgano desconcentrado u organismo descentralizado, normalmente establecido en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, o en el decreto de creación correspondiente.

La *Misión* de una organización pública determinada incluye lo que hace, la población objetivo a la que va dirigida, el propósito que pretende alcanzar a través de los bienes y servicios públicos ofertados, los atributos de valor público, y aquello que la distingue en su campo de actividad, como puede ser

²¹ *Ídem*, pág. 260.

el beneficio que acaso ninguna otra organización genera.

Los **atributos de valor público** llenan de significado y le dan fuerza a la *Misión*, lo que puede motivar al personal de la organización a cumplirla, al tiempo de dar confianza a los usuarios de que se avanza en la dirección correcta.

Por ejemplo, la AIE lleva a cabo una de las principales funciones inherentes a la actividad gubernamental, que le permite al gobierno captar recursos para atender las necesidades de la comunidad, preferentemente sin recurrir al endeudamiento. En el apartado 2.2 *Atributos de valor de la Administración de Ingresos Estatales* se abundará al respecto.

Por su parte, la **Visión** es la imagen-objetivo que plasma un futuro deseable, un estado superior al actual, en el cual una determinada organización gubernamental ha logrado generar grandes beneficios a los usuarios y alcanzado cierto prestigio en su campo de actividad. Por ello es importante que la *Visión* defina aspectos puntuales sobre la calidad de los bienes y servicios públicos que la organización oferta; el perfil específico de la población objetivo, así como las características principales de las capacidades centrales que la organización habrá desarrollado para cumplir con la Misión. De una Visión adecuadamente formulada, se desprende una agenda de actuación que permite mantener el rumbo de la organización pública en cuestión.

Ahora bien, el **Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA)** permite realizar un diagnóstico sobre la realidad interna (vista como *Fortalezas y Debilidades*, o bien como *Análisis Interno*) y del contexto externo de la AIE (visto como *Oportunidades y Amenazas*, o bien como *Análisis Externo*).

El Análisis FODA le permite a la AIE tener un punto de referencia entre la *Visión* y su situación actual, así como el avance que se lleva en relación con el cumplimiento de la Misión. Este análisis representa una valiosa guía para los directivos y el personal de la Administración de Ingresos Estatales, ya que de acuerdo con Aguilar, esta herramienta de la planeación estratégica les permite saber si en las circunstancias internas y externas actuales, pueden realizarse los objetivos de la Misión y los futuros considerados por la Visión, con las

características y en los tiempos definidos.²²(Ver Esquema 1).

Esquema 1. Elementos del Análisis FODA

Análisis FODA	Análisis del interno	Análisis del entorno
Aspectos positivos	Fortalezas	Oportunidades
Aspectos negativos	Debilidades	Amenazas

El eje de actuación para una Administración de Ingresos Estatales, son los ingresos recaudados y el costo de recaudación, que dependen en gran medida de la calidad de los bienes y servicios fiscales brindados al contribuyente, así como del desempeño y engranaje del ciclo tributario: registro de contribuyentes, control de obligaciones, auditoría y aplicación de facultades de comprobación, incluyendo multas, cobro coactivo y aplicación del procedimiento administrativo de ejecución.

Conviene advertir que en la realización del Análisis FODA se pueden cometer errores o deficiencias, que afectan el diseño de estrategias apropiadas, la consecución de metas y el desempeño de la AIE en su conjunto. Algunas de las deficiencias más comunes, de acuerdo con Codina (2011) son: confundir los términos *Oportunidad* por *Fortaleza* y *Debilidad* por *Amenaza*; o bien, limitar el análisis únicamente a las cuestiones económicas²³.

Con el fin de evitar estas deficiencias en el uso del FODA, a continuación se presenta un Cuadro que contiene algunos de los asuntos más relevantes que conviene revisar en el Análisis del Interno y del Entorno de una Administración de Ingresos Estatales. Es necesario aclarar que cuando un asunto se encuentra en una situación favorable o positiva, puede considerarse como *Fortaleza* -si se trata del Interno- u *Oportunidad* -si se trata del Entorno-. En contrapartida, si el asunto en cuestión se encuentra en una situación desfavorable o negativa,

²² *Ídem*, págs. 292 y 298.

²³ Codina Jiménez, A. (2011). *Deficiencias en el uso del FODA causas y sugerencias*. Revista Ciencias Estratégicas, 19(25), páginas 89-100.

puede considerarse como *Debilidad* -si es del Interno-, o *Amenaza* -si es del Entorno-. (Ver Esquema 2).

Esquema 2. Algunos Asuntos a Considerar en el Análisis del Interno y del Entorno de la Administración de Ingresos Estatales

Análisis del Interno

- ❑ **Recursos humanos:** Cantidad, competencias profesionales, edad, experiencia y certificación en relación con el puesto, vocación de servicio.
- ❑ **Normatividad** (Leyes, Reglamentos, Acuerdos, Convenios y otras disposiciones aplicables): Naturaleza de la organización, bienes y servicios públicos a cargo, competencia jurídica para actuar en los asuntos correspondientes, claridad, suficiencia y actualidad de la normatividad aplicable a los usuarios.
- ❑ **Estructura organizativa:** Delimitación de funciones y obligaciones entre las unidades responsables adscritas a la organización, incluye procesos integrados con soporte tecnológico para eslabonar la cadena de agregación de valor.
- ❑ **Estilo directivo:** Conocimiento y experiencia en la materia propia de la organización, distribución del trabajo, asignación de recursos, colaboración, comunicación, apertura a la mejora y el cambio, atención de conflictos, congruencia, toma de decisiones, sentido de trascendencia, cercanía y motivación al personal.
- ❑ **Activos:** Presupuesto para operación e inversión, infraestructura tecnológica, Cuadro de mando y sistemas informáticos de apoyo, instalaciones modernas, suficientes, funcionales, mobiliario, equipo, vehículos, centro de información y documentación, programas y proyectos alineados con el Plan Estatal de Desarrollo vigente, Logros alcanzados, imagen, confianza y aceptación de los usuarios.

Análisis del Entorno

- ❑ **Relaciones Intergubernamentales:** Compatibilidad y cercanía con programas, proyectos y acciones de otros entes a nivel estatal, federal y municipal, posibilidad de gestionar recursos.
- ❑ **Economía:** Principales actividades económicas, empleo, nivel de ingresos de la población, situación actual y perspectivas hacia el futuro.
- ❑ **Aspectos sociales y culturales:** Salud y riesgos sanitarios, educación, grado de escolaridad, cultura y valores dominantes, cercanía con medios de comunicación más influyentes.
- ❑ **Energía y medio ambiente:** Disponibilidad de agua potable, energía, clima imperante, obligatoriedad de separación de residuos y reciclaje.
- ❑ **Tecnologías y servicios disponibles:** Nivel de aprovechamiento de los servicios ofrecidos a través de Tecnologías de la Información y la Comunicación, penetración del uso de Internet, acceso de la población a los servicios financieros.
- ❑ **Seguridad y protección civil:** Seguridad pública, obligatoriedad de contar con personal de seguridad pública en las instalaciones de la organización, disposiciones y procedimientos a observar en materia de protección civil.
- ❑ **“Tiempos” en la gestión gubernamental y los procesos electorales:** inicio o final de la administración en turno, cercanía con los procesos electorales.
- ❑ **Leyes federales y Tratados internacionales:** Disposiciones aplicables que inciden en la materia propia de la organización.

Fuente: Elaboración propia.

El Análisis FODA, es ante todo, un ejercicio de percepción alineado con la realidad, por ello es importante partir de la información más objetiva disponible, en particular estadísticas e indicadores publicados en los informes financieros y de gestión de la Administración de Ingresos Estatales, así como información oficial en materia fiscal. Conviene hacer una adecuada interpretación de esta

información, que la ponga en contexto y en su justa medida.

La perspectiva que resulta de interpretar la información objetiva, puede nutrirse con las opiniones del personal y de los directivos de la Administración de Ingresos Estatales, de representantes de organismos empresariales, así como de otros agentes públicos y privados que realizan actividades en materia fiscal, como personal del SAT, personas encargadas de llevar la contabilidad de personas físicas y morales, además de investigadores, académicos y líderes de opinión destacados en materia fiscal estatal. En su caso, también conviene invitar personal de las Aduanas del SAT, si la Entidad Federativa se preocupa por aprovechar al máximo las funciones del Anexo 8 en materia de comercio exterior, establecido en el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (CCAMFF).

Para que el FODA sea un adecuado ejercicio de percepción completo, representativo y pertinente de lo que acontece en la AIE y su entorno, es necesario que los participantes se sientan en confianza para expresar sus opiniones.

Es importante mencionar que hay asuntos del Análisis FODA que son fácilmente cuantificables, mientras que otros son intangibles por lo que resultan difíciles de cuantificar, pero contribuyen a sensibilizar al personal de la AIE en cuanto a que afectan su desempeño. Aunque tanto los asuntos cuantitativos como cualitativos son importantes, es más fácil establecer metas cuando se dispone de información cuantitativa, como indicadores e información estadística, de preferencia reciente y comparable.

De manera más específica y basados en Aguilar²⁴, en el **Análisis del Interno Fortaleza** son las capacidades que una AIE determinada tiene a su disposición para relacionarse positivamente con su entorno. Las fortalezas son los asuntos internos que aumentan la capacidad de efectuar los objetivos de Misión y los futuros de la Visión y que permiten alcanzar el posicionamiento en materia fiscal, especialmente en la calidad de servicios al contribuyente, en el monto de recaudación y eficiencia recaudatoria, en la capacidad para detectar a los contribuyentes omisos y evasores fiscales, así como para emprender acciones

²⁴ Aguilar, *Op. Cit.*, páginas 299 y 300.

eficaces con la rapidez necesaria para mantener alta la percepción de riesgo fiscal entre los contribuyentes.

Por tanto, **Debilidades** son las incapacidades de la AIE para enfrentar exitosamente los retos, restricciones y amenazas del entorno, por lo que representan los asuntos internos que obstaculizan, disminuyen la probabilidad de realizar la Misión/Visión de la AIE determinada, o bien la hacen demasiado costosa, en consecuencia, hacen prácticamente imposible obtener y mantener el posicionamiento fiscal en la entidad federativa correspondiente.

En cuanto al **análisis del entorno**, **Oportunidades** son los asuntos del entorno que están bajo el control de la AIE determinada y que pueden aprovecharse o manejarse en función de los objetivos considerados por la Misión/Visión. Por ejemplo, la cultura de pago de impuestos se fortalece, en la medida en que la AIE incrementa la percepción de riesgo entre los contribuyentes estatales. En cuanto a los “tiempos”, es recomendable emprender una planeación estratégica cuando se está al principio de la administración gubernamental.

Amenazas son las situaciones del entorno que rebasan los controles, capacidades y alcances de la Administración de Ingresos Estatales, por lo que representan las limitaciones y adversidades, que disminuyen la probabilidad de realizar la Misión/Visión o bien, pueden hacerla demasiado costosa. (Ver Esquema 3.).

Esquema 3. Análisis FODA Aplicable a una Administración de Ingresos Estatales (AIE)

	Análisis del interno	Análisis del entorno
Aspectos positivos	Fortalezas Capacidades que una AIE determinada tiene a su disposición para relacionarse positivamente con su entorno, contribuyen a efectuar los objetivos de Misión y los futuros de la Visión y alcanzar el posicionamiento en materia fiscal.	Oportunidades. Asuntos del entorno que están bajo el control de la AIE y que pueden aprovecharse o manejarse en función de los objetivos considerados por la Misión/Visión.
Aspectos negativos	Debilidades Incapacidades de la AIE para enfrentar exitosamente los retos, restricciones y amenazas del entorno, obstaculizan, disminuyen la probabilidad de realizar la Misión/Visión o la hacen demasiado costosa.	Amenazas Situaciones del entorno que rebasan los controles, capacidades y alcances de la AIE, representan las limitaciones y adversidades que disminuyen la probabilidad de realizar la Misión/Visión o bien, pueden hacerla demasiado costosa.

Fuente: Elaboración basada en Aguilar (2011).

De los resultados que arroja el Análisis FODA se desprende una Agenda sobre lo que la AIE tiene que hacer, mantener, mejorar o transformar, a través del uso inteligente de las capacidades centrales: el marco jurídico y normativo, la estructura organizativa, el estilo directivo, los activos con que cuenta y las competencias profesionales del personal.

Como lo refiere Aguilar:

*“El análisis FODA permite conocer lo que una organización tiene que hacer (los cambios y los costos que implican) para incrementar sus FO y disminuir sus DA y, por ende, lo que se tiene que hacer a fin de lograr la excelencia de su servicio frente a sus usuarios y frente a otros agentes, sean competidores o simplemente concurrentes en su campo de actividad. Los resultados del análisis representan la referencia básica para la elaboración de la estrategia, pues descubren y señalan los asuntos estratégicos, es decir, aquellas situaciones internas y externas que, al ser examinadas en su relación con el logro de la visión, revisten valor o importancia estratégica porque son factores decisivos para producirla, por cuanto la posibilitan o la inhiben”.*²⁵

25 Ídem. Página 301.

Vale la pena mencionar que una AIE que cuente con competencias centrales bien desarrolladas, dispone de mayores oportunidades para realizar sus objetivos institucionales, y viceversa.

Ahora bien, las **estrategias a aplicar**, están determinadas por el análisis FODA. Como se vio en el apartado 1.1 la estrategia es una metodología de la acción, que para lograr el objetivo propuesto, toma en cuenta las capacidades centrales y el entorno.

Las estrategias conducen a una AIE a incidir positivamente en su entorno y avanzar hacia la realización de la visión, disminuyendo sus debilidades e incrementando las fortalezas internas, para aprovechar inteligentemente las oportunidades que ofrece el entorno y neutralizar exitosamente las amenazas y adversidades. Por ello, es común incluir estrategias enfocadas a impulsar el desarrollo de las capacidades centrales que resulten críticas para lidiar positivamente con el entorno de una determinada Administración de Ingresos Estatales, lo que implica la atención oportuna de sus debilidades, así como el posible “blindaje” ante determinadas amenazas externas.

De acuerdo con Porter, existen tres tipos de estrategias “genéricas” para alcanzar un desempeño superior al promedio: **liderazgo de costos** (producir al costo más bajo posible), **diferenciación** (desarrollo de productos y servicios únicos con base en la lealtad del usuario hacia la marca) y **concentración** (en determinados grupos de clientes, líneas de productos o mercados geográficos)²⁶. **Las estrategias “genéricas”** fueron pensadas para la industria y el mundo empresarial, pero también pueden ser aplicadas al sector público y por tanto, a la Administración de Ingresos Estatales.

De acuerdo con Aguilar, en el sector público las estrategias suelen tomar la forma de: iniciativas legales; iniciativas hacendarias; políticas públicas; iniciativas administrativas y proyectos de inversión, con el fin de traducirse en actividades realizables por las unidades administrativas de la organización pública en cuestión, que cuentan con la autoridad y los recursos para actuar²⁷.

Con base en lo planteado anteriormente por Porter y Aguilar, es posible

²⁶ Porter, Michael E (1985): *La ventaja competitiva*. México. CECSA. p. 11

²⁷ *Ídem*, p. 308 y 315.

establecer una serie de estrategias “*genéricas*” aplicables a organizaciones públicas con funciones similares, lo que nos permite proponer un conjunto de éstas. En el apartado 2.5 *Estrategias genéricas para la Administración de Ingresos Estatales*, que conviene tomar en cuenta y ajustar de acuerdo con las características particulares y las situaciones que se presenten en cada entidad federativa.

Ahora bien, en relación con los ***indicadores***, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, un indicador refiere a: “variable o factor cuantitativo o cualitativo que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, reflejar los cambios vinculados con una intervención o ayudar a evaluar los resultados”²⁸. Este concepto de *indicador*, puede aplicarse a la administración hacendaria y en particular a la Administración de Ingresos Estatales, lo que nos permite definirlo como una variable o factor cuantitativo o cualitativo que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, reflejar los cambios vinculados con la gestión de los ingresos estatales o ayudar a evaluar los resultados alcanzados durante un periodo determinado.

Es importante que un *indicador* reúna varias características, para que convenga utilizarlo. En ese sentido algunas de las características más recomendadas para un indicador^{29 30} es que sea:

28 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE (2010) *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. OCDE. Francia. Pág. 25. Consultado en sitio web: <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf>

29 Bobay, Frederic (2008) *El Presupuesto Basado en el Desempeño y la Prestación de Servicios Públicos en Francia*. INDETEC. Revista Trimestre Fiscal número 87. (Traducción de Mónica Buenrostro Bermúdez)P.135

30 Schiavo-Campo, S. 1999. “Performance in the Public Sector”, *Asian Journal of Political Science* 7 (2). Tomado de: *La calidad del gasto público*. Nota número 7 – Enero de 2009. P.2

Esquema 4. Características más Recomendadas para un Indicador

Característica	Definición
Pertinente	Debe ser capaz de medir los resultados efectivamente obtenidos.
Cuantificable	Debe traducirse en una cantidad, en una medida.
Útil	Debe ser proporcionado a intervalos regulares, prestarse a la comparación y ser fácil de entender.
Sólido	Debe ser duradero, fiable.
Económico	Debe ser obtenido a un costo razonable.
Monitoreable	Debe tomar la información directamente de las fuentes generadoras, a través de los sistemas o aplicaciones disponibles.
Verificable y auditable	Su cálculo debe ser revisable, preferentemente por organismos de control y auditoría gubernamental, o bien por instancias externas.

Fuente: Elaboración basada en Bobay, Frederic (2008, página 135) y en Schiavo-Campo, S. 1999. "Performance in the Public Sector", Asian Journal of Political Science 7 (2). Tomado de: La calidad del gasto público. Nota número 7 – Enero de 2009. Página.2

Sobre la definición de los indicadores, es muy importante considerar las necesidades de información de las diversas áreas relacionadas con la Administración de Ingresos Estatales, así como de las unidades administrativas encargadas de la administración de la Hacienda Pública Estatal, basadas en lo que les marca la Ley pero también en lo que necesitan para llevar a cabo una operación adecuada.

Ahora bien, con respecto a los tipos de indicadores, básicamente pueden distinguirse dos: los indicadores estratégicos y los indicadores de gestión. Los **indicadores estratégicos** refieren al cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los programas presupuestarios, mientras que los **indicadores de gestión** refieren al avance y logro de procesos y actividades encaminados a generar y entregar tanto bienes como servicios públicos³¹. Esta clasificación es utilizada en la Metodología de Marco Lógico (MML), vigente tanto a nivel federal como en la mayoría de las entidades federativas de nuestro país, concretamente para la elaboración de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR).

³¹ SHCP y CONEVAL (2010) Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos. SHCPP.17. Consultado en el sitio web: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Documentos%20Recientes/guia_ind_estrategicos20100823.pdf

En lo que respecta a las dimensiones a medir a través de indicadores, entre las más utilizadas^{32 33} pueden incluirse las siguientes:

Esquema 5. Dimensiones a Medir a Través de Indicadores

Dimensión	Qué mide
Eficacia	Mide el nivel de cumplimiento de las metas y objetivos trazados.
Eficiencia	Busca medir qué tan bien se han utilizado los recursos en la producción de los resultados.
Calidad	Busca evaluar atributos de los bienes o servicios producidos por el programa respecto a normas o referencias externas, o bien, a las expectativas de los usuarios de los bienes y servicios públicos.
Economía	Mide la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros asignados.
Cobertura	Mide la cantidad o porcentaje abarcado por una cosa o actividad, así como por bienes y servicios públicos.

Fuente: OCDE (2010, páginas 19 – 22) y en SHCP y CONEVAL (2010, página 22.)

Antes de continuar, conviene hacer una precisión sobre el uso recomendado de los indicadores. Si bien es cierto que un indicador de gestión es un elemento fundamental para hacer una valoración objetiva del desempeño, es conveniente analizarlo dentro de su contexto, ya que por sí mismo no proporciona las causas del comportamiento que registra, ni define por sí solo alternativas de acción, en especial cuando los niveles de actuación registrados distan de ser satisfactorios.

En el apartado 2.6 *Algunos indicadores para la Administración de Ingresos Estatales* se incluye un listado que puede resultar de utilidad, o al menos, una referencia para monitorear el comportamiento.

En relación con las metas, de acuerdo con la Real Academia Española meta significa. “Fin al que se dirigen las acciones o deseos de alguien”³⁴.

Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público refiere en el Glosario

32 OCDE. Op. Cit. P.19 - 22

33 SHCP y CONEVAL. Op. Cit. P. 22.

34 Tomado de la página de internet de la Real Academia Española: <http://lema.rae.es/drae/?val=meta>

de términos que la meta: “*Permite establecer límites o niveles máximos de logro, comunica el nivel de desempeño esperado por la organización, y permite enfocarla hacia la mejora.*”³⁵

La definición de metas permite establecer un límite cuantificable de logro, preferentemente determinado en uno o varios indicadores, en relación con un objetivo determinado de una organización pública, cuyo resultado será alcanzable dentro de un periodo determinado, a partir de un conjunto de acciones específicas y recursos asignados.

Toca el turno de definir el concepto **estratega**. Un *estratega* es una persona que ocupa una posición relevante dentro de una organización, con capacidad de decisión y de movilización de los recursos disponibles, con la característica particular, de acuerdo con Aguilar, de saber utilizar estratégicamente las indicaciones del plan estratégico³⁶, y que como advierte Gallego, más que esforzarse en lograr una serie de objetivos, se enfoca en ser la persona capaz de reconocer los puntos fuertes y débiles de la organización (y de sí mismo), teniendo claro lo que quiere atraer de los demás, el terreno donde se sitúa la acción³⁷ y lo que tiene que hacer para conducir a la organización a alcanzar las metas, lograr los objetivos propuestos, y así avanzar hacia el cumplimiento de la Misión.

Como puede verse, si bien todo funcionario –no sólo el Titular o principal responsable de la organización- puede convertirse en estratega, esta condición no se consigue en automático, sino que se requiere de dominio personal, de experiencia aplicada traducida en éxitos, fracasos y especialmente aprendizajes profesionales que son de gran valía para comprender el comportamiento del ámbito en el que se desenvuelve tanto la persona como la organización, así como dotes de liderazgo y gestión para motivar a todo el personal de la organización a través de una *Visión* que les inspire a dar lo mejor de sí mismos para cumplir la *Misión*.

Aunque puede decirse que realizar exitosamente una *planeación estratégica*

35 Tomado de la página de internet de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/glosario.aspx

36 Aguilar, Op. Cit. P. 258.

37 Gallego, Op. Cit. P. 49.

representa un logro para la organización pública en cuestión, a través del *Plan Estratégico* correspondiente, en ocasiones el ejercicio se queda en buenas intenciones y el Plan no se pone en marcha, a menos que se pase de la planeación a la acción, a través de una adecuada *gestión para resultados*.

La idea es que la estrategia se transforme en un conjunto de acciones específicas, integradas en programas presupuestales y operativos realizables por el personal de las distintas áreas de la organización.

Por su parte, la **Gestión para Resultados** es una metodología que consiste en alinear los objetivos estratégicos, con acciones, metas, responsables y tiempos de entrega específicos, a los que se les asigna presupuesto, monitorea su avance y evalúa su desempeño.

La Gestión para Resultados, refiere al conjunto de componentes, factores y agentes que forman parte del proceso de creación de *valor público*; en donde son relevantes: los objetivos de desarrollo, la asignación de recursos al proceso de creación de valor, los costos de producción, y los bienes y servicios que se producen y entregan a la población (SHCP, 2008).

En el capítulo 5 *La Gestión para resultados y la Administración de Ingresos Estatales*, se aborda con más detalle esta herramienta de la Nueva Gestión pública, que permite articular lo estratégico con la operación.

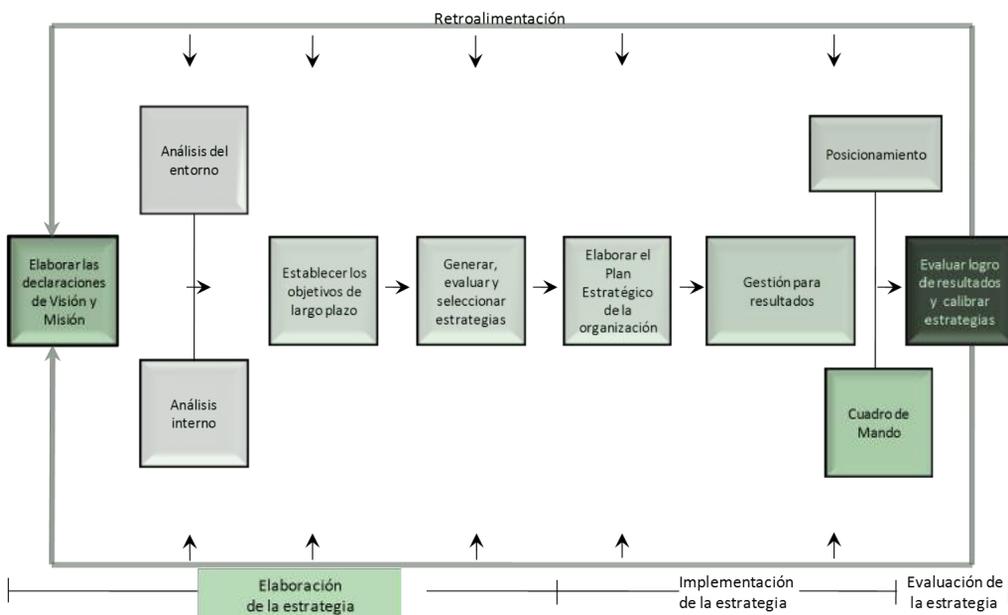
Ahora bien, visto como un concepto, un **Cuadro de Mando** puede ser definido como una herramienta de medición y control, que presenta la información de forma gráfica, apoyada en las tecnologías de información y comunicación, compuesta por un conjunto de variables o indicadores, comparables con parámetros de referencia, vinculada a iniciativas o acciones y alineada tanto a metas como a estrategias de una organización, que preferentemente está conectada con los sistemas informáticos para captar la información en tiempo real.

En el apartado 6.3 *La conformación del Cuadro de Mando para la Administración de Ingresos Estatales*, se abordará con más detalle esta herramienta.

1.2.2 Modelo de Gestión Estratégica

De acuerdo a lo que se expuso en el apartado 1.2, a continuación se presenta de forma gráfica, el Modelo de Gestión Estratégica dividido en tres etapas: Formulación, Implementación y Evaluación de la estrategia. (Ver Esquema 6).

Esquema 6. Modelo de Gestión Estratégica Aplicable a la Administración de Ingresos Estatales



Basado en: Fred R. David, "Cómo las empresas definen la Misión" *Planeación de largo alcance* 22, no. 3 (Junio de 1988): 40, citado por Fred R. David (2001), "Gestión estratégica. Conceptos y casos" Octava edición. Prentice Hall. Nueva Jersey. Página 13.

Este modelo de gestión estratégica aplicable a la AIE inicia a partir de las declaraciones de Misión y Visión. Al analizar el entorno y la situación de una organización en cuestión, es posible establecer los objetivos de largo plazo, así como las estrategias para alcanzarlos, con base en los recursos y capacidades centrales disponibles.

Una vez que se tiene el Plan Estratégico de una AIE determinada, es necesario

aplicar la Gestión para Resultados, de manera que las estrategias se traduzcan en acciones con metas específicas, alineadas con una serie de indicadores. El propósito es lograr un adecuado posicionamiento de la AIE de una determinada entidad federativa.

Con base en un Sistema de Evaluación de Desempeño, se evalúa el logro de resultados, se calibran las estrategias aplicadas y de ser necesario, se llevan a cabo los ajustes que resulten convenientes. Es importante dar seguimiento periódico a las acciones realizadas, preferentemente a través de un Cuadro de Mando, ya que esta herramienta gráfica permite generar acuerdos y tomar decisiones en sintonía con las demás áreas para lograr las metas que atañen a toda la AIE.

Una adecuada gestión estratégica, necesita de parte de los funcionarios de una determinada Administración de Ingresos Estatales, disposición a la autocrítica y a la retroalimentación que permitan mantener clara su percepción para sacar provecho de los aprendizajes adquiridos y aplicarlos cuando conviene, de acuerdo con las situaciones que se presenten.

CAPÍTULO 2. LOS ELEMENTOS PRINCIPALES DE LA ADMINISTRACIÓN DE INGRESOS ESTATALES VISTOS DESDE LA GESTIÓN ESTRATÉGICA

Este capítulo aborda en primer lugar, la relación de la AIE con las capacidades centrales del Gobierno Estatal, posteriormente identifica sus atributos de valor, y su relación con el ciclo tributario. Después propone una serie de estrategias genéricas y al final del capítulo se presentan algunos indicadores estratégicos y de gestión.

2.1 Relación de la Administración de Ingresos Estatales con las Capacidades Centrales del Gobierno Estatal

La Administración de Ingresos Estatales tiene al menos dos relaciones con las capacidades centrales del Gobierno Estatal: por un lado es parte de una capacidad central, al recaudar los ingresos fiscales, y tiene a su vez una serie de capacidades centrales para cumplir con su cometido.

2.1.1 La Administración de los Ingresos Estatales Vista como una Capacidad Central del Gobierno Estatal

La Administración de los Ingresos Estatales forma parte de una capacidad central del Gobierno Estatal, encargada de recaudar los ingresos fiscales que permiten solventar la atención de las necesidades de la comunidad y financiar las acciones establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo correspondiente.

La Secretaría de Finanzas o su equivalente, es la principal dependencia del Ejecutivo Estatal responsable de la recaudación de todos los ingresos estatales, incluyendo, además de los ingresos fiscales, las participaciones federales, las aportaciones federales, el financiamiento, la administración financiera, así como la captación de los ingresos federales para financiar proyectos específicos.

La captación de ingresos es parte esencial de la hacienda pública. De acuerdo con Aguilar:

“(...) la hacienda pública es el centro de inteligencia económica del estado, que se encarga de calcular y obtener la cantidad de recursos que el estado requiere para poder operar, de asegurar que exista sostenidamente el equilibrio entre los ingresos y egresos del estado (...), así como de asignar

*los recursos con racionalidad, de modo que las actividades que emprende el gobierno se desarrollen en modo costo eficiente*³⁸”.

Es necesario precisar que para los propósitos de esta investigación, sobre la hacienda pública sólo se contempla la Administración de Ingresos Estatales, aunque sería conveniente realizar en el futuro una investigación sobre la gestión estratégica aplicada al presupuesto y el gasto público estatal.

Como se vio en el Capítulo 1, la situación en que se encuentren las capacidades centrales favorece, limita o incluso impide el logro de la Misión de cualquier organización. Por ello ante la creciente exigencia de la ciudadanía por bienes y servicios públicos con mayor cobertura y de mejor calidad, prácticamente todas las áreas encargadas de la Administración de Ingresos, ya sea a nivel federal, estatal o municipal, se interesan cada vez más en incrementar la recaudación de ingresos estatales. Esta tendencia no sólo abarca a nuestro país, sino que está presente en varios países del continente americano y en muchas otras partes del mundo, como lo advierte el Manual de Administración Tributaria del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), publicado en 2011³⁹. De acuerdo con el CIAT, (...) *la tributación es fundamental para crear y apoyar las funciones básicas de un Estado efectivo.*”⁴⁰

En México, a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y en particular, del sistema de participaciones, las entidades federativas y los municipios captan una cantidad considerable de ingresos. En los últimos años el sistema de participaciones ha establecido incentivos para que las entidades federativas incrementen la recaudación de ingresos propios y promuevan el crecimiento económico.

Conviene mencionar que una determinada AIE está condicionada por un conjunto de capacidades centrales: disposiciones jurídicas y normativas aplicables, estructura organizativa, activos, competencias profesionales del

38 Aguilar, Villanueva Luis F. (2010): *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad. Proyecto México. Ciudad de México. Pág. 49.

39 Alink, Matthijs y Victor van Kommer (2011): *Manual de Administración Tributaria*. CIAT y el IBFD. Consultado del sitio de internet: <http://www.ciat.org/index.php/novedades/2773.html> el día 10 de septiembre de 2014. Páginas VIII, XIII y XIV.

40 Alink, Matthijs y Victor van Kommer. *Op. Cit.* página 24.

personal asignado y un estilo de liderazgo basado en el perfil del funcionario que la encabece. Las capacidades centrales juegan un papel fundamental para el buen desempeño de toda Administración de Ingresos Estatales.

A continuación, se mencionará de manera breve cada una de las capacidades centrales que conforman una determinada Administración de Ingresos Estatales.

2.1.2 Las capacidades Centrales de la Administración de Ingresos Estatales

En este apartado se abordará lo relativo a: las disposiciones jurídicas y normativas aplicables, la estructura organizativa, los activos, los estilos directivos y las competencias del personal.

Conviene mencionar que en la práctica, muchas de las capacidades centrales están dadas, de forma tal que una AIE tiene un limitado margen de acción, por lo que le resulta estratégico hacer el mejor uso posible de las mismas.

Las disposiciones jurídicas y normativas aplicables

Las disposiciones jurídicas y normativas aplicables por la Administración de Ingresos Estatales, emanan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la propia Constitución de la entidad federativa correspondiente, así como de varias leyes y disposiciones normativas aplicables a nivel federal y estatal, así como de los Convenios de colaboración administrativa en materia fiscal con la Federación y los Municipios.

Entre las leyes federales en materia fiscal podemos mencionar:

- Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente
- Ley Aduanera
- Ley de Comercio Exterior
- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley Federal de Derechos
- Código Fiscal de la Federación

- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
- Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos
- Ley del Impuesto sobre la Renta
- Ley del Impuesto al Valor Agregado
- Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
- Ley del Servicio de Administración Tributaria
- Ley Federal de los Derechos del Contribuyente
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación
- Ley General de Contabilidad Gubernamental
- Presupuesto de Egresos de la Federación

Entre las leyes estatales en materia fiscal podemos mencionar:

- Ley de Ingresos de la entidad federativa para el ejercicio fiscal correspondiente
- Ley de Hacienda del Estado
- Ley de Catastro
- Ley de Coordinación Fiscal y/o Hacendaria
- Ley Orgánica de la Administración Pública o del Poder Ejecutivo Estatal
- Ley de Fiscalización Superior
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado
- Presupuesto de Egresos de la entidad federativa correspondiente.

Conviene mencionar que de las leyes se desprenden los reglamentos correspondientes, por lo que es importante revisar las disposiciones que resulten aplicables para la Administración de Ingresos Estatales.

Si bien limitada por el marco jurídico y normativo mencionado, la AIE tiene cierto margen para establecer disposiciones fiscales de carácter general. Además, gracias al perfil técnico en materia fiscal, la Administración de Ingresos Estatales puede asistir al Ejecutivo estatal en la reforma de leyes y disposiciones normativas en materia fiscal.

La estructura organizativa

El concepto de estructura organizativa refiere a la forma de ordenar las

funciones, procesos y servicios que una determinada organización tiene a su cargo, para cumplir con su cometido.

De acuerdo con Mintzberg (2004), cada actividad humana organizada da origen a dos requerimientos fundamentales y opuestos: la división de trabajo entre varias tareas a desempeñar, y la coordinación de estas tareas para consumir la actividad⁴¹.

A partir de esta afirmación, Mintzberg definió cinco mecanismos coordinadores para explicar las maneras fundamentales en que las organizaciones coordinan su trabajo:

- 1. Ajuste mutuo.-** Logra la coordinación de trabajo por el simple proceso de la comunicación informal. El control del trabajo descansa en los que lo efectúan. Es utilizado en las organizaciones más simples (Por ejemplo: dos hombres en una canoa) y también en las más complicadas (Por ejemplo: miles de personas para poner a un hombre en la luna) ya que el éxito de la empresa depende primeramente de la habilidad de los especialistas de adaptarse entre ellos a lo largo de una ruta desconocida. En una AIE, el ajuste mutuo se manifiesta cuando dos o más áreas trabajan de forma conjunta, por ejemplo, las áreas de registro de contribuyentes, control de obligaciones y atención al contribuyente, al aplicar un programa de actualización y registro de contribuyentes estatales.
- 2. Supervisión directa.-** Logra la coordinación al tener una persona que toma la responsabilidad por el trabajo de otras, emitiendo instrucciones para ellas y supervisando sus acciones. “Un cerebro que coordina varias manos”. Por ejemplo: Más de cinco o seis personas trabajando en un taller de cerámica, o 15 personas trabajando en una canoa de guerra. En el caso de una AIE, la supervisión directa se manifiesta en acciones tales como: un jefe de oficina recaudadora, o un supervisor de ejecutores fiscales.
- 3. Estandarización de procesos de trabajo.-** Cuando los contenidos del trabajo están especificados o programados. Se utiliza principalmente para tareas rutinarias como rellenar tartas en una pastelería. Algunas normas

41 Mintzberg, Henry (2004). *Diseño de organizaciones eficientes*. Editorial El Ateneo. Buenos Aires. Página 6.

de trabajo dejan lugar para maniobrar. Por ejemplo: un agente comprador debe obtener al menos tres ofertas cuando las órdenes rebasen \$100,000 pesos. En las AIE cada vez con mayor frecuencia se ven estándares de servicio tales como: solicitar al contribuyente omiso el pago de las contribuciones vencidas, tan pronto como concluye el plazo.

4. **Estandarización de producciones de trabajo.**- Cuando el resultado del trabajo –por ejemplo, las dimensiones del producto o del desempeño– están especificados, cómo se logra, es problema de las personas implicadas. Ejemplos: el conductor de un taxi al que el pasajero le dice a dónde va. En el caso de una AIE, la estandarización de producciones de trabajo se manifiesta en relación con las metas, por ejemplo: los directores responsables de alcanzar las metas de recaudación, fiscalización y de cumplimiento de los contribuyentes en el tercer trimestre de 2015.
5. **Estandarización de destreza de trabajadores.**- La destreza y conocimientos son estandarizados cuando está especificado el tipo de capacitación que se requiere para efectuar el trabajo. Comúnmente el trabajador es capacitado aun antes de unirse a la organización. Ejemplo: la contratación de médicos en un hospital.⁴² En la AIE la estandarización de destreza de trabajadores se manifiesta al definir el perfil profesional para ocupar un determinado puesto o bien, al momento de capacitar al personal para que realice una función específica, por ejemplo: utilizar el sistema para administrar el impuesto sobre nóminas.

Para definir un modelo de estructura organizativa, Mintzberg propuso una estructura general, integrada por cinco elementos: el ápice estratégico, la línea media, el núcleo de operaciones, la tecno estructura y el staff de apoyo.

- **El Ápice estratégico** está representado por el Director o Gerente General. Su función principal es estar al pendiente de la organización en su conjunto y del cumplimiento de las metas globales. En el caso de una AIE, el ápice estratégico está representado por el titular del órgano especializado en la administración tributaria, o bien, por el funcionario encargado del área de ingresos estatales.
- **La línea media** tiene como función principal ser el vínculo entre el núcleo de operaciones y el ápice estratégico para cumplir con las metas del área.

⁴² Mintzberg (2004) Op. Cit. páginas 9-12.

Está representada por directores o gerentes de área. En el caso de una AIE la línea media está representada por directores de área, por ejemplo: director de auditoría fiscal.

- **El Núcleo de las operaciones:** Está representado por los operadores. Su función primordial es realizar el trabajo sustancial, básico ya sea de fabricación de productos o de proveer servicios al cliente o consumidor final. Es la base de la organización. En una AIE el núcleo de las operaciones está representado por el personal que labora en la primera línea de contacto con el contribuyente en alguna de las funciones del ciclo tributario, desde el registro hasta el PAE.
- **La tecno estructura** está representada por analistas. Se encarga de realizar tareas administrativas, también pueden planear y controlar de manera formal el trabajo de otros, aunque de diferente naturaleza al de la línea media. Se desempeñan fuera de la línea de jerarquía de autoridad. En una AIE la tecno estructura está representada de muchas formas, tales como: el personal encargado del proceso de planeación-programación-presupuestación-control-evaluación; el encargado de elaborar los manuales de procesos; así como el encargado de desarrollar los sistemas y aplicaciones informáticas que soportan la operación del ciclo tributario.
- **El staff de apoyo** se encarga de proveer servicios internos, desde cafetería, correo y asesoría legal, hasta relaciones públicas. En una AIE el staff de apoyo es el personal que asiste al responsable de la AIE en cuestiones tales como: comunicación social; secretaría particular; chofer; seguridad; limpieza; y relaciones públicas. (Ver Esquema 7).

Esquema 7. Estructura General de una Organización



Fuente: Mintzberg, Henry (2004). *Diseño de organizaciones eficientes*. Editorial El Ateneo. Buenos Aires.

Puede añadirse un sexto elemento, la ideología, entendida como la cultura y creencias de la organización, que permite distinguirla de otras organizaciones. Es lo que le infunde “vida” y una personalidad propia a la organización. En el caso de una AIE es fundamental identificar la ideología predominante, que se manifiesta en aspectos tales como: el nivel de compromiso del personal para brindar atención de calidad al contribuyente; la determinación para hacer efectivo el cobro de contribuciones vencidas; la tolerancia a la autocrítica o incluso, la autoridad misma para recaudar.

A partir de la estructura general, se desprenden al menos seis configuraciones: La estructura simple, la burocracia mecánica, la burocracia profesional, la forma divisional y la adhocracia.

En la práctica, la forma divisional y la burocracia profesional se mezclan para lograr una estructura organizativa moderna que pueda responder a los retos de una determinada AIE.

Es importante mencionar que la AIE normalmente está adscrita a la dependencia encargada de las finanzas públicas del Ejecutivo Estatal. En otras palabras, la estructura organizativa ya está dada, por lo que conviene comprender las posibilidades y limitantes de su estructura, para lograr un adecuado funcionamiento. En su caso, es necesario realizar un análisis para hacer las modificaciones que resulten necesarias a la estructura organizativa, de acuerdo a la extensión geográfica de la entidad federativa, el número de contribuyentes, el volumen de operaciones, la madurez de los procesos y las funciones que se llevan a cabo. A partir de estas condiciones, es conveniente aplicar los mecanismos coordinadores propuestos por Mintzberg.

Para determinar el tamaño apropiado en términos de personal y oficinas de la Administración de Ingresos Estatales, el Manual de Administración Tributaria del CIAT propone considerar una serie de indicadores, entre los que incluimos los siguientes:

- Población/cantidad de personal;
- Cantidad de contribuyentes/cantidad de personal;
- Cantidad y tamaño de las empresas/cantidad de personal;

- Cantidad de auditorías (y su duración)/cantidad de personal;
- Ingresos estatales (PIB)/cantidad de personal;
- Ingresos tributarios/cantidad de personal;
- Presupuesto para la Administración de Ingresos Estatales/ingresos recaudados⁴³.

Los activos

Por su parte, los activos comprenden los recursos financieros autorizados en el presupuesto anual de egresos de la entidad correspondiente, las instalaciones, el mobiliario, equipo, sistemas tecnológicos de apoyo basados en las tecnologías de información y comunicación disponibles, así como los vehículos asignados.

Sobre las instalaciones e infraestructura física, cabe mencionar: los bienes inmuebles destinados para las oficinas administrativas, las oficinas recaudadoras, el almacén para resguardar los bienes asegurados en garantía del crédito fiscal, y en su caso, los inmuebles asegurados en garantía del crédito fiscal.

Con el fin de garantizar no solamente un activo valioso para la Administración de Ingresos Estatales, sino un servicio de calidad al contribuyente, conviene contemplar:

- Inmuebles acondicionados que permitan una atención personalizada y cómoda al contribuyente. Esto implica una distribución de espacios con su correspondiente equipamiento, para que los contribuyentes que acudan para realizar algún trámite o solicitar orientación fiscal, experimenten atención y comodidad: desde el ingreso mismo al inmueble; recepción; sala de espera; áreas de atención, orientación y servicios al contribuyente; área de recepción de pagos; servicios sanitarios; y una clara delimitación de zonas de seguridad (para cumplir con lo dispuesto en materia de protección civil).
- Espacios físicos adecuados para el personal, de forma tal, que el personal pueda desempeñar adecuadamente su labor, tales como: espacios de trabajo, sanitarios, cocina, comedor, sala de juntas, así como espacios y equipamiento apropiados para resguardar la información fiscal.

43 *Alink, Matthijs y Victor van Kommer Op. cit. Página 43.*

Vale la pena considerar que la Administración de Ingresos Estatales es una de las áreas del gobierno más parecidas a la Iniciativa Privada, ya que su desempeño incide directamente en la recaudación de ingresos. Toda inversión para mejorar sus instalaciones, equipamiento, vehículos, sistemas de información, capacitación al personal, procesos y servicios, no sólo impacta a la Administración de Ingresos Estatales, sino a todo el gobierno estatal en su conjunto, pues estas acciones pueden reflejarse en un incremento de los ingresos recaudados.

Las competencias profesionales del personal

En los últimos años, a la par del servicio profesional de carrera, ha cobrado importancia el concepto de competencia profesional.

De acuerdo con la Real Academia Española, competencia refiere a: “*Pericia, aptitud, idoneidad para hacer algo o intervenir en un asunto determinado*”.

En cuanto a las competencias profesionales del personal, éstas representan la principal capacidad central de una organización gubernamental. De acuerdo con –Aguilar⁴⁴, las competencias profesionales refieren a las capacidades analíticas, técnicas, gerenciales y dialógicas del personal que permiten a una organización gubernamental producir valor público, centrado en los ciudadanos y en su comunidad de convivencia. En la gestión de la calidad, valor se refiere a una relación positiva entre los resultados y las expectativas satisfechas de los usuarios.⁴⁵

El concepto *competencia profesional* aplicado al campo de acción de la Administración de Ingresos Estatales

Basados en la gestión de la calidad y la producción de valor público, el concepto *competencia profesional* aplicado al ámbito de acción de la administración tributaria estatal, por principio nos lleva a considerar dos tipos de usuarios: externos e internos. Los usuarios externos son principalmente los contribuyentes estatales, que seguramente esperan que la AIE les brinde todas las facilidades

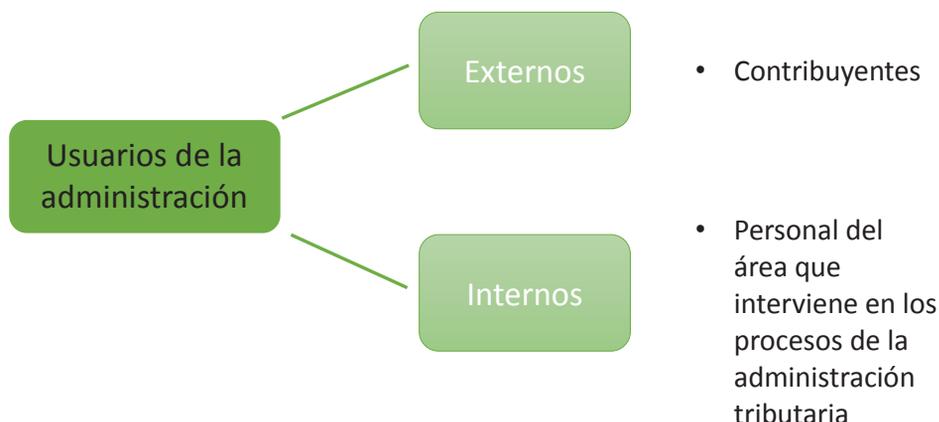
⁴⁴ Aguilar, Op. Cit. pp. 278-280

⁴⁵ Aguilar, Op. Cit. p. 276.

para que puedan cumplir con sus obligaciones fiscales. Estos contribuyentes son al mismo tiempo ciudadanos, que califican la administración estatal de acuerdo con la calidad de los bienes y servicios públicos, así como el trato que reciben al realizar algún trámite.

Los usuarios internos de la AIE forman parte de la Secretaría de Finanzas o su equivalente en cada una de las entidades federativas, son las personas que dentro de su labor cotidiana, reciben insumos para transformarlos a través de actividades específicas en productos y servicios para los contribuyentes, mediante los procesos establecidos. (Ver Esquema 8).

Esquema 8. Usuarios de la Administración Tributaria Estatal



Fuente: Elaboración propia.

Las actividades realizadas por el personal de la AIE, organizadas a través de procesos y sistemas informáticos de apoyo, conforman una cadena de agregación de valor que permite brindar servicios de calidad a los contribuyentes estatales.

Por su parte, Arturo Pontifes ha contribuido al tema de las competencias profesionales, y ha integrado un conjunto de competencias profesionales genéricas,⁴⁶ que pueden aplicarse a la administración pública estatal y

⁴⁶ Pontifes Martínez, Arturo (*integración a cargo de*) (2006) *Catálogo de puestos tipos para la administración estatal*. México. INAFED.

municipal, lo que nos ayuda a precisar aquellas que facilitan una gestión exitosa para quienes se encargan de la administración tributaria estatal.

En ese sentido, Pontifes divide las competencias profesionales en tres apartados: competencias profesionales organizacionales, técnicas y de desarrollo humano.

Las competencias profesionales organizacionales incluyen: conocimiento del área de desempeño, atención a problemas en el área de desempeño, toma de decisiones, atención a usuarios, comprensión y gestión del cambio.

Las competencias profesionales técnicas abarcan: administración de recursos, solución de problemas técnicos, empleo y aplicación de herramientas, logro de resultados, mejora del rendimiento y productividad.

Las competencias profesionales de desarrollo humano comprenden: manejo del clima laboral, coordinación y comunicación, atención de conflictos, comunicación y relaciones, así como el control de tensiones. (Ver Esquema 9).

Esquema 9. Apartados de Competencias Profesionales



Fuente: Elaboración basada en Pontifes Martínez, Arturo (integración a cargo de) (2006) *Catálogo de puestos tipos para la administración estatal. México. INAFED.*

En cada uno de los tres apartados están presentes cinco dimensiones:

1. Dimensión contextual del desempeño / rutinas y vínculos;
2. Dimensión procedimental del desempeño / atención a sistemas de trabajo;
3. Dimensión de juicio, criterio y capacidad técnica y profesional;
4. Dimensión de prestación de servicios; y
5. Dimensión de trascendencia y vocación (madurez).

Estos tres apartados junto con las cinco dimensiones forman una matriz de competencias profesionales para el buen desempeño en la función pública, en particular para quien se encarga de la administración tributaria estatal.

Vale la pena mencionar que adquirir estas competencias profesionales puede llevar años de dedicación, a fin de combinar una deseable formación académica, con los conocimientos especializados y las destrezas que se obtienen a través del ejercicio profesional.

Competencias profesionales que facilitan la labor de la AIE

Apoyados en la matriz de competencias profesionales para el buen desempeño de la función pública, a continuación se presentan las competencias profesionales que pueden ser útiles para lograr una gestión exitosa en la AIE.

En el ámbito propio de la organización, desde la nueva gestión pública resalta la competencia profesional relacionada con poseer un conocimiento general, amplio en materia hacendaria estatal, que entre otras cuestiones involucra las funciones de la AIE para dibujar escenarios, como el de recaudación y su impacto en las participaciones federales y estatales.

Otra competencia profesional consiste en formar una visión sobre la organización del gobierno y la administración pública estatal, ya que esto permite identificar oportunidades y limitaciones en el campo de acción de la AIE. Esta competencia profesional puede adquirirse a través de la experiencia en cargos públicos de responsabilidad, de preferencia relacionados con la materia hacendaria y en particular con la AIE.

Por otro lado, podemos mencionar la competencia profesional para atender los problemas relativos al área de desempeño de la AIE, así como la forma adecuada de abordarlos. El manejo de técnicas tanto de delegación de responsabilidades como de administración estratégica, son dos competencias profesionales para trazar un rumbo trascendente y al mismo tiempo factible para la AIE.

Respecto a la toma de decisiones, podemos mencionar la competencia profesional para analizar los problemas con una perspectiva causa-efecto de la AIE, que atiende a la magnitud y a las consecuencias que se derivan al emprender una determinada acción. También podemos mencionar otra competencia profesional relacionada con el diseño, aplicación y evaluación de estrategias, además de identificar los ajustes que resulten necesarios.

Otra competencia profesional refiere a las técnicas para tomar decisiones de acuerdo con escenarios, dentro del margen de acción que la AIE dispone en relación con el marco jurídico y normativo, además de los procedimientos establecidos.

En relación con la calidad y las condiciones para brindar una adecuada atención a los usuarios internos y externos, en los últimos años la nueva gestión pública ha promovido el desarrollo de una visión del interés público, así como también el manejo de técnicas de administración del tiempo, que encaminan las labores de la AIE hacia la gestión de la calidad, como una competencia profesional que permite emprender las acciones necesarias para asegurar una atención adecuada a los usuarios, de acuerdo con sus necesidades y expectativas.

El encargado de la AIE también necesita herramientas para comprender y gestionar el cambio. Por ello podemos mencionar la competencia profesional relativa a la apertura a la innovación y la adopción de nuevas prácticas, así como el pensamiento creativo, que en conjunto permiten asumir el liderazgo del cambio cuando es necesario.

En cuanto a las competencias profesionales técnicas, éstas refieren a las bases para administrar los recursos que le han sido asignados a la AIE, de forma tal que éstos se apliquen a los programas y proyectos que logren cumplir

con las metas y objetivos establecidos de forma eficiente.

En relación con la solución de problemas técnicos, hay una competencia profesional orientada a establecer criterios y normas generales de actuación, de manera que el personal esté en condiciones de abordar con rigor profesional, los problemas técnicos de la AIE que por su creciente nivel de especialización, implican fungir como consejero técnico del Secretario de Finanzas o su equivalente en la entidad federativa correspondiente, en los asuntos propios de la AIE.

En cuanto al empleo y aplicación de herramientas para potenciar la labor, podemos mencionar la competencia profesional relacionada con el manejo de un Cuadro de Mando, ésta es una herramienta gráfica de la nueva gestión pública que permite alinear las estrategias de la AIE, con los programas anuales, a través de metas e indicadores. El seguimiento y utilización cotidiana de un Cuadro de Mando, permite hacer los ajustes que resulten necesarios, basados en información oportuna y confiable. También podemos mencionar la competencia profesional orientada a conocer y manejar sistemas de gestión enfocados en procesos.

En lo relativo al logro de resultados, podemos mencionar la competencia profesional que permite aplicar técnicas de liderazgo y dirección por resultados, en particular la Gestión para resultados, así como motivar y persuadir a sus equipos hacia el logro de las metas y objetivos trazados.

En lo que se refiere a la mejora del rendimiento y la productividad, es importante considerar la competencia profesional para tener apertura y aceptación a los métodos de evaluación del desempeño, así como a manejar la administración de proyectos.

En relación con el apartado de competencias profesionales de Desarrollo Humano, podemos mencionar el tener bases para promover un clima laboral favorable y productivo. También la relativa a la capacidad de mando y a tener un enfoque global de la AIE.

Sobre la coordinación y comunicación institucional, podemos mencionar la

competencia profesional para organizar y distribuir en forma óptima el trabajo, con equidad y responsabilidad, así como fortalecer la colaboración entre todas las áreas que formen parte de la AIE. Por supuesto que establecer una adecuada coordinación y comunicación institucional favorece las relaciones positivas con el Secretario de Finanzas o su equivalente en la entidad federativa correspondiente así como en su caso, con los líderes de opinión y el público en general.

En cuanto a la atención de conflictos, podemos mencionar la competencia profesional para identificar y atender tanto las posibles causas de conflicto como las afectaciones al clima laboral, además de brindar una atención asertiva a personas y grupos, que seguramente se presentan para promover sus propios intereses, identificar con claridad áreas de mejora o bien, manifestar posibles inconformidades en relación con la AIE.

Sobre la comunicación y las relaciones humanas, está la competencia profesional de liderazgo basado en servicio, así como la de planear y organizar proyectos con varios centros de responsabilidad.

Finalmente, en relación con el control de las tensiones que surgen como resultado del ejercicio profesional de encabezar la AIE, podemos mencionar la competencia profesional para manejar asertivamente la incertidumbre y las situaciones que generan altos niveles de stress, además de la disposición a aprender tanto del éxito como de la adversidad.

El Esquema 10 presenta las competencias profesionales y rubros del desempeño que pueden contribuir a una gestión exitosa de quien tenga a su cargo la Administración de Ingresos Estatales.

Esquema 10. Competencias del Administrador de Ingresos Estatales

Dimensión contextual del Desempeño /rutinas y vínculos	Dimensión procedimental del Desempeño atención a sistemas de trabajo	Dimensión de juicio, criterio y capacidad técnica y profesional	Dimensión de prestación de servicios	Dimensión de trascendencia y vocación (madurez)
Competencias profesionales organizacionales				
Conocimiento del área de desempeño	Atención de problemas en área de desempeño	Toma de decisiones	Atención a usuarios	Comprensión y gestión del cambio
Contar con un conocimiento general y vasto de la administración tributaria estatal.	Conocer los problemas más comunes en la administración tributaria estatal y formas de abordarlos.	Ordenar el análisis de problemas de la administración tributaria estatal en relación causa efecto, magnitud y consecuencias.	Tener visión del interés público.	Tener apertura a la innovación y adopción de nuevas prácticas.
Tener visión de la organización del gobierno y la administración pública estatal.	Técnicas de delegación de responsabilidades.	Establecer, evaluar y ajustar estrategias.	Administración del tiempo.	Pensamiento creativo.
Formar escenarios de recaudación y su impacto en los ingresos estatales.	Administración estratégica.	Decidir conforme a escenarios, dentro de la normatividad y procedimientos establecidos.	Orientar el trabajo a las necesidades de los contribuyentes y los usuarios internos.	Asumir el liderazgo del cambio cuando sea necesario.
Competencias profesionales técnicas				
Administración de recursos	Solución de problemas técnicos	Empleo y aplicación de herramientas	Logro de resultados	Mejora del rendimiento y productividad
Administración de los recursos asignados.	Establecer criterios y normas generales de actuación.	Cuadro de Mando para alinear estrategias con programas anuales y hacer ajustes basados en información.	Gestión para resultados aplicada a la administración tributaria estatal.	Tener apertura y aceptación a los métodos de evaluación del desempeño.

Vincular recursos con programas, medios y objetivos en forma eficiente.	Fungir como consejero técnico del Secretario de Finanzas o su equivalente, en los asuntos de la administración tributaria estatal.	Sistemas de gestión enfocados en procesos.	Motivar y persuadir a sus equipos hacia el logro de metas y objetivos.	Administración de proyectos.
Competencias de Desarrollo Humano				
Clima laboral	Coordinación y comunicación institucional	Atención de conflictos	Comunicación y relaciones humanas	Control de tensiones
Capacidad de mando.	Organizar y distribuir en forma óptima el trabajo con equidad y responsabilidad.	Identificar y atender con oportunidad conflictos.	Liderazgo basado en servicio.	Manejar asertivamente la incertidumbre y las situaciones que generan stress.
Tener un enfoque global de la administración tributaria estatal.	Fortalecer la colaboración entre todas las áreas.	Atención asertiva a personas y grupos.	Planear y organizar proyectos con varios centros de responsabilidad.	Aprender del éxito y de la adversidad.

Nota: Elaboración basada en Pontifes Martínez, Arturo (integración a cargo de) (2006) Catálogo de puestos tipos para la administración estatal. México. INAFED.

Los estilos directivos

Un estilo directivo puede definirse como la manera en que el titular y todo aquél que encabece un proceso de decisión, conducen la organización –o el área que le corresponde administrar y de la que son responsables-, llevan a cabo los planes y programas, toman decisiones y motivan al personal.

El estilo directivo, en particular del titular o responsable de la Administración de Ingresos Estatales es decisivo en el clima organizacional, la forma de trabajo grupal y sobre todo, en el desempeño de la Administración de Ingresos Estatales.

Pedraja y Rodríguez (2004) han propuesto tres dimensiones de liderazgo que no son excluyentes entre sí:

1. **Estilo de liderazgo participativo.**- El líder considera la opinión de los subordinados, y les consulta para decidir. De igual modo, cuando enfrenta un problema consulta a sus subordinados y pregunta por sugerencias.
2. **Estilo de liderazgo colaborativo.**- El líder ayuda a sus colaboradores en los trabajos encomendados, está atento al bienestar del grupo, trata a todos por igual y se afana en los detalles para que todos se sientan bien.
3. **Estilo de liderazgo instrumental.**- El líder explica a sus subordinados cómo llevar a cabo el trabajo, decide el modo en el cual las cosas se deben hacer, define los estándares de desempeño y los esquemas de trabajo, sin consulta de ningún tipo⁴⁷.

Es importante considerar las circunstancias particulares en que se encuentre la Administración de Ingresos Estatales, así como la magnitud del asunto y de las decisiones que se van a tomar. En los asuntos que requieran la participación de dos o más áreas, lo más recomendable es adoptar el estilo de liderazgo participativo y colaborativo. Por otro lado, habrá asuntos que por su naturaleza sea necesario manejar con toda discreción y resulte conveniente adoptar el estilo de liderazgo instrumental.

De acuerdo con Pedraza y Rodríguez, los estilos de liderazgo participativo y colaborativo influyen positivamente en el desempeño de las organizaciones públicas, mientras que al contrario, el estilo de liderazgo instrumental influye negativamente. Derivado de esta afirmación, ambos autores formularon tres recomendaciones:

1. **Fomentar la participación** y considerar las opiniones, sugerencias e ideas del personal, en especial el que está implicado en el asunto del cual se tomarán decisiones.
2. **Que el líder**, desde el Titular hasta el supervisor, **preste atención a su**

47 Pedraja, R. Liliana y Emilio Rodríguez P. (2004): EFECTOS DE ESTILOS DE LIDERAZGO SOBRE LA EFICACIA DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS. Revista de la Facultad de Ingeniería, U.T.A Chile. Vol. 12 N°2pp. 64 y 65.

equipo, se preocupe por establecer un clima de trabajo agradable, por el bienestar de todos y brinde un trato amable e igualitario.

- 3. Evitar que el líder decida siempre y por sí solo** acerca de qué deben hacer los miembros de su equipo, cómo deben hacerlo, cuáles son las metas deseables y el esquema de trabajo⁴⁸.

De lo anterior puede decirse que si el Directivo de una AIE genera un clima favorable para el diálogo, promueve la participación del personal implicado y moldea las decisiones, genera un fuerte compromiso con el personal. Esto es así, porque el personal se sabe coautor de las decisiones que se toman respecto al trabajo que le corresponde realizar, en la forma de trabajar, en el establecimiento de metas, así como la determinación y mejora de estándares de actuación.

Una adecuada gestión de las capacidades centrales de la Administración de Ingresos Estatales favorece un desempeño adecuado en función de los atributos de valor que se hayan definido.

⁴⁸ Pedraja y Rodríguez, *Op. Cit.* pág. 70.

2.2 Atributos de Valor de la Administración de Ingresos Estatales

Entre los atributos de valor público que conviene incluir en la AIE podemos mencionar tres:

- Facilitar el cumplimiento de los contribuyentes,
- Recaudar los ingresos de manera eficiente y
- Fortalecer la presencia fiscal.

2.2.1 Facilitar el Cumplimiento de los Contribuyentes

Facilitar el cumplimiento voluntario consiste en dar a conocer al contribuyente sus derechos y obligaciones en relación con la Administración de Ingresos Estatales, la forma en que puede cumplir con sus obligaciones fiscales, y ofrecer diversos canales para que el contribuyente cumpla de forma correcta, completa y oportuna. En particular lo relativo al pago de impuestos, derechos, contribuciones de mejora, productos y aprovechamientos estatales.

De acuerdo con el análisis realizado por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), al modelo de administración tributaria de la Organización de Estados Americanos de 1981, el objetivo de la administración tributaria ha sido básicamente, lograr que el contribuyente cumpla con sus obligaciones fiscales de forma voluntaria, correcta, completa y oportunamente⁴⁹. Salvo la mejor opinión del lector, este objetivo sigue siendo un pilar para la Administración de Ingresos Estatales.

En los últimos años ha cobrado auge establecer mecanismos que faciliten el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes estatales a través de medios remotos y electrónicos, tales como: la automatización en el proceso de declaraciones, la disponibilidad de los servicios las 24 horas del día, o el trámite de devoluciones. Esto requiere mantener una comunicación constante entre la AIE y los contribuyentes, para captar las necesidades y atender adecuadamente sus expectativas de atención, orientación y servicio. Cuando el número de contribuyentes es considerable y el presupuesto lo

⁴⁹ Quezada, Enríquez Moctezuma y Elías Rea Azpeitia+ (1993): *El análisis estratégico en la administración de ingresos de las entidades federativas de México*. Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas (INDETEC). Guadalajara, México. Página 23 y siguientes.

permite, es recomendable realizar inversiones en infraestructura e innovación continua de Tecnologías de Información (TI), ya sea para soportar los procesos del ciclo tributario, o bien, para la publicación de un Portal de Internet que ofrezca a los contribuyentes información, orientación, así como trámites y servicios fiscales en línea. De suerte tal, que los contribuyentes conozcan sus obligaciones, cómo cumplirlas y dispongan de diversas opciones para realizar los trámites fiscales, ya sea en forma presencial o remota. En especial la recepción de pagos a la AIE.

Por ello es conveniente elaborar y difundir documentos tales como: La Carta de los derechos del contribuyente; los estándares y tiempos de respuesta de los servicios más demandados de la Administración de Ingresos Estatales; los requisitos y procedimientos para realizar un trámite o servicio, ya sea en la oficina, por teléfono o a través de internet.

También es importante establecer un buzón del contribuyente tanto en oficinas y en el portal de internet, realizar periódicamente encuestas de satisfacción, estudios para conocer el comportamiento del contribuyente, y que esta información sea tomada en cuenta al emprender acciones de mejora. (Ver Esquema 11).

Esquema 11. Algunas Alternativas de Mejora Tecnológica/Canales de Comunicación con el Contribuyente

Sistemas de Consulta/ Autodeterminación	Sistemas de Orientación en Línea Uno a Uno/Correo Electrónico/SMS/Correo de Voz	Quiosco Interactivo/Módulos de Trámite
Sistema Integrado de Información Fiscal	Sistema de Captura o Uso de Datos Mediante el Escaneo o la Toma de Imágenes Digitalizadas de Documentos en Papel	Facilitación de Software para Llenado y Presentación de Declaraciones y Seguimiento de Trámites
Pago en Línea/ Aplicaciones Móviles/ Bancarización o Sistema de Pago Bancario	Sistema de Citas/Atención Presencial	Programa de Difusión
Programa de apoyo para mejora del servicio al contribuyente/Encuestas de Satisfacción/Denuncia Anónima	Calendario de Tributaciones	Programa de Actualización del Personal de la Administración de Ingresos Estatales

Fuente: INDETEC.

Es importante considerar que las disposiciones fiscales juegan un papel fundamental para facilitar el cumplimiento de los contribuyentes, en la medida en que éstas sean sencillas, brinden información puntual sobre los requisitos, los periodos de cumplimiento y salvaguarden los derechos del contribuyente.

2.2.2 Recaudar los Ingresos de Manera Eficiente

La recaudación de ingresos depende en primer lugar, del tipo de contribuciones que la AIE capta, ya sean estatales, convenidos con la Federación, convenidos con algún Municipio determinado, o convenidos con algún organismo o dependencia estatal.

En el caso de contribuciones que se causen periódicamente, es fundamental contar con una adecuada organización del ciclo tributario, así como establecer procesos y sistemas de apoyo interconectados, de manera que la información relativa al contribuyente esté disponible en tiempo real, las áreas estén coordinadas, la AIE cuente con disposiciones jurídicas y normativas, personal,

equipo y voluntad de hacer efectivo el cobro del crédito fiscal y en caso necesario, aplicar el procedimiento administrativo de ejecución (PAE) hasta sus últimas consecuencias, para garantizar el interés fiscal.

Vale la pena mencionar que, de acuerdo con el Manual de Administración Tributaria del CIAT, el cumplimiento voluntario resulta la manera más efectiva para lograr una recaudación eficiente. De otra manera:

“Cuanto más actividades de exigencia de cumplimiento sean necesarias, más costosa será la administración del sistema impositivo”⁵⁰.

Recaudar los ingresos de manera eficiente implica contar con personal debidamente capacitado, que conozca puntualmente su área de responsabilidad, tenga una meta clara, ligada con las metas globales de la AIE y su carrera profesional esté relacionada con su nivel de desempeño en la Administración de Ingresos Estatales.

Como se había mencionado, recaudar los ingresos de manera eficiente también implica establecer procesos de punta a punta. Esto requiere de la participación del personal involucrado y una lógica de generación de valor, que depure los procesos, elimine duplicidades y pasos que ya no tienen razón de ser.

El tercer aspecto tiene que ver con la infraestructura, principalmente de Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) requerida para el soporte de la actividad sustantiva de la Administración de Ingresos Estatales. De manera que la plataforma tecnológica soporte las aplicaciones y sistemas informáticos que faciliten el registro de información y de los movimientos del contribuyente en tiempo real a lo largo del ciclo tributario, tales como: una red privada virtual (VPN, por sus siglas en inglés) que preste servicio de transporte de voz, datos y video a las distintas áreas; un área dedicada a la administración y un manejo eficiente de los recursos tecnológicos; el diseño y aplicación de soluciones específicas, de acuerdo con las características propias de la Administración de Ingresos Estatales.

Hay otro aspecto importante, que de acuerdo con el CIAT y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) promueve el cumplimiento

⁵⁰ Alink, Matthijs y Victor van Kommer Op. cit. Página 101.

voluntario, aunque no depende completamente de la Administración de Ingresos Estatales, sino de la gestión gubernamental en su conjunto. Consiste en mejorar el desempeño gubernamental con un adecuado ejercicio del gasto público. Esto puede entenderse como una amplia demanda de la sociedad por tener servicios públicos de calidad sin tener que pagar impuestos más caros⁵¹. Para lograr que los contribuyentes paguen sus impuestos proporcional y equitativamente, es necesario aplicar medidas tales como: fortalecer la presencia fiscal y revisar la política de ingresos para ajustar las tasas, tarifas y cuotas.

2.2.3 Fortalecer la Presencia Fiscal

Fortalecer la presencia fiscal implica que el contribuyente sepa que la AIE está al pendiente de su actividad fiscal, en particular del cumplimiento de sus obligaciones fiscales, aplicando regularmente las facultades de comprobación. En caso de incumplimiento, la AIE se pondrá de inmediato en contacto con el contribuyente para conocer las causas de esa situación, y acordará las medidas para remediarla. En caso necesario, la AIE hará efectivo el cobro coactivo y en su caso, aplicará el procedimiento administrativo de ejecución.

De acuerdo con el CIAT, es fundamental para una Administración de Ingresos que todos los contribuyentes, incluyendo la gente rica y acaudalada paguen su justa cuota⁵². Esto se logra a través de una fuerte presencia fiscal, en particular a través de incrementar la percepción de riesgo fiscal, de que el contribuyente omiso o evasivo pueda ser detectado por la autoridad y sea sancionado. De esta manera, antes de incurrir en una evasión u omisión fiscal, el contribuyente lo pensará dos veces, pues le resultará más barato cumplir.

En cambio, si el contribuyente sabe que la AIE no está al pendiente de si cumple o no con sus obligaciones fiscales, o no sucede nada, lo más probable es que el contribuyente percibirá un bajo nivel de riesgo y podría decidir no cumplir con sus obligaciones fiscales. Si el incumplimiento fiscal se vuelve un comportamiento generalizado, seguramente disminuirá sensiblemente la recaudación de ingresos fiscales estatales, que limitará la provisión de bienes y servicios públicos.

51 Alink, Matthijs y Victor van Kommer *Ídem*. pps. 191 y 196.

52 Alink, Matthijs y Victor van Kommer *Op. cit.* Página 51.

Hay una relación directa entre la gestión del ciclo tributario, el nivel de presencia fiscal y la recaudación de ingresos tributarios, que impacta en la eficiencia de la recaudación y en el nivel general de cumplimiento fiscal.

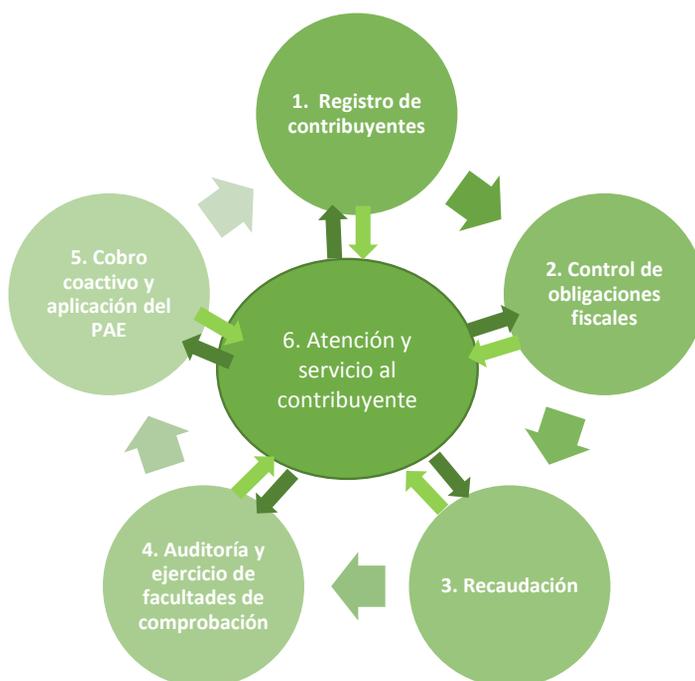
Es conveniente realizar estudios técnicos para determinar el nivel de incumplimiento fiscal, las causas que lo originan y las posibilidades de recaudación por tipo de ingreso, en especial de los ingresos tributarios. Estos estudios permiten identificar el potencial fiscal de los ingresos estatales y contrastarlo con el nivel de recaudación actual. Con base en esta información, es posible definir estrategias que fortalezcan aspectos críticos de la operación, tales como control de obligaciones, auditoría y cobro coactivo, para identificar asuntos concretos que mejoren su desempeño y esto se traduzca en un incremento considerable en la recaudación de ingresos, sin incrementar los impuestos ni las demás contribuciones.

Por ello puede afirmarse que los proyectos de fortalecimiento de la presencia fiscal, resultan una inversión muy rentable para las Administraciones de Ingresos Estatales.

2.3 La Administración de Ingresos Estatales y el Ciclo Tributario

El ciclo tributario comprende seis grandes funciones de la Administración de Ingresos Estatales, que tienen como centro la atención y servicio al contribuyente. (Ver Esquema 12).

Esquema 12. Grandes Funciones de la Administración de Ingresos Estatales, de acuerdo con el Ciclo Tributario



Fuente: *Elaboración propia.*

2.3.1 Registro de Contribuyentes

Desde el punto de vista del ciclo tributario, el factor crítico de éxito para una AIE inicia con el registro de contribuyentes, por esta razón es importante incluir a todo aquel contribuyente que deba estar registrado, al tiempo de mantener actualizada la información. De acuerdo con el Servicio de Administración Tributaria (SAT) de México, un registro de contribuyentes completo y confiable

es condición necesaria para una administración fiscal efectiva y eficiente⁵³.

De acuerdo con Quezada (1996):

La función del registro de contribuyentes tiene como objetivo: proveer los medios para que la Administración de Ingresos Estatales pueda clasificar, identificar y atribuir información a todas las personas físicas o morales que tienen la obligación de presentar declaraciones y/ o efectuar pagos periódicos al fisco estatal⁵⁴.

Se trata de contar con un Padrón o padrones de contribuyentes completos y actualizados, que proporcionen información confiable, lo que implica un trabajo constante de la AIE para contrastar la información en campo respecto a la contenida en las bases de datos, así como un esquema de coordinación con las autoridades fiscales federales y municipales, de manera que estén registrados todos los contribuyentes activos, sean detectados los contribuyentes omisos, así como los que no reportan todas las actividades fiscales que realizan.

También es importante contar con padrones de contribuyentes compatibles, con información correcta y actualizada. Una clave de identificación, como el Registro Federal de Contribuyentes permite identificar los contribuyentes activos y ser una especie de “llave” para integrar las distintas bases de datos, cuando existen dos o más Padrones.

Entre las actividades del registro de contribuyentes se incluyen:

- Integrar y mantener actualizado el registro estatal de contribuyentes.
- Recibir de los contribuyentes las solicitudes de inscripción y avisos al registro estatal de contribuyentes.
- Capturar las inscripciones, avisos de cambio y cancelaciones, al registro estatal de contribuyentes.
- Emitir las órdenes de verificación al registro estatal de contribuyentes y solventar éstas, a efecto de detectar contribuyentes no inscritos o con

53 Servicio de Administración Tributaria (SAT): Plan Estratégico 2007-2012. página 16.

54 Quezada, Enriquez Moctezuma (1996): Modelo de Administración Integral de Ingresos Estatales. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). Guadalajara, México. Página 99.

datos incorrectos en la base de datos.

- Depurar el registro estatal de contribuyentes e incorporar a la base de datos los no inscritos o incorrectamente registrados.
- Generar información, estadísticas y análisis sobre el comportamiento del registro de contribuyentes.
- Llevar a cabo acciones para mejorar el registro de contribuyentes.

Si el número de contribuyentes activos aumenta, es probable que también se incremente la recaudación de ingresos fiscales, sobre todo si un alto porcentaje de los contribuyentes paga oportuna, correcta y completamente sus contribuciones.

2.3.2 Control de Obligaciones Fiscales

La AIE no puede operar efectiva ni eficientemente sin contar con información oportuna de las obligaciones fiscales que recaen en el contribuyente, tales como:

- Darse de alta,
- Estar localizado / ser localizable,
- Avisar cambio de domicilio,
- Avisar de la apertura de nuevos establecimientos,
- Avisar de aumento y/o suspensión de actividad;
- Avisar de cambios de actividad, aumento o disminución de empleados (cruce con el IMSS),
- Presentar las declaraciones, correctas, en tiempo y forma,
- Realizar los pagos de las contribuciones correspondientes, de forma correcta, completa y oportuna.
- Atender a las autoridades fiscales y proporcionar la información que se le requiera.

De acuerdo con Quezada, el control de obligaciones fiscales utiliza la información generada a través del registro de contribuyentes, la recaudación, la fiscalización y cobro coactivo, para tener un conocimiento completo y actualizado del comportamiento de los contribuyentes⁵⁵.

55 Quezada *Ibíd.* Página 101.

Entre las actividades que realiza el control de obligaciones se incluyen:

- Vigilar que los contribuyentes registren adecuadamente y mantengan actualizados sus datos fiscales, actividad económica y localización; presenten las declaraciones correspondientes y efectúen los pagos conforme a las disposiciones jurídicas y normativas aplicables.
- Emitir los requerimientos de obligaciones o de pagos, conforme al calendario fiscal.
- Dar seguimiento a los contribuyentes auditados y los resultados del ejercicio de las facultades de comprobación.
- Dar seguimiento a los contribuyentes morosos a los que se les ha iniciado un proceso de cobro coactivo.
- Generar información, estadísticas y análisis sobre la vigilancia y el cumplimiento de obligaciones.
- Llevar a cabo acciones para mejorar el control de obligaciones.

2.3.3 Recaudación

La recaudación refiere al pago que los contribuyentes realizan por concepto de contribuciones y otros ingresos fiscales a la AIE. Por lo general, las disposiciones jurídicas y normativas aplicables establecen un método para que el contribuyente determine la cantidad que le corresponde pagar, así como el periodo de pago. En algunas contribuciones, es la AIE la que determina la cantidad a pagar, informando con la debida oportunidad al contribuyente los periodos de pago, así como en su caso, los recargos a los que puede hacerse acreedor.

Con el universo de contribuyentes activos, la determinación de las cantidades a pagar por concepto de ingresos y los periodos de pago, la AIE está en condiciones de estimar mensualmente los ingresos a recaudar. Sobre todo, si es regular el pago de los contribuyentes y la economía se mantiene estable.

En varias entidades federativas, los contribuyentes cumplidos suelen pagar sus contribuciones a principios de año, lo que da certeza y brinda estabilidad a las Administraciones Estatales de Ingresos sobre la disponibilidad de los recursos efectivamente recaudados.

Entre las actividades inherentes a la recaudación, podemos incluir:

- Recibir y capturar las declaraciones y recibos de pago.
- Enterar los ingresos recaudados conforme a las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y los documentos emitidos por el CONAC.
- Revisar aritmética y legalmente las declaraciones y recibos de pago.
- Generar información, estadísticas y análisis sobre el comportamiento de la recaudación.
- Llevar a cabo acciones para mejorar la recaudación.

En la actualidad, además de las oficinas recaudadoras estatales, existen otras formas de recepción de pagos, tales como: instituciones bancarias, tiendas de conveniencia, a las que se han sumado los servicios financieros en otro tipo de establecimientos presentes en la mayoría de localidades, tales como pequeñas tiendas de abarrotes y cajas de ahorro. Esto sin contar la recepción de pagos por medios electrónicos. Estas medidas en conjunto, no sólo son facilidades para el contribuyente, sino alternativas para reducir el costo de recaudación, ya que las contribuciones estatales se captan sin que esto represente pagar más empleados y oficinas.

La experiencia del Servicio de Administración Tributaria en México, refleja cómo la recaudación de contribuciones y otros ingresos fiscales puede llevarse a cabo por completo a través de bancos y medios electrónicos⁵⁶, lo que le ha permitido reorientar al personal de las oficinas que anteriormente se dedicaban a la recepción de pagos, a brindar asistencia y servicio integral al contribuyente.

2.3.4 Auditoría y Ejercicio de Facultades de Comprobación

La realización de auditorías y el ejercicio de facultades de comprobación consisten en examinar la información que proporciona el contribuyente, incluyendo la relativa a las declaraciones y pagos, en relación con lo que efectivamente le corresponde, de acuerdo con las disposiciones jurídicas y normativas aplicables, principalmente de carácter fiscal.

56 Al menos a partir de 2005, de acuerdo con la Resolución Miscelánea Fiscal para 2005, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de mayo de 2005, segunda sección.

De acuerdo con el CIAT, la auditoría puede definirse como una función de la administración tributaria que consiste en:

“(...) examinar la exactitud de la información declarada por los contribuyentes y verificar si éstos han declarado y determinado correcta y completamente sus obligaciones fiscales. Esta función excede la mera verificación de la información suministrada por el contribuyente en su declaración de impuestos y la detección de discrepancias entre la información de la declaración y los libros y registros y otros documentos de respaldo. La función de auditoría también comprende la verificación de las obligaciones declaradas del contribuyente y la detección de discrepancias con la información disponible de terceros”⁵⁷.

De esta manera, es posible detectar errores u omisiones, que pueden ser involuntarios o deliberados. De esta situación, la AIE puede determinar créditos fiscales, así como multas y en su caso, emprender acciones correctivas, que incluyen la aplicación del Procedimiento Administrativo de Ejecución (PAE).

El dilema de fiscalizar bien o mucho puede resolverse mediante una mejor selección de los casos a auditar, con base en el conocimiento de los contribuyentes y con la perspectiva de impactar en la percepción de riesgo del mayor número posible de contribuyentes, no sólo de aquellos auditados.

Por ello es importante definir acciones encaminadas a mejorar la calidad en la selección de contribuyentes a fiscalizar, a fin de aprovechar los efectos de generación de riesgo. Las contribuciones con mayor recaudación y/o mayor nivel de incumplimiento, así como las regiones o actividades productivas más importantes son algunos criterios para seleccionar los contribuyentes a auditar.

También es importante identificar los agravios más recurrentes asociados con la fiscalización, ya que esto permite establecer criterios para evitar y, en su caso, sancionar esas incidencias, que dificultan el cobro efectivo de los créditos fiscales.

Es recomendable establecer un mapa de evasión por tipo de impuesto, en especial los que tengan mayor base de contribuyentes y/o mayor monto por

⁵⁷ Alink, Matthijs y Victor van Kommer Op. cit. Página 347.

recaudar.

Entre las actividades inherentes a la auditoría y el ejercicio de facultades de comprobación, podemos incluir:

- Formular el programa de auditorías.
- Revisar las declaraciones y dictámenes de contadores públicos.
- Ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones y demás actos que establezcan las disposiciones fiscales.
- Recibir de los contribuyentes y en caso necesario, requerir la contabilidad, declaraciones, recibos o comprobantes de pago, avisos, datos y otros documentos, a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.
- Determinar en cantidad líquida las obligaciones fiscales omitidas.
- Dar a conocer a los contribuyentes las consecuencias legales de los hechos u omisiones detectadas, y hacerlos constar en el acta respectiva.
- Comunicar los resultados obtenidos en las revisiones, auditorías y demás actos de comprobación.
- Generar información, estadísticas y análisis sobre la eficacia y eficiencia de la auditoría y el ejercicio de facultades de comprobación.
- Llevar a cabo acciones para mejorar la auditoría y el ejercicio de facultades de comprobación.

2.3.5 El Cobro Coactivo y la Aplicación del Procedimiento Administrativo de Ejecución

Aunque muchos contribuyentes pagan sus contribuciones completamente, en tiempo y forma, pueden presentarse situaciones en las que el contribuyente enfrente problemas para liquidar, o de plano no quiera hacerlo.

En esas situaciones de no pago, inicia el procedimiento de cobro. Es recomendable que en cuanto venza la fecha límite de pago, la autoridad fiscal envíe de inmediato la notificación al contribuyente, que debe incluir la contribución, el ejercicio fiscal o periodo que adeuda, así como el monto a pagar, con los accesorios correspondientes, así como los establecimientos en que puede realizar el pago. Conviene incluir los datos del funcionario fiscal al

que puede acudir, así como una invitación a que se acerque a la autoridad para conocer las causas del incumplimiento y encontrar la forma de solucionar esa situación.

Cuando el contribuyente tiene dificultades para pagar sus contribuciones, puede llegar a un arreglo para pagar en plazos, dependiendo de las disposiciones fiscales aplicables en la entidad federativa correspondiente.

Por su parte, el Procedimiento Administrativo de Ejecución (PAE) es un procedimiento que aplica la AIE para asegurar el interés fiscal, después de realizar los procedimientos de cobro coactivo sin lograr que el contribuyente realice el pago correspondiente.

Entre las actividades inherentes al cobro coactivo y en su caso, a la aplicación del PAE, podemos incluir:

- Inicio del procedimiento de cobranza, en cuanto vence el periodo de pago establecido en las disposiciones fiscales.
- Notificación al contribuyente de los créditos fiscales y obligaciones incumplidas.
- Control del trámite que guarda la cobranza de créditos fiscales.
- Emisión de las órdenes de trabajo para hacer efectivos los créditos fiscales, conforme a las etapas correspondientes del PAE.
- Liquidación de recargos, honorarios y gastos de ejecución.
- Determinación, aseguramiento, actualización y custodia de garantías del interés fiscal.
- Vigilancia y control de la actualización y productividad de notificadores, ejecutores e interventores.
- Resolución de los recursos administrativos de su competencia.
- Generar información, estadísticas y análisis sobre la eficacia y eficiencia del cobro coactivo y la aplicación del PAE, de acuerdo con la cartera de créditos fiscales.
- Llevar a cabo acciones para mejorar el cobro coactivo y la aplicación del PAE.

En últimas fechas, gracias al avance en las tecnologías de la información y la

comunicación, así como la mejor coordinación con las instituciones financieras, además del embargo de bienes muebles e inmuebles, es posible inmovilizar depósitos bancarios, en su caso asegurar cuentas bancarias, de acuerdo con las disposiciones fiscales vigentes en la entidad federativa de que se trate.

Cabe mencionar que para hacer efectivo el PAE, el procedimiento requiere estar debidamente establecido en las disposiciones fiscales de la entidad federativa de que se trate.

También es necesario establecer los medios de defensa del contribuyente, de manera que sus derechos sean respetados. Cabe mencionar que sólo se aplica el PAE como último recurso de la Administración de Ingresos Estatales y en los causales contemplados por la Ley. También es importante considerar que el PAE puede cancelarse en el momento en el que el contribuyente comprueba que ha liquidado por completo el importe de su crédito fiscal y los accesorios correspondientes.

2.3.6 La Atención y el Servicio al Contribuyente

La atención y el servicio al contribuyente son en realidad una función transversal, que orienta y asiste al contribuyente a lo largo del ciclo tributario.

De acuerdo con el CIAT, la confianza de la administración tributaria depende de la credibilidad de cada miembro del personal:

“La Administración Tributaria es una organización pública. Nuestras decisiones y métodos de trabajo afectan a grandes cantidades de personas. Estas personas tienen un derecho a esperar que mostremos el respeto debido por sus expectativas, sus derechos y sus intereses”⁵⁸.

Con base en lo anterior, la atención y el servicio al contribuyente deben estar fincados en los valores de la AIE y presentarse al contribuyente en forma de estándares de servicio, así como en documentos que la comprometan a actuar con respeto a los derechos, procurando cumplir o incluso rebasar las expectativas del contribuyente.

58 Alink, Matthijs y Victor van Kommer Op. cit. Página 13

Los costos de cumplimiento y los tiempos de respuesta al contribuyente, pueden ser referentes útiles para que la AIE se enfoque a brindar un servicio de calidad al contribuyente, cuestión que también puede favorecer la mejora en la calidad de los servicios de soporte e interacción del personal implicado en el ciclo tributario.

Entre las actividades inherentes a la atención y servicio al contribuyente, podemos incluir:

- Brindar servicios integrales al contribuyente, en términos de atención, orientación y resolución de trámites fiscales.
- Establecer diversos canales de orientación y servicio, tales como: atención presencial en oficinas de la AIE, servicios de telefonía, quioscos, así como a través de la página de internet de la Administración de Ingresos Estatales.
- Poner a disposición del contribuyente y del público en general las disposiciones fiscales vigentes, los proyectos de mejora, el comportamiento de la Administración de Ingresos Estatales a través de metas e indicadores, un buzón de contacto con el contribuyente, encuestas de satisfacción, encuestas para registrar los gastos y tiempos que el contribuyente tiene que invertir para recibir orientación o realizar algún trámite, así como la opción de realizar trámites y servicios en línea.
- Establecer el buzón electrónico del contribuyente estatal, accesible a través de la página web de la AIE.
- Aprovechar los servicios financieros disponibles para que los contribuyentes puedan realizar sus pagos en efectivo, con tarjeta de débito y crédito, así como pagos y devoluciones por medios electrónicos.
- Identificar los servicios y trámites fiscales, así como los procedimientos que generan mayor insatisfacción y quejas del contribuyente, con el propósito de mejorarlos.
- Simplificar los trámites y procedimientos contenidos en las disposiciones fiscales.
- Generar información, estadísticas y análisis sobre la calidad de la atención al contribuyente, de trámites y servicios fiscales, así como de servicios al interior de las áreas y entre el personal de la AIE.
- Establecer un programa anual de mejora continua con indicadores y metas concretas en términos de calidad y servicio al contribuyente.

Hasta aquí se contempla lo relativo al ciclo tributario. El apartado siguiente aborda algunas estrategias genéricas aplicables a la Administración de Ingresos Estatales.

2.4 Estrategias Genéricas para la Administración de Ingresos Estatales

Con base en lo planteado anteriormente por Porter y Aguilar en el primer capítulo de esta investigación, es posible establecer una serie de estrategias “genéricas” o “tipo” para la AIE, que conviene ajustar de acuerdo con las características particulares de una AIE determinada, los objetivos que pretende alcanzar y las situaciones que se le presentan. Entre las estrategias “genéricas” para una AIE, se pueden incluir:

1. Facilitar el cumplimiento voluntario a los contribuyentes
2. Incrementar la presencia fiscal
3. Fortalecer la organización interna
4. Potenciar la recaudación
5. Uso extensivo de las tecnologías de la información y la comunicación

De cada una de las estrategias se desprenden líneas de acción específicas, que se presentan en el apartado 4.5 *La definición de estrategias y líneas de acción específicas para la Administración de Ingresos Estatales*.

Vale la pena mencionar que para diseñar estrategias a aplicar con mayores posibilidades de éxito, conviene partir de lo que le ha resultado exitoso a la AIE en el pasado, lo que el personal sabe hacer bien, además de reunir información sobre buenas prácticas en la AIE en aspectos específicos del ciclo tributario, adaptándolos a la realidad y características de la entidad federativa de que se trate.

2.5 Algunos Indicadores para la Administración de Ingresos Estatales

Es recomendable que la AIE considere los indicadores más utilizados por organismos especializados, como el Servicio de Administración Tributaria (SAT) federal, ya que esta medida toma como referencia el conocimiento adquirido a través de los años por el SAT en la definición, aplicación y ajustes de sus indicadores⁵⁹. Así se facilita fijar parámetros de comportamiento, que permiten a una AIE establecer rangos de actuación satisfactoria, ubicar el desempeño actual y establecer metas alcanzables, además de hacer comparaciones. A continuación se presenta un listado de indicadores por tipo y dimensión para la AIE. (Ver Esquema 13).

Esquema 13. Algunos Indicadores a Considerar para la Administración de Ingresos Estatales (AIE)

Indicador	Tipo	Dimensión
Porcentaje de contribuyentes cumplidos	Estratégico	Eficacia
Porcentaje de eficacia de casos de evasión fiscal resueltos	Gestión	Eficacia
Porcentaje de contribuyentes detectados no registrados	Gestión	Eficacia
Porcentaje de contribuyentes atendidos vía telefónica e internet.	Gestión	Eficiencia
Porcentaje de recaudación captada a través de instituciones bancarias, centros de conveniencia, internet y pagos electrónicos.	Gestión	Eficiencia
Costo de recaudación de la AIE	Estratégico	Eficiencia
Promedio de recaudación secundaria obtenido	Gestión	Eficacia
Porcentaje de recuperación de la cartera.	Gestión	Eficacia
Porcentaje de efectividad en métodos de fiscalización sustantivos.	Gestión	Eficacia
Porcentaje de sentencias definitivas favorables a la AIE.	Gestión	Eficacia
Porcentaje de incremento general de contribuyentes activos registrados	Gestión	Eficacia

59 CLAD (Sin fecha) *Visión panorámica de indicadores de desempeño*. Consultado en el sitio web: http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/indicador02.html

Variación real de los ingresos fiscales administrados por la AIE	Estratégico	Eficacia
Percepción de la calidad y servicios en la AIE.	Gestión	Calidad
Tiempo promedio de espera del contribuyente (minutos).	Gestión	Calidad
Percepción de los contribuyentes respecto a la simplificación de trámites en la AIE.	Gestión	Calidad
Porcentaje de trámites realizables a través de la Página Web.	Gestión	Eficiencia
Costo promedio para el contribuyente (pesos).	Gestión	Eficiencia

Fuente: Elaboración basada en la Matriz de Indicadores de Resultados del SAT, así como del Reporte 2012 y retos 2013 del SAT.

CAPÍTULO 3. LA ADMINISTRACIÓN DE INGRESOS ESTATALES Y LA ARMONIZACIÓN CONTABLE

Desde hace varios años, en México se han hecho esfuerzos por lograr la armonización contable en todos los entes públicos, cuestión fundamental a favor de la transparencia y la rendición de cuentas; por lo que resulta necesario mencionar algunos antecedentes, incluir las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental directamente relacionadas con la administración de ingresos, así como considerar los diversos documentos aprobados por el Consejo de Armonización Contable (CONAC) que inciden en la AIE.

3.1 Algunos Antecedentes de la Armonización Contable en México

Entre los antecedentes de la armonización contable en nuestro país, conviene mencionar a grandes rasgos, la problemática común en todos los órdenes de gobierno y entes públicos de nuestro país, en términos de contabilidad gubernamental, integración, presentación de la información contable, presupuestal y financiera, así como en lo relativo a la cuenta pública, previos a la entrada en vigor de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en 2009.

A continuación se enlistan algunos de los principales problemas y limitantes, que se presentaban, en mayor o menor medida en los entes públicos de las entidades federativas, el gobierno federal y los municipios:

- En el gobierno federal, en cada una de las 32 entidades federativas y en miles de municipios, existía un sistema de contabilidad con diferentes criterios, estructura, claves y formas de presentar la información contable, presupuestal y financiera, lo que en la práctica representaba una seria dificultad para las mismas autoridades fiscales, además de la complejidad que implicaba para la fiscalización de los recursos públicos o para presentar esta información a la ciudadanía.
- Existían sistemas de contabilidad gubernamental más robustos y completos que otros, esta situación se hacía evidente en cuanto al detalle de la información que se reportaba a las autoridades y los órganos superiores de fiscalización.
- El proceso de la contabilidad gubernamental se encontraba disociado de la administración hacendaria: los ingresos se captaban sin estar relacionados a través de las fuentes de captación con el presupuesto de egresos y el

ejercicio del gasto público; la contabilidad y el presupuesto se llevaban a cabo a través de controles separados, al igual que la administración del patrimonio y la gestión de la deuda pública.

- Desarticulación del proceso presupuestario, financiero y contable con la evaluación del desempeño, de forma tal que resultaba complicado, registrar avances, hacer evaluaciones o estimar costos.
- La integración, análisis y difusión de la información podía comprender semanas si no meses después de los cierres de mes y año, cuestión que se complicaba aún más con los cambios de administración gubernamental.

En el año 2008 el Congreso de la Unión aprobó la fracción XXVIII del Artículo 73 Constitucional, que otorgó la facultad al Poder Legislativo para expedir leyes que regulen la práctica contable en los tres órdenes de gobierno. Con ello se establecieron las bases jurídicas para la armonización contable y de las cuentas públicas de todos los entes públicos de nuestro país.

Con base en lo anterior, el 1° de enero de 2009, entró en vigor la Ley General de Contabilidad Gubernamental la cual, contempla como principal objetivo establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos para lograr su adecuada armonización. En su Artículo Segundo Transitorio se establece la instalación de un Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), que será el órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental.

De esta manera, La Ley General de Contabilidad Gubernamental y el Consejo se erigen en el pilar fundamental de la armonización contable y la emisión de información financiera, con la finalidad de contar con información homogénea de las finanzas públicas, que sea factible de ser comparada y analizada bajo criterios comunes, facilitando el escrutinio público y las tareas de fiscalización⁶⁰.

Por lo anterior, la Ley General de Contabilidad Gubernamental representa un gran avance en materia de contabilidad gubernamental, así como en la rendición de cuentas, ya que como lo establecen Merino y otros expertos en temas de gobierno y administración pública de nuestro país:

⁶⁰ Tomado de la página de internet del CONAC: <http://www.conac.gob.mx/index.html> consultado el 2 de septiembre de 2014.

“la clave para generar una verdadera rendición de cuentas -claras, objetivas, comparables, confiables y transparentes-, se encuentra en la delimitación y articulación (legal y procedimental) de tres piezas complementarias: 1) La información relacionada con las decisiones, los procesos y los resultados de las autoridades públicas, 2) un sistema de responsabilidades capaz de identificar claramente las atribuciones, obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos, y 3) las cuentas, entendidas como un registro fidedigno, oportuno y comparable de los dineros que utiliza el gobierno, y su relación con los propósitos públicos que los justifican⁶¹”.

61 Merino, Mauricio; López Ayllón, Sergio; y Cejudo Guillermo: *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Consultado el 19 de mayo de 2014 de la World Wide Web: <http://www.rendiciondecuentas.cide.edu/> p. X.

3.2 Algunas Disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental Relacionadas con la Administración de Ingresos Estatales

La Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) es de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados y el Distrito Federal; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales.

Los gobiernos estatales deberán coordinarse con los municipales para que éstos armonicen su contabilidad con base en las disposiciones de esta Ley (Artículo 1.-).

Los entes públicos aplicarán la contabilidad gubernamental para facilitar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, la administración de la deuda pública, incluyendo las obligaciones contingentes y el patrimonio del Estado.

Los entes públicos deberán seguir las mejores prácticas contables nacionales e internacionales en apoyo a las tareas de planeación financiera, control de recursos, análisis y fiscalización (Artículo 2.-).

Por su parte, el sistema de contabilidad gubernamental al que deberán sujetarse los entes públicos, registrará de manera armónica, delimitada y específica las operaciones presupuestarias y contables derivadas de la gestión pública, así como otros flujos económicos. Asimismo, generará estados financieros, confiables, oportunos, comprensibles, periódicos y comparables, los cuales serán expresados en términos monetarios (Artículo 16.-).

Cada ente público será responsable de su contabilidad, de la operación del sistema; así como del cumplimiento de lo dispuesto por esta Ley y las decisiones que emita el CONAC (Artículo 17.-).

En cuanto a los estados financieros y la información emanada de la contabilidad, éstos deberán sujetarse a criterios de utilidad, confiabilidad, relevancia, comprensibilidad y de comparación, así como a otros atributos asociados a cada uno de ellos, como oportunidad, veracidad, representatividad, objetividad, suficiencia, posibilidad de predicción e importancia relativa, con el fin de alcanzar la modernización y armonización que la Ley determina (Artículo 44.-).

En lo relativo a las entidades federativas, los sistemas contables de las dependencias del poder Ejecutivo; los poderes Legislativo y Judicial; las entidades y los órganos autónomos deberán producir, en la medida que corresponda, la siguiente información contable, presupuestaria, programática y complementaria en materia de ingresos:

- I. Información contable, con la desagregación siguiente:
 - a) Estado de situación financiera;
 - b) Estado de variación en la hacienda pública;
 - c) Estado de cambios en la situación financiera;
 - e) Notas a los estados financieros;
 - f) Estado analítico del activo;

- II. Información presupuestaria, con la desagregación siguiente:
 - a) Estado analítico de ingresos, del que se derivará la presentación en clasificación económica por fuente de financiamiento y concepto, incluyendo los ingresos excedentes generados;
 - b) Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos del que se derivarán las siguientes clasificaciones:
 - i. Administrativa;
 - ii. Económica y por objeto del gasto, y
 - iii. Funcional-programática;

El estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos deberá identificar los montos y adecuaciones presupuestarias y subejercicios

por Ramo y/o Programa;
(...)

e) Un flujo de fondos que resuma todas las operaciones y los indicadores de la postura fiscal;

III. Información programática, con la desagregación siguiente:

a) Gasto por categoría programática;

b) Programas y proyectos de inversión;

c) Indicadores de resultados, y

IV. La información complementaria para generar las cuentas nacionales y atender otros requerimientos provenientes de organismos internacionales de los que México es miembro (Artículos 47.- y 46.-).

En cuanto a la información financiera relativa a la elaboración de las iniciativas de Ley de Ingresos y los Proyectos de Presupuestos Egresos de las entidades federativas, la LGCG establece que las disposiciones aplicables al proceso de integración de las leyes de ingresos, los presupuestos de egresos y demás documentos que deban publicarse en los medios oficiales de difusión, se incluirán en las respectivas páginas de Internet (Artículo 61.-).

Además de la información prevista en las respectivas leyes en materia financiera, fiscal y presupuestaria y la información señalada en los artículos 46 a 48 de esta Ley⁶², la Federación, las entidades federativas, los municipios, y en su caso, las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluirán en sus respectivas leyes de ingresos y presupuestos de egresos u ordenamientos equivalentes, apartados específicos con la información siguiente:

I. Leyes de Ingresos:

a) Las fuentes de sus ingresos sean ordinarios o extraordinarios,

⁶² El Artículo 48 de la LGCG establece la información contable y presupuestaria para los ayuntamientos de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, a que refiere el artículo 46.-.

desagregando el monto de cada una y, en el caso de las entidades federativas y municipios, incluyendo los recursos federales que se estime serán transferidos por la Federación a través de los fondos de participaciones y aportaciones federales, subsidios y convenios de reasignación; así como los ingresos recaudados con base en las disposiciones locales, y

b) Las obligaciones de garantía o pago causante de deuda pública u otros pasivos de cualquier naturaleza con contrapartes, proveedores, contratistas y acreedores, incluyendo la disposición de bienes o expectativa de derechos sobre éstos, contraídos directamente o a través de cualquier instrumento jurídico considerado o no dentro de la estructura orgánica de la administración pública correspondiente, y la celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores y sin perjuicio de que dichas obligaciones tengan como propósito el canje o refinanciamiento de otras o de que sea considerado o no como deuda pública en los ordenamientos aplicables. Asimismo, la composición de dichas obligaciones y el destino de los recursos obtenidos;(…). (Artículo 61.-).

La LGCG también contempla disposiciones relativas a la difusión de la información financiera al ciudadano en las páginas de internet de las entidades federativas (Artículo 62.-), así como también se publique lo relativo a las leyes de ingresos aprobadas (Artículos 63.-, 64.- y 65.-), al ejercicio presupuestario (Artículo 66.-), así como a la evaluación y rendición de cuentas (Artículos 79.- a 82.-) Incluye también un apartado de sanciones (Artículos 84.- a 86.-).

A partir de lo dispuesto en la LGCG se han emitido varios documentos aprobados por el CONAC, algunos con incidencia directa en la AIE.

3.3 Documentos Aprobados para la Armonización Contable Relacionados con la Administración de Ingresos Estatales

De 2008 a octubre de 2014, el CONAC ha aprobado varios documentos, que han sido publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF), entre los que destacan para la AIE los siguientes:

Documento aprobado por el CONAC	Fecha de publicación en el DOF
Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental	20-08-2009
Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental	20-08-2009
Clasificador por Rubros de Ingresos	09-12-2009
Plan de Cuentas	09-12-2009
Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Ingresos	09-12-2009
Normas y Metodología para la Emisión de Información Financiera y Estructura de los Estados Financieros Básicos del Ente Público y Características de sus Notas	09-12-2009
Clasificación Administrativa	07-07-2011
Lineamientos Mínimos relativos al Diseño e Integración del Registro en los Libros Diario, Mayor e Inventarios y Balances (Registro Electrónico)	07-07-2011
CLASIFICADOR por Fuentes de Financiamiento	02-01-2013
Norma para armonizar la presentación de la información adicional a la iniciativa de la ley de ingresos. Art. 61 de la LGCG.	03-04-2013
Norma para la difusión a la ciudadanía de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos. Art. 62 de la LGCG.	03-04-2013
Norma para establecer la estructura del calendario de ingresos base mensual. Art. 66 de la LGCG.	03-04-2013
Acuerdo que reforma las normas y metodología para la determinación de los momentos contables de los ingresos	08-08-2013
ACUERDO por el que se armoniza la estructura de las cuentas públicas.	30-12-2013

Como puede apreciarse, el CONAC ha definido una gran cantidad de disposiciones relacionadas a la AIE, relativas a la armonización contable. Es importante conocer con detalle estos documentos, así como mantenerse

actualizado, ya que la contabilidad gubernamental es dinámica, por lo que es de esperar que la LGCG y los documentos que de ella emanan a través del CONAC, sean modificados en el futuro.

Si bien todas estas Normas son importantes, para nuestro propósito conviene ver con mayor detenimiento el Clasificador por Rubros de Ingresos, el Plan de Cuentas, las Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Ingresos, el Clasificador por Fuentes de Financiamiento, así como las NORMAS y Metodología para la Emisión de Información Financiera y Estructura de los Estados Financieros Básicos del Ente Público y Características de sus Notas ya que estas cinco Normas han contribuido a armonizar para todos los entes públicos los conceptos fundamentales en torno a los Ingresos.

3.3.1 El Clasificador por Rubros de Ingresos (CRI)

De acuerdo con lo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2009 y la última reforma publicada el 02 de enero de 2013 por el CONAC, el Clasificador por Rubros de Ingresos (CRI) permitirá una clasificación de los ingresos presupuestarios de los entes públicos acorde con criterios legales, internacionales y contables, claro, preciso, integral y útil, que posibilite un adecuado registro y presentación de las operaciones, que facilite la interrelación con las cuentas patrimoniales⁶³.

Las clasificaciones de los ingresos públicos tienen por finalidad:

- Identificar los ingresos que los entes públicos captan en función de la actividad que desarrollan.
- Realizar el análisis económico-financiero y facilitar la toma de decisiones de los entes públicos.
- Contribuir a la definición de la política presupuestaria de un período determinado.
- Procurar la medición del efecto de la recaudación de los entes públicos en los distintos sectores de la actividad económica.
- Determinar la elasticidad de los ingresos tributarios con relación a variables

63 CONAC (2009 Y 2013) *Clasificador por Rubro de Ingresos*. Tomado del sitio de internet: http://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Normatividad_Vigente el 18 de septiembre de 2014.

- que constituyen su base imponible.
- Establecer la característica e importancia de los recursos en la economía del sector público.
- Identificar los medios de financiamiento originados en variación de saldos de cuentas del activo y pasivo.

El CRI ordena, agrupa y presenta a los ingresos públicos en función de su diferente naturaleza y el carácter de las transacciones que le dan origen.

Así, en el CRI se distinguen los que provienen de fuentes tradicionales como los impuestos, los aprovechamientos, derechos y productos, las transferencias; los que proceden del patrimonio público como la venta de activos, de títulos, de acciones y las rentas de la propiedad; los que provienen de la disminución de activos y financiamientos.

El CRI permitirá el registro analítico de las transacciones de ingresos, siendo el instrumento que permite vincular los aspectos presupuestarios y contables de los recursos. Además, tiene una codificación de dos dígitos:

a) Rubro:

El mayor nivel de agregación del CRI que presenta y ordena los grupos principales de los ingresos públicos en función de su diferente naturaleza y el carácter de las transacciones que le dan origen.

b) Tipo:

Determina el conjunto de ingresos públicos que integran cada rubro, cuyo nivel de agregación es intermedio.

Las unidades administrativas o instancias competentes en materia de Contabilidad Gubernamental y de Ingresos de cada orden de gobierno, podrán desagregar de acuerdo a sus necesidades este clasificador, en clase (tercer nivel) y concepto (cuarto nivel), a partir de la estructura básica que se está presentando (2 dígitos), conservando la armonización con el Plan de Cuentas.

A continuación, se muestran los Rubros de Ingresos:

Esquema 14. Rubros de ingresos



Fuente: Indetec (2015), material de apoyo.

El CRI define cada Rubro de Ingresos de forma tal que no se deja lugar a dudas qué es lo que va a comprender cada uno. Esto en sí es un pilar de la armonización contable, que permite un entendimiento común en todos los entes públicos.

Rubro de Ingreso	Definición
Impuesto	Son 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 y que sean distintas de las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

Cuotas y Aportaciones de seguridad social	Son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.
Contribuciones de Mejoras	Son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.
Derechos	Son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en las Leyes Fiscales respectivas. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.
Productos	Son contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.
Aprovechamientos	Son los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.
Ingresos por ventas de bienes y servicios	Son recursos propios que obtienen las diversas entidades que conforman el sector paraestatal y gobierno central por sus actividades de producción y/o comercialización.
Participaciones y Aportaciones	Recursos recibidos en concepto de participaciones y aportaciones por las entidades federativas y los municipios. Incluye los recursos que se reciben y están destinados a la ejecución de programas federales y estatales a través de las entidades federativas mediante la reasignación de responsabilidades y recursos presupuestarios, en los términos de los convenios que se celebren.
Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas	Recursos recibidos en forma directa o indirecta a los sectores público, privado y externo, organismos y empresas paraestatales y apoyos como parte de su política económica y social, de acuerdo a las estrategias y prioridades de desarrollo para el sostenimiento y desempeño de sus actividades.
Ingresos derivados de Financiamientos	Son los ingresos obtenidos por la celebración de empréstitos internos y externos, autorizados o ratificados por el H. Congreso de la Unión y Congresos de los Estados y Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Siendo principalmente los créditos por instrumento de emisiones en los mercados nacionales e internacionales de capital, organismos financieros internacionales, créditos bilaterales y otras fuentes. Asimismo, incluye los financiamientos derivados del rescate y/o aplicación de activos financieros.

3.3.2 El Plan de Cuentas

El Plan de Cuentas, tal como lo define la Ley de Contabilidad, comprende los dos primeros agregados a los que deberán alinearse las listas de cuentas que formularán los entes públicos, la cual permitirá registrar todas las transacciones de tipo financiero patrimonial que ocurran en los mismos.

Para la elaboración del Plan de Cuentas se tomó en consideración las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) emitidas por la Junta de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (International Public Sector Accounting Standards Board, International Federation Accounting Committee) y las Normas de Información Financiera (NIF) del Consejo Mexicano para la Investigación y Desarrollo de Normas de Información Financiera (CINIF).

El objetivo del Plan de Cuentas es proporcionar a los entes públicos, los elementos necesarios que les permita contabilizar sus operaciones, proveer información útil en tiempo y forma, para la toma de decisiones por parte de los responsables de administrar las finanzas públicas, para garantizar el control del patrimonio; así como medir los resultados de la gestión pública financiera y para satisfacer los requerimientos de todas las instituciones relacionadas con el control, la transparencia y la rendición de cuentas.

En este sentido constituye una herramienta básica para el registro de las operaciones, que otorga consistencia a la presentación de los resultados del ejercicio y facilita su interpretación, proporcionando las bases para consolidar bajo criterios armonizados la información contable.

El Plan de Cuentas que se presenta comprende la enumeración de cuentas ordenadas sistemáticamente e identificadas con nombres para distinguir un tipo de partida de otras, para los fines del registro contable de las transacciones.

Al diseñar el Plan de Cuentas se han tomado en consideración los siguientes aspectos contables:

- Cada cuenta debe reflejar el registro de un tipo de transacción definida;

- Las transacciones iguales deben registrarse en la misma cuenta;
- El nombre asignado a cada cuenta debe ser claro y expresar su contenido a fines de evitar confusiones y facilitar la interpretación de los estados financieros a los usuarios de la información, aún que éstos no sean expertos en Contabilidad Gubernamental;
- Se adopta un sistema numérico para codificar las cuentas, el cual es flexible para permitir la incorporación de otras cuentas que resulten necesarias a los propósitos perseguidos.

En cuanto a la Definición Conceptual del Primer y Segundo Nivel del Plan de Cuentas, en relación con los Ingresos, corresponde al numeral 4 de la siguiente forma:

4 Ingresos: Representa el aumento del patrimonio durante el ejercicio fiscal proveniente de los ingresos de gestión, transferencias, subsidios, aportaciones recibidas y otros ingresos.

4.1 Ingresos de Gestión: Representa el monto de los ingresos devengados durante el ejercicio fiscal correspondientes a las contribuciones, productos, aprovechamientos, así como la venta de bienes y servicios.

4.2 Participaciones, Aportaciones, Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas: Recursos destinados a cubrir las participaciones y aportaciones para las entidades federativas y los municipios. Incluye los recursos destinados a la ejecución de programas federales a través de las entidades federativas y los municipios mediante la reasignación de responsabilidades y recursos presupuestarios, en los términos de los convenios que celebren con el Gobierno Federal. Además de los recursos que se destinen para el sostenimiento y desempeño de las actividades de los entes públicos.

4.3 Otros Ingresos: Se derivan de transacciones y de otros eventos inusuales, es decir, que no son propios del objeto del ente público.

El Esquema 15 presenta la estructura del Plan de Cuentas en materia de Ingresos.

Esquema 15. Estructura del Plan de Cuentas en Materia de Ingresos

Género	Grupo	Rubro
4 INGRESOS Y OTROS BENEFICIOS	1 Ingresos de Gestión	1 Impuestos 2 Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social 3 Contribuciones de Mejoras 4 Derechos 5 Productos de Tipo Corriente 6 Aprovechamientos de Tipo Corriente 7 Ingresos por Venta de Bienes y Servicios 9 Ingresos no Comprendidos en las Fracciones de la Ley de Ingresos Causados en Ejercicios Fiscales Anteriores Pendientes de Liquidación o de Pago
	2 Participaciones, Aportaciones, Transferencias, Asignaciones, Subsidios y otras Ayudas	1 Participaciones y Aportaciones 2 Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas
	3 Otros Ingresos y Beneficios	1 Ingresos Financieros 2 Incremento por Variación de Inventarios 3 Disminución del Exceso de Estimaciones por Pérdida o Deterioro u Obsolescencia 4 Disminución del Exceso de Provisiones 9 Otros Ingresos y Beneficios Varios

Fuente: CONAC(2011), Plan de Cuentas (Ingreso).

3.3.3 Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Ingresos

De acuerdo con esta Norma, publicada en 2009 y reformada en 2013 por el CONAC, los registros contables de los entes públicos se llevarán con base acumulativa. La contabilización de las transacciones de ingreso se registrará cuando exista jurídicamente el derecho de cobro.

El registro de las etapas del presupuesto en lo relativo a la Ley de Ingresos de los entes públicos se efectuará en las cuentas contables que, para tal efecto, establezca el CONAC, las cuales deberán reflejar: el estimado, modificado, devengado y recaudado:

- **Ingreso estimado.**- es el momento contable del que se aprueba anualmente en la Ley de Ingresos, e incluyen los impuestos, cuotas y aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, financiamientos internos y externos; así como de la venta de bienes y servicios, además de participaciones, aportaciones, recursos convenidos, y otros ingresos.
- **Ingreso modificado.**- Es el momento contable que refleja la asignación presupuestaria en lo relativo a la Ley de Ingresos que resulta de incorporar en su caso, las modificaciones al ingreso estimado, previstas en la Ley de Ingresos.
- **Ingreso devengado.**- Es el momento contable que se realiza cuando existe jurídicamente el derecho de cobro de los impuestos, cuotas y aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, financiamientos internos y externos; así como de la venta de bienes y servicios, además de participaciones, aportaciones, recursos convenidos, y otros ingresos por parte de los entes públicos. En el caso de resoluciones en firme (definitivas) y pago en parcialidades se deberán reconocer cuando ocurre la notificación de la resolución y/o en la firma del convenio de pago en parcialidades, respectivamente.
- **Ingreso recaudado.**- Es el momento contable que refleja el cobro en efectivo o cualquier otro medio de pago de los impuestos, cuotas y aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, financiamientos internos y externos; así como de la venta de bienes y servicios, además de participaciones, aportaciones, recursos convenidos, y otros ingresos por parte de los entes públicos.

Ahora bien, sobre las contribuciones determinables y autodeterminables, esta Norma hace la siguiente precisión:

- **Contribución determinable:** Cuando los entes públicos cuenten con los elementos que identifique el hecho imponible, el contribuyente y se pueda establecer el importe de los impuestos, cuotas y aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos, emitiéndose el documento de pago y señalando la fecha límite para realizarlo de acuerdo a los plazos establecidos en las

leyes respectivas.

- **Contribución autodeterminable:** Cuando corresponda a los contribuyentes la determinación.

Esta Norma establece también, que excepcionalmente, cuando por la naturaleza de las operaciones no sea posible el registro consecutivo de todos los momentos contables de los ingresos, se registrarán simultáneamente de acuerdo a lineamientos previamente definidos por las unidades administrativas o instancias competentes en materia de Contabilidad Gubernamental.

Esta Norma fue reformada en 2013, con el objetivo de dar mayor precisión a algunas cuestiones:

- ✓ **Registro del devengado y del recaudado en los ingresos presupuestarios.-** Los ingresos presupuestarios, se deberá de registrar el ingreso devengado e ingreso recaudado de forma simultánea al momento de percepción del recurso, salvo por los ingresos por venta de bienes y servicios, y aportaciones.
- ✓ **Registro del devengado y del recaudado en los ingresos por venta de bienes y servicios.-** Para el caso de los ingresos por venta de bienes y servicios se deberá de registrar el devengado a la emisión de la factura o de conformidad con las condiciones pactadas en los contratos correspondientes y el recaudado al momento de percepción del recurso.
- ✓ **Registro del devengado y del recaudado en los ingresos por aportaciones.-** En referencia a los ingresos por aportaciones se deberá de registrar el devengado al momento de cumplimiento de las reglas de operación y de conformidad con los calendarios de pago y el recaudado al momento de percepción del recurso.
- ✓ **Registro del devengado y del recaudado en los ingresos cuando se paga a plazos.-** Cuando se emita una autorización para pagar a plazos, ya sea diferido o en parcialidades, el importe pendiente de pago se registrará en un cargo a la cuenta 1.1.2.4 y en un abono a la cuenta 2.1.5.9. Cuando se reciba la parcialidad o el pago diferido, se registra el ingreso devengado y el recaudado de forma simultánea, así como la

cancelación de las cuentas anteriores y un cargo al banco o efectivo y un abono a las cuentas de ingreso contable que corresponda.

De esta manera, el Esquema 16 muestra los criterios de registro generales para el tratamiento de los momentos contables de los ingresos devengado y recaudado.

Esquema 16. Criterios de Registro Generales para el Tratamiento de los Momentos Contables de los Ingresos Devengado y Recaudado

Ingresos	Devengado al Momento de:	Recaudado al Momento de:
Impuestos	Percepción del recurso.	
Devolución	Efectuar la devolución.	
Compensación	Efectuar la compensación.	
Cuotas y aportaciones de seguridad social	Percepción del recurso.	
Contribuciones de mejoras	Percepción del recurso.	
Derechos	Percepción del recurso.	
Productos	Percepción del recurso.	
Aprovechamientos	Percepción del recurso.	
Ingresos por venta de bienes y servicios	La emisión de la factura o de conformidad con las condiciones pactadas en los contratos correspondientes.	Percepción del recurso por la venta de bienes y servicios.
Participaciones	Percepción del recurso.	
Aportaciones	Cumplimiento de las reglas de operación y de conformidad con los calendarios de pago.	Percepción del recurso.
Recursos por convenios	Percepción del recurso	
Financiamientos	Que se reciben los recursos.	

Fuente: CONAC (2013): *Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Ingresos.*

3.3.4 Clasificador por Fuentes de Financiamiento

De acuerdo con el CONAC, la clasificación por fuentes de financiamiento

consiste en presentar los gastos públicos según los agregados genéricos de los recursos empleados para su financiamiento.

Esta clasificación permite identificar las fuentes u orígenes de los ingresos que financian los egresos y precisar la orientación específica de cada fuente a efecto de controlar su aplicación.

El Clasificador establece una relación de siete fuentes de financiamiento, junto con la descripción correspondiente:

Fuente de Financiamiento	Descripción
Recursos Fiscales	Son los ingresos que se obtienen por impuestos, contribuciones de mejora, derechos, contribuciones distintas de las anteriores causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago, productos y aprovechamientos; cuotas y aportaciones de seguridad social, asignaciones y transferencias presupuestarias a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y organismos autónomos, así como a las entidades paraestatales federales, estatales y municipales.
Financiamientos internos	Son los recursos provenientes de obligaciones contraídas con acreedores nacionales y pagaderos en el interior del país en moneda nacional.
Financiamientos externos	Son los recursos obtenidos por el Poder Ejecutivo Federal provenientes de obligaciones contraídas con acreedores extranjeros y pagaderos en el exterior. (Sólo aplica para el Poder Ejecutivo Federal).
Ingresos propios	Son los recursos generados por los poderes legislativo y judicial, organismos autónomos y municipios, así como las entidades paraestatales o paramunicipales respectivas, en el entendido de que para el caso de entidades de la Administración Pública Federal se estará a lo dispuesto por el artículo 2, fracción XXXI, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
Recursos Federales	Son los recursos por subsidios, asignaciones presupuestarias y fondos derivados de la Ley de Ingresos de la Federación o del Presupuesto de Egresos de la Federación y que se destinan a los Gobiernos Estatales o Municipales.
Recursos Estatales	Son los recursos por subsidios, asignaciones presupuestarias y fondos derivados de la Ley de Ingresos Estatal o del Presupuesto de Egresos Estatal y que se destina a los gobiernos municipales.
Otros recursos	Son los recursos provenientes del sector privado, de fondos internacionales y otros no comprendidos en los numerales anteriores.

3.3.5 Normas y Metodología para la Emisión de Información Financiera y Estructura de los Estados Financieros Básicos del Ente Público y Características de sus Notas

De acuerdo con el CONAC, Los estados financieros gubernamentales son la representación de la información de un ente público; revelan de forma concreta el ejercicio del presupuesto, el estado financiero y los resultados de un ente público a una fecha determinada o durante un período de tiempo.

Para fines gubernamentales, existen las dos grandes áreas de aplicación de la contabilidad: Los reportes financieros y presupuestales.

En general, el objetivo de los estados financieros es revelar de forma consistente, veraz y oportuna, las operaciones de cada ente público para poder cumplir con los cuatro grandes objetivos de la administración pública:

- Dar transparencia a las operaciones;
- Rendición de Cuentas;
- Facilitar la fiscalización, y;
- Evaluación del desempeño de actividades con fundamento en indicadores.

Tal como lo ha establecido la Ley General de Contabilidad Gubernamental, a través del Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental (MCCG), el sistema contable permitirá la generación periódica de los estados y la información financiera que a continuación se detalla:

- a) Información contable;
- b) Información presupuestaria;
- c) Información programática;
- d) Información complementaria para generar las cuentas nacionales y atender otros requerimientos provenientes de organismos internacionales de los que México forma parte.

Para nuestro propósito, abordaremos lo relativo a la Información presupuestaria de los ingresos, en particular al **Estado Analítico de Ingresos**. La finalidad de este estado es conocer el total de ingresos del ente público, el avance de

recaudación por rubro y los derechos de cobro propiedad del ente. Así es posible conocer de forma detallada, periódica y confiable la ejecución de los ingresos. Presenta una comparación entre el total de los ingresos estimados y los realmente obtenidos durante un ejercicio, conforme a su clasificación en la Ley de Ingresos y al Clasificador por Rubros de Ingresos, considerando principalmente las cifras que muestren el estimado, modificado, devengado y recaudado, su diferencia y apartados de las distintas fracciones señaladas en la mencionada ley.

Ahora bien, para fines de la elaboración de los Estados Financieros del Ente público, se han definido tres tipos de notas a los mismos:

1. De desglose
2. De Memoria (Cuentas de Orden)
3. De gestión administrativa

En el primer tipo, se amplía la información de los saldos de las cuentas, requiriéndose el desglose de las cuentas específicas de determinados rubros. El segundo, comprende, todas aquéllas que mantienen al día la memoria de las operaciones que no han sido realizadas, pero que podrían darse en un futuro; asimismo, indican si existen derechos u obligaciones de terceros en posesión del ente.

Finalmente las notas de gestión administrativa, son todas aquéllas que revelan el panorama general del medio económico en el que se desempeña el ente público, quién es, a que se dedica, etc. y tienen como objetivo proporcionar al lector un punto de partida para la interpretación de los estados financieros. En 2014 el CONAC precisó algunos detalles sobre el Estado Analítico de Ingresos y presentó dos formatos, uno denominado: Estado Analítico de los Ingresos (Ver Esquema 17).

Esquema 17. Formato Tipo para Presentar el Estado Analítico de los Ingresos

Nombre del Ente Público Estado Analítico de Ingresos Del XXXX al XXXX						
Rubro de Ingresos	Ingreso					Diferencia
	Estimado	Ampliaciones y Reducciones	Modificado	Devengado	Recaudado	
	(1)	(2)	(3= 1 + 2)	(4)	(5)	
Impuestos						
Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social						
Contribuciones de Mejoras						
Derechos						
Productos						
Corriente						
Capital						
Aprovechamientos						
Corriente						
Capital						
Ingresos por Ventas de Bienes y Servicios						
Participaciones y Aportaciones						
Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas						
Ingresos Derivados de Financiamientos						
Total						
					Ingresos excedentes	

Fuente: CONAC (2014) Estados e Informes Presupuestarios.

El segundo formato podemos denominarlo: Estado Analítico de Ingresos por Fuente de Financiamiento (Ver Esquema 18)

Esquema 18. Formato Tipo para Presentar el Estado Analítico de los Ingresos por Fuente de Financiamiento

Estado Analítico de Ingresos Por Fuente de Financiamiento	Ingreso					Diferencia
	Estimado	Ampliaciones y Reducciones	Modificado	Devengado	Recaudado	
	(1)	(2)	(3= 1 + 2)	(4)	(5)	
Ingresos del Gobierno						
Impuestos						
Contribuciones de Mejoras						
Derechos						
Productos						
Corriente						
Capital						
Aprovechamientos						
Corriente						
Capital						
Participaciones y Aportaciones						
Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas						
Ingresos de Organismos y Empresas						
Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social						
Ingresos por Ventas de Bienes y Servicios						
Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas						
Ingresos derivados de financiamiento						
Ingresos Derivados de Financiamientos						
Total						
					Ingresos excedentes	

Fuente: CONAC (2014) Estados e Informes Presupuestarios.

Como puede verse, La armonización de la contabilidad gubernamental y la emisión y publicación de informes financieros, consolida la transparencia y la rendición de cuentas, al tiempo de permitir un profundo análisis, en este caso de los ingresos del ente público encargado de la administración de ingresos estatales.

En los próximos capítulos se verá con mayor detalle la formulación, puesta en marcha y evaluación de un Plan Estratégico para la administración de ingresos estatales.

CAPÍTULO 4. LA FORMULACIÓN DE UN PLAN ESTRATÉGICO (PE) PARA LA ADMINISTRACIÓN DE INGRESOS ESTATALES

En este capítulo se aplican varios conceptos e ideas vistos en capítulos anteriores, para identificar los compromisos institucionales de una AIE, los aspectos que convergen hacia la aspiración de un futuro mejor para el gobierno de la entidad federativa, con base en la AIE, las principales cuestiones para analizar la situación particular, que sirven de base para realizar el Análisis FODA; la definición de objetivos y el despliegue de estrategias así como de líneas de acción; para finalmente establecer la Matriz de Indicadores para Resultados, que permite a través de la Metodología de Marco Lógico, articular un ejercicio de planeación estratégica, con la Gestión para Resultados.

4.1 La Identificación de los Compromisos Institucionales de la Administración de Ingresos Estatales

De acuerdo con Quezada (1996), la tarea básica de la AIE gira en torno a recaudar de manera cabal y oportuna los ingresos, de conformidad con las disposiciones fiscales en vigor⁶⁴.

En efecto, en relación con los compromisos institucionales, varias Administraciones de Ingresos Estatales mencionan expresamente el incremento de la recaudación, así como hacerlo de una manera eficiente. Tal es el caso de la Agencia de Administración Fiscal del Estado de Yucatán, por citar un ejemplo⁶⁵.

Entre los compromisos institucionales de la AIE, destacan tres:

- Incrementar la recaudación de ingresos y hacerlo de manera eficiente
- Incrementar el nivel de cumplimiento voluntario
- Mejorar la calidad de los servicios al contribuyente.

En la actualidad, los órganos especializados en la AIE establecen de forma expresa en su normatividad estos tres propósitos institucionales, mientras que en el resto de entidades federativas, por lo general sólo se refiere expresamente el de la recaudación de ingresos, aunque puede inferirse que también se busca el incremento sostenido de la recaudación, de forma eficiente, así como el incremento del cumplimiento voluntario y la mejora en la calidad de los servicios al contribuyente.

64 Quezada, Enríquez Moctezuma (1996 Op. Cit. Página 36.

65 Ley de la Agencia de Administración Fiscal del Estado de Yucatán, Artículos 3 y 7. Publicada en el Diario Oficial el día 6 de diciembre de 2012.

4.2 La Aspiración de un Futuro Mejor con Base en la Administración de Ingresos Estatales

La AIE es un instrumento del gobierno estatal, que a través de la recaudación de ingresos fiscales, financia las acciones para responder a las necesidades y demandas de la comunidad a través de bienes y servicios estatales, de forma tal que todas las personas que viven en la entidad federativa, puedan alcanzar su máximo potencial, lo que puede traducirse en un gran beneficio para la entidad federativa en su conjunto.

Es ampliamente conocido que un gobierno estatal mexicano o de cualquier parte del mundo enfrenta necesidades que rebasan los recursos disponibles, por lo que cada peso recaudado adicional puede destinarse a proyectos que pueden tener un gran impacto en la calidad de vida de la comunidad.

Más ingresos recaudados representan más recursos propios para brindar más bienes y servicios públicos a la comunidad, especialmente si esto se hace de manera eficiente. La eficiencia en la recaudación es una relación de productividad, que se orienta a mantener o reducir el costo de recaudación, al tiempo de buscar cómo incrementar los ingresos recaudados.

Es importante sensibilizar al personal de la AIE del impacto que tiene su labor para el gobierno estatal en su conjunto, por lo que a continuación se mencionan algunos asuntos públicos en los que pueden aplicarse los ingresos efectivamente recaudados.

Más ingresos disponibles pueden financiar:

- Proyectos de inversión para **crecer y conservar la infraestructura** (movilidad, hídrica, telecomunicaciones, educativa, sanitaria, deportiva, cultural, ambiental, turística, productiva).
- Proyectos y acciones para **ampliar la cobertura y mejorar calidad de los servicios públicos** tales como: seguridad pública, protección civil, registro de la propiedad y del comercio, facilidades para hacer negocios, servicios de información a la comunidad, digitalización de documentos oficiales, trámites y servicios en línea.

- Más apoyos para **impulsar el desarrollo económico**, tales como: financiamiento, capacitación, acompañamiento empresarial, conformación de clústeres para generar mayor valor agregado e integrar cadenas productivas de acuerdo al vocacionamiento y potencial de los sectores y actividades económicas, facilidades para la exportación, promoción del consumo interno, mejora regulatoria, combate efectivo al contrabando y la piratería, fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico, certificaciones relacionadas con empresas social y ambientalmente responsables, acciones concretas para mejorar la competitividad.
- En relación con el **desarrollo social**, más ingresos estatales implican más recursos para el fortalecimiento del tejido social, tales como: ampliar la atención a grupos vulnerables (madres y padres solteros, menores en situaciones de riesgo, jóvenes que no estudian ni trabajan, pueblos y comunidades indígenas, jóvenes de escasos recursos que continúan sus estudios, padres de familia en situación de desempleo, adultos mayores, migrantes), esquemas de inversión para la incorporación de hijos “ausentes” a la actividad económica local; combate efectivo a la pobreza, proyectos y actividades productivas para madres, apoyos a jóvenes emprendedores; así como el rescate de espacios públicos.
- En relación con el **desarrollo cultural y artístico**, más recursos recaudados implican financiar proyectos para: el rescate y difusión de tradiciones locales, organización de talleres artísticos y culturales, formación de nuevos creadores, realización de festivales artísticos y culturales, restauración de inmuebles históricos y culturales, exposiciones, más acciones de fomento a la lectura, conformación y apoyo a grupos artísticos y culturales.
- En relación con el **desarrollo rural**, más recursos recaudados pueden destinarse a proyectos que incrementen la productividad y agrícola y pecuaria, apoyos a cultivos de alta rentabilidad, caminos saca cosechas, capacitación a productores, financiamiento, apoyos a la exportación.
- En relación con el **medio ambiente**, más recursos recaudados pueden financiar proyectos para la protección de bosques y selvas, el aprovechamiento sustentable de las riquezas naturales, la limpieza de arroyos, ríos, lagunas, la gestión integral de residuos sólidos, el tratamiento de aguas residuales, la captación de agua de lluvia, el rescate de espacios públicos, así como más parques y áreas verdes.
- En relación con la **salud**, más recursos recaudados pueden financiar

proyectos de creación, conservación y mejora de clínicas, casas de salud, hospitales; llevar a cabo campañas de acción preventiva, tales como promoción de hábitos y cultura saludables; así como la contratación de más personal médico y de enfermería en el sistema estatal de salud.

- En relación con la **movilidad**, más recursos recaudados pueden financiar proyectos de construcción y/ ampliación de sistemas de transporte moderno, eficiente y limpio, como metro, tren ligero, tren suburbano; mantenimiento y conservación de calles y avenidas, ampliación de vías de comunicación, red de semáforos, monitoreo vial.
- En relación con el **deporte**, más recursos pueden financiar la construcción de canchas, unidades deportivas, más entrenadores, apoyo a deportistas de alto rendimiento, así como el fomento de la práctica deportiva para todos.

En la actualidad varias entidades federativas han invertido recursos en formular proyectos con solidez técnica que resultan viables en términos socioeconómicos, algunas han integrado un Banco de Proyectos, por lo que están en condiciones de desplegar estrategias de procuración de fondos y aprovechar esquemas de inversión tipo “peso a peso”, en los que los recursos adicionales provenientes del incremento de recaudación de ingresos propios pueden aplicarse y generar alto impacto en beneficio de la comunidad o incluso, del Estado en su conjunto.

Ahora bien, cada AIE enfrenta una situación particular, que vale la pena analizar con detalle, para delinear las estrategias más convenientes.

4.3 El Análisis de la Situación de la Administración de Ingresos Estatales

Un ejercicio de planeación estratégica es más efectivo, cuando parte de información cuantitativa incluyendo tendencias, que soporten el Análisis FODA, así como la definición de alternativas para fortalecer las competencias centrales de la AIE. Entre los estudios e información que conviene reunir para identificar el nivel de desarrollo de la AIE, podemos mencionar:

- Diagnóstico del marco jurídico y normativo estatal en materia fiscal.
- Diagnóstico y potencialidades de los ingresos fiscales estatales.
- Diagnóstico del registro estatal de contribuyentes.
- Diagnóstico del control de obligaciones.
- Diagnóstico de la recaudación.
- Diagnóstico de la auditoría y el ejercicio de facultades de comprobación.
- Diagnóstico de los procedimientos y efectividad de cobro coactivo y aplicación del PAE.
- Diagnóstico de la calidad de los servicios al contribuyente
 - o Oficinas recaudadoras y centros de atención al contribuyente
 - o Trámites y servicios en línea
 - o Nivel de confianza y satisfacción del contribuyente
 - o Tiempos y costos de cumplimiento.
- Diagnóstico organizativo y administrativo de la AIE.
- Diagnóstico de las competencias del personal, antigüedad y expectativa de carrera en la AIE.
- Diagnóstico de los procesos de apoyo al ciclo tributario. Se trata de responder a preguntas tales como: ¿Están definidos de punta a punta, con una lógica de agregación de valor?, ¿Cuentan con estándares de desempeño?, ¿Cuándo fueron establecidos, revisados y/o modificados por última vez?, ¿Garantizan un servicio de calidad tanto para el ciudadano como para el personal implicado?
- Diagnóstico de la plataforma tecnológica, así como de los sistemas informáticos que soportan los procesos del ciclo tributario y generan información relevante para la toma de decisiones. Se trata de responder a interrogantes, tales como: ¿Son vigentes y escalables?, ¿Están completos?, ¿Resuelven las necesidades de operación del personal implicado?, ¿Están

conectados con las funciones del ciclo tributario?, ¿Generan información relevante y con calidad para sustentar la toma de decisiones?, ¿En qué pueden mejorarse?, ¿Cuánto cuesta y cuánto tiempo se llevaría a cabo actualizarlos?, ¿Cuántos años tienen de vida útil?, ¿Cuánto cuesta el mantenimiento para garantizar la operación continua?

Esta información es fundamental para conocer la situación en que se encuentra la AIE y determinar escenarios de recaudación, así como para definir estrategias y líneas de acción específicas.

4.4 Pasos para la Elaboración de un Plan Estratégico

Basados en Bryson y Alston (2005), la elaboración de un Plan Estratégico para una organización del sector público comprende diez pasos:

1. Establecer Acuerdos en relación con el proceso de planeación estratégica
2. Definir con claridad el mandato de la organización
3. Identificar y entender a los principales actores involucrados, desarrollar y refinar la Misión y los valores, así como esbozar la Visión
4. Evaluar el ambiente para identificar fortalezas, debilidades, oportunidades y retos
5. Identificar y encuadrar los asuntos estratégicos
6. Formular estrategias para gestionar los asuntos estratégicos
7. Revisar y adoptar el Plan Estratégico
8. Establecer una efectiva Visión de la Organización para el futuro
9. Desarrollar un proceso de implementación efectivo
10. Reevaluar las estrategias y el proceso de planeación estratégica⁶⁶.

A continuación abordaremos cada uno de estos diez pasos.

4.4.1 Establecer Acuerdos en Relación con el Proceso de Planeación Estratégica

Este primer paso implica generar un Acuerdo inicial entre el cuerpo directivo de la administración de ingresos estatales, el Titular de la Secretaría de Finanzas o su equivalente, Colegios de Profesionistas y algunos de los líderes de opinión en el Estado, sobre el esfuerzo global que se llevará a cabo en torno al proceso de planeación estratégica, los principales objetivos que se pretenden alcanzar, así como las personas a las que se les confiará el proceso. Se trata de involucrar a las personas cuya información o recursos sean decisivos para el éxito del esfuerzo que se llevará a cabo.

Se trata de que a partir de este acuerdo principal se desprendan otros acuerdos y se defina una agenda de trabajo, al menos a nivel general, con productos,

⁶⁶ Bryson, John M. and Farnum K. Alston (2005): *Creating and Implementing your Strategic Plan. A Workbook for Public and Non Profit Organizations. Second Edition. John Wiley and Sons. Published by Jossey-Bass. A Wiley Imprint. San Francisco, California, USA. Pp 37-129.*

tiempos y responsables.

Es conveniente integrar un equipo encargado de coordinar el esfuerzo diario, así como de darle seguimiento puntual al proceso de planeación estratégica.

La clave del éxito es disponer de los recursos necesarios, tales como: presupuesto, personal, información, espacios y facilidades para reuniones, asesores expertos y en especial, asegurar dedicarle tiempo al proceso de planeación estratégica.

4.4.2 Definir con Claridad el Mandato de la Organización

Se mencionó en el apartado 1.2.1 *Planeación estratégica y conceptos relacionados* que el mandato de cualquier organización del sector público proviene de la Ley, ya sea la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal o su equivalente o bien, del Decreto de creación correspondiente, conviene hacer algunas precisiones, encaminadas a lograr definir adecuadamente el mandato de la organización, como punto de partida para definir la Misión.

Por una parte, conviene identificar las atribuciones y objetivos más importantes que le han sido conferidos a la organización, de forma tal que éstos sean incluidos. Así se puede evitar que en el Mandato se le asigne mayor peso a alguna de las atribuciones u objetivos, a expensas de los demás. También es importante reconocer que a veces el personal de la organización considera que el margen de actuación es mucho más limitado de lo que en realidad es, lo que limita a su vez los objetivos relevantes que se pretenden alcanzar por la organización en su conjunto.

Se trata entonces de que al momento de definir el mandato de la administración de ingresos estatales se logre un equilibrio entre todas las cuestiones relevantes: maximizar la recaudación y hacerlo de manera eficiente, brindar un servicio de alta calidad al contribuyente, facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales e incrementar la presencia fiscal.

4.4.3 Identificar y Entender a los Principales Actores Involucrados, Desarrollar y Refinar la Misión y los Valores, así como Esbozar la Visión

El propósito del tercer paso es ayudar al equipo de planeación estratégica a entender mejor a los principales actores involucrados, en este caso al interior de la administración de ingresos estatal, y en especial a los contribuyentes, de manera que sea posible construir y refinar la Misión, la Visión y los Valores a partir de atender a sus expectativas y necesidades.

Para este ejercicio, conviene precisar que un actor relevante es todo aquel que puede influir en la forma en que una organización actúa. El análisis de los principales actores involucrados permite entender cómo es que éstos evalúan a la organización, qué es lo que la organización necesita de ellos y qué tan importantes son.

El establecimiento de la Misión, para el caso de la administración de ingresos estatales puede partir de la siguiente: “Obtener los montos de recaudación a que se tiene derecho aplicando las leyes fiscales en un marco de respeto, transparencia y calidad a los contribuyentes, facilitando el cumplimiento de sus obligaciones fiscales”.⁶⁷

Sobre los valores, la cuestión a responder es: ¿Cómo queremos que la organización se conduzca? ¿Cómo queremos tratar a nuestra población objetivo, a nuestros usuarios? En el caso de la administración de ingresos estatales es importante considerar, entre otros valores: la calidad en el servicio, la honestidad, la transparencia, la eficiencia, la justicia y el profesionalismo.

La configuración de la Visión refiere a un futuro de éxito, por lo que implica precisar cómo se verá la organización después de aplicar exitosamente las estrategias. Conviene aclarar que la mayor parte de las organizaciones necesitan más de un ciclo de planeación estratégica antes de desarrollar una Visión efectiva de sí mismas.

Para el caso de la administración de ingresos estatales, se puede partir de la siguiente propuesta de Visión: “Ser un organismo funcional, transparente y eficiente, que opere en el marco de la ley, apoyado en tecnologías de punta, contando con recursos humanos debidamente capacitados que ofrezcan

⁶⁷ Alderete Ibarra, Enrique Arturo y Federico Álvarez Arana (2015) *Material de exposición del curso “Planeación Estratégica aplicada a la Administración de Ingresos Estatales”*. INDETEC. Lámina 49.

servicios que satisfagan o incluso rebasen las expectativas de calidad de los contribuyentes”.⁶⁸

4.4.4 Evaluar el Ambiente para Identificar Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Retos

El cuarto paso implica llevar a cabo un análisis FODA (los retos también pueden verse como amenazas). Para llevarlo a cabo, conviene retomar lo que se mencionó sobre el FODA en el apartado 1.2.1 *Planeación estratégica y conceptos relacionados*, para identificar el contexto en que la organización existe. De este análisis se identifican los asuntos estratégicos, que así lo son porque de su adecuada atención depende el éxito o fracaso de la Misión. En ese sentido, el análisis también puede identificar los recursos disponibles en la organización para atender los asuntos estratégicos, así como las capacidades centrales que conviene reforzar para lograr actuaciones exitosas.

4.4.5 Identificar y Encuadrar los Asuntos Estratégicos

Un asunto estratégico es una alternativa de acción o bien un desafío para la organización en su camino hacia el cumplimiento de la Misión, así como de sus objetivos y metas.

La identificación de los asuntos estratégicos representa la parte esencial del proceso de planeación estratégica y plantea lo que la organización puede hacer para atenderlos.

Es posible que desde las reuniones de trabajo se hayan identificado varios asuntos y que varios aun siendo operativos o tácticos, de no atenderse adecuadamente terminen por frenar el avance de las estrategias y acciones que se pretenden realizar.

Por eso conviene conformar un equipo operativo o táctico para que se revisen los asuntos operativos y tácticos y se propongan alternativas de

68 Alderete Ibarra, Enrique Arturo y Federico Álvarez Arana (2015) *Material de exposición del curso “Planeación Estratégica aplicada a la Administración de Ingresos Estatales”*. INDETEC. Lámina 52.

solución. En la medida en que los equipos organizados dentro del proceso de planeación estratégica sean representativos de las áreas de la organización, multidisciplinarios, con personas de diferente edad y género, será posible obtener soluciones efectivas y viables. No hay que olvidar que lo que se busca es que ante los asuntos operativos, tácticos y estratégicos se pueda ofrecer soluciones adecuadas. Se trata entonces de pensar en **Cómo sí se puede resolver tal o cual cuestión.**

Ahora bien, cuando los participantes experimentan alguna o algunas de las siguientes situaciones, queda claro que enfrentan asuntos estratégicos, tales como: uso ineficaz e ineficiente de la tecnología de la información y la comunicación, pobres registros de los usuarios –en este caso, de los contribuyentes-, flujos de trabajo ineficientes, pobre comunicación entre las áreas implicadas, así como inaceptablemente bajos niveles de satisfacción en la calidad del servicio al usuario.

En el caso de las administraciones de ingresos estatales, podemos añadir o precisar algunos asuntos estratégicos, tales como: bajos niveles de recaudación, altos costos de recaudación, bajos niveles de cumplimiento voluntario, ciclo tributario fragmentado –especialmente entre control/ vigilancia de cumplimiento de obligaciones fiscales, recaudación, fiscalización y cobro coactivo-, padrones incompletos y desactualizados, altos niveles de cartera fiscal, débil defensa del interés fiscal estatal y obsolescencia ya sea de la plataforma como de las aplicaciones informáticas que soportan la operación del ciclo tributario.

En cada asunto estratégico, vale la pena identificar su área de influencia, si representa un reto para desarrollar una capacidad central (fortaleza) de la organización, si lo es para el cumplimiento de la visión, si afecta el cumplimiento del mandato de la organización o incluso si es un obstáculo para el cumplimiento de la Misión.

Los asuntos estratégicos pueden organizarse como árbol de problemas, de forma tal que al dibujar el árbol de objetivos, puedan establecerse acciones efectivas para abordarlos.

4.4.6 Formular Estrategias para Gestionar los Asuntos Estratégicos

El sexto paso tiene como propósito crear un conjunto de estrategias dirigidas a cada asunto estratégico.

En ese sentido, la estrategia puede entenderse como un patrón, tal como se mencionó al inicio del apartado 1.1 *¿En qué consiste la estrategia y la gestión estratégica?*, lo que refiere a un patrón coherente en el tiempo en torno a una serie de programas, proyectos, políticas internas, criterios de actuación y asignaciones de recursos que definen lo que una organización es, hace y por qué lo hace. Conviene mencionar que las estrategias pueden definirse por nivel, función y duración.

Puede entonces pensarse en una *Gran Estrategia* que incluya a la organización como un todo, de la que se despliegan *Estrategias por Unidad Responsable*, ya sea Dirección General o de Área; *Estrategias de Servicio, Programa, Producto o Proyecto*, así como *Estrategias* para funciones o capacidades centrales específicas, tales como gestión de: recursos humanos, finanzas o tecnologías de información.

En el Apartado 4.5 *La identificación de estrategias y líneas de acción para la Administración de Ingresos Estatales*, se propone una serie de estrategias y acciones aplicables a los asuntos estratégicos que puede enfrentar la administración de ingresos estatales para generar valor público, alcanzar determinadas metas y objetivos, cumplir con su mandato y completar la Misión.

4.4.7 Revisar y Adoptar el Plan Estratégico

El séptimo paso tiene que ver con la articulación de las estrategias propuestas, formalizadas en un Plan Estratégico que el cuerpo directivo y el personal de la organización asumen que llevarán a cabo.

Conviene que el Plan Estratégico sea resultado de un Acuerdo ampliamente compartido por el personal y los principales actores implicados, ya que esto no sólo le imprime fortaleza al momento de darlo a conocer, sino que es fundamental para llevarlo a cabo. Por ello es importante que el borrador de Plan

Estratégico sea revisado y enriquecido por todos los actores implicados. En la revisión propuesta, conviene hacer una valoración del plan para identificar:

- ✓ Las fortalezas del Plan Estratégico
- ✓ Las debilidades del Plan Estratégico
- ✓ Los ajustes que mejorarán el Plan Estratégico

Difícilmente un plan –o cualquier otra acción que lleve a cabo una organización– serán apoyadas si los actores implicados no lo sienten suyo, si no aportaron ideas y éstas finalmente no se ven reflejadas por escrito. Esta co-creación es lo que genera una gran emoción, caracterizada por una mezcla de optimismo y esperanza, que genera la confianza y el apoyo necesarios para su aplicación.

Por otro lado no debe olvidarse que se tomen las medidas necesarias para asignarle presupuesto a la implementación, de otra manera no es factible esperar grandes avances por más que existan las mejores intenciones de llevar a cabo el Plan Estratégico.

Una vez que se asegure el financiamiento del Plan Estratégico, conviene dejar completamente claro al momento de desplegar las estrategias en acciones específicas cinco cuestiones:

1. Qué se va a hacer
2. Quién va a hacerlo
3. Cuándo se llevará a cabo
4. Cómo se llevará a cabo
5. Cómo vamos a medir su avance

4.4.8 Establecer una Efectiva Visión de la Organización para el Futuro

Conviene revisar lo que se mencionó en el apartado 1.2.1 *Planeación estratégica y conceptos relacionados*, de manera que la Visión logre servir de guía al momento de implementar el Plan Estratégico, más allá de su formulación.

Una Visión de éxito de la organización cumple una importante función, ya que permite al personal de toda la organización tomar acciones constructivas en la dirección trazada, sin que sea necesaria la constante supervisión del cuerpo directivo ni de los mandos medios. Así es como la Visión de éxito para el futuro de la organización, una vez compartida es una visión que se convierte en la guía para la toma de decisiones, que conduce el esfuerzo cotidiano de todo el personal.

Cuando la Visión incluye aspectos cuantificables, se facilita establecer criterios para evaluar el desempeño a través de indicadores.

4.4.9 Desarrollar un Proceso de Implementación Efectivo

Hay dos aspectos centrales para lograr una implementación efectiva.

El primer aspecto tiene que ver con alinear o reasignar los recursos disponibles en la organización a la atención de los asuntos prioritarios en el Plan Estratégico, para asegurar la obtención de resultados. Ello implica articular lo estratégico con lo operativo.

Esta cuestión se verá con mayor detalle en el Capítulo 5 *La Gestión para Resultados y la Administración de Ingresos Estatales*.

El segundo aspecto refiere a la conveniencia de utilizar un proceso de depuración, para prever y solucionar dificultades que inevitablemente surgen cuando una nueva estrategia se lleva a cabo. También es importante considerar que la solución de muchos asuntos estratégicos radica en una adecuada gestión, lo que implica tejer alianzas con los actores implicados, mantener enfocado y motivado al personal, así como reconocer actuaciones destacadas, resultados conseguidos, y siempre que sea posible, premiar los logros, así como estar abierto a hacer los ajustes necesarios en el momento justo. A esto se refiere estar atento a las situaciones.

El Capítulo 6 *La implementación de un Plan Estratégico para la Administración de Ingresos Estatales* propone una serie de mecanismos de instrumentación así como una herramienta que puede resultar de gran utilidad para darle

seguimiento y mantener a la organización enfocada, así como en su caso, tomar decisiones basadas en información objetiva: el Cuadro de Mando.

4.4.10 Reevaluar las Estrategias y el Proceso de Planeación Estratégica

El décimo paso es el último de un ciclo de planeación estratégica que sirve de base para iniciar el siguiente. La valoración de las estrategias implica responder a la cuestión de si éstas todavía se mantienen vigentes, y si éstas atienden necesidades y problemas reales. La evaluación de las estrategias también permite identificar problemas que se volvieron evidentes una vez que el Plan Estratégico se puso en marcha.

Como resultado de esta valoración, habrá estrategias que seguirán vigentes, otras que vale la pena complementarlas o suplirlas por otras, así como algunas estrategias que ya no tienen razón de ser.

En el Capítulo 7 *La Evaluación de un Plan Estratégico para la Administración de Ingresos Estatales* se abordará con más detalle esta cuestión.

4.5 La Definición de Estrategias y Líneas de Acción Específicas para la Administración de Ingresos Estatales

De acuerdo con las estrategias genéricas que se abordaron en el capítulo anterior, a continuación se despliega un conjunto de líneas de acción.

Estrategia 1. Facilitar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes.-

Para desplegarla, a continuación se establece un conjunto de líneas de acción:

1. Mejorar la imagen institucional.
2. Adecuar los espacios físicos para la mejor atención y servicio al contribuyente.
3. Diversificar las opciones de pago del contribuyente a través de centros de conveniencia, instituciones bancarias y medios electrónicos.
4. Impulsar la mejora regulatoria y la simplificación de trámites fiscales.
5. Fortalecer la defensa de los derechos del Contribuyente.
6. Promover el Civismo fiscal.

Estrategia 2. Incrementar la presencia fiscal

Para desplegarla, a continuación se establece un conjunto de líneas de acción:

1. Recuperar la cartera vencida de créditos fiscales.
2. Fortalecer el Registro estatal de contribuyentes.
3. Desplegar la inteligencia fiscal.
4. Llevar a cabo una Fiscalización efectiva.
5. Mejorar la defensa jurídica del interés fiscal.

Estrategia 3. Fortalecer la organización interna

Para desplegarla, a continuación se establece un conjunto de líneas de acción:

1. Fortalecer la capacidad técnica, presupuestal y de gestión.
2. Fortalecer la capacitación al personal, centrada en competencias.
3. Desarrollar un plan de carrera del personal.
4. Consolidar la Gestión para Resultados.

5. Fortalecer el Sistema de Evaluación del Desempeño.
6. Impulsar la mejora continua y la gestión para la calidad.
7. Diseñar procesos del ciclo tributario de punta a punta.
8. Alinear procesos del ciclo tributario con aplicaciones de soporte.
9. Resguardo adecuado de bienes aceptados como garantía y/o pago en especie.
10. Garantizar la seguridad de la información y protección de datos personales.
11. Consolidar la armonización contable, transparencia y rendición de cuentas.
12. Disuadir actos de corrupción y conductas irregulares.

Estrategia 4. Potenciar la recaudación

Para desplegarla, a continuación se establece un conjunto de líneas de acción:

1. Establecer Convenios de colaboración administrativa con la Federación, los municipios y la administración pública estatal.
2. Realizar Análisis de potencialidad de las fuentes de ingresos, así como llevar a cabo estudios de evasión fiscal
3. Fortalecimiento, actualización y renovación de equipamiento tecnológico, vehículos e instalaciones físicas.
4. Actualizar bases, cuotas y tasas de los ingresos propios estatales
5. Ampliar el ejercicio de las potestades tributarias con nuevas contribuciones estatales

Estrategia 5. Uso extensivo de las tecnologías de la información y la comunicación

Para desplegarla, a continuación se establece un conjunto de líneas de acción:

1. Consolidar la plataforma tecnológica que soporte la operación a lo largo del ciclo tributario.
2. Fortalecer el desarrollo, capacitación y mantenimiento de aplicaciones informáticas.
3. Esquemas eficientes para asegurar un adecuado equipamiento de bienes informáticos.
4. Incrementar los trámites y servicios electrónicos a través de la página web.

CAPÍTULO 5. LA GESTIÓN PARA RESULTADOS Y LA ADMINISTRACIÓN DE INGRESOS ESTATALES

En este capítulo se presentan algunas bases de la Gestión para Resultados, y se lleva a cabo un ejercicio para formular, de acuerdo con la Metodología de Marco Lógico y de la Gestión para Resultados, la Matriz de Indicadores de Resultados para la AIE.

5.1 Algunas Bases de la Gestión para Resultados

De acuerdo con Aldunate y Córdoba, la Gestión para Resultados coloca su énfasis en definir el objetivo esperado del trabajo a realizar, que deja a la iniciativa, creatividad y pro actividad de un equipo de colaboradores el cómo llevarlo a cabo. Las aportaciones provienen de la experiencia y destrezas de cada quien. Existe libertad para innovar en los procedimientos conducentes al logro del objetivo⁶⁹. Es importante recalcar que el éxito de la Gestión para Resultados supone cierto grado de libertad para llevarse a cabo.

Basados en el Cuaderno de Trabajo elaborado por INDETEC (2013)⁷⁰, una de las principales características de la gestión para resultados, es que funciona como articuladora entre lo estratégico y lo operacional. Este vínculo que se logra mediante el proceso del establecimiento de objetivos y metas, permite la gestión y evaluación de la administración de los recursos para obtener resultados, que dan vigencia a razones de interés y valor público.

Este es el principal motivo por el cual la Gestión para Resultados se concreta en un modelo que propone la administración de los recursos, centrado en el cumplimiento de acciones estratégicas definidas en un plan de gobierno y en un período de tiempo determinado. De esa forma, permite gestionar y evaluar la acción de las dependencias, instituciones y organizaciones públicas, con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad.

Para alcanzar los resultados, esta gestión precisa de componentes y

69 Aldunate, Eduardo y Julio Córdoba (2011): *Formulación de programas con la metodología de marco lógico*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). CEPAL. *Publicación de las Naciones Unidas. Serie Manuales Número 68*. Santiago de Chile. *Página 8*.

70 "Diseño de programas públicos. Conceptos y ejercicios prácticos", elaborado en 2013 por INDETEC, *páginas 4-8*.

herramientas que faciliten e incidan directamente en su cumplimiento, y en tal sentido, la Gestión para Resultados en México (SHCP) incluye los siguientes. (Ver Esquema 19).

Esquema 19. Componentes del Modelo de Gestión para Resultados en México



Fuente: INDETEC (2013): “Diseño de programas públicos. Conceptos y ejercicios prácticos”. Cuaderno de Trabajo PbR Página 5.

- **Marco Institucional**

El Marco Institucional engloba las normas aprobadas por el Congreso (en el orden federal y local, respectivamente), así como las reglas, lineamientos, bases y criterios emitidos por las cabezas de cada sector público, correspondientes a su competencia.

A partir de la reforma hacendaria y respecto a la *Gestión para resultados*, se estableció la obligación constitucional de evaluar los resultados del ejercicio de los recursos públicos, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se

asignen con base en principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados⁷¹.

Dicha evaluación se coordina a través de instancias técnicas independientes, distintas a quienes ejercen los recursos públicos, establecidas respectivamente en cada orden de gobierno (federal, estatal y municipal)⁷².

Los criterios a los que se obliga la evaluación de Políticas y Programas Públicos, y al desempeño de los ejecutores, implican que éstas deben ser realizadas por expertos independientes, deben ser públicas, responder a los términos de referencia previamente establecidos, y se deben programar anualmente⁷³.

71 Art. 134 Constitucional. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

• TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en el transitorio tercero siguiente.

SEGUNDO. El Congreso de la Unión, así como las legislaturas de los Estados y del Distrito Federal, deberán aprobar las leyes y, en su caso, las reformas que sean necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente Decreto, a más tardar en un plazo de un año, contado a partir de la fecha de entrada en vigor del mismo, salvo en el caso de lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV constitucional.

72 Con el fin de respetar la autonomía estatal, la evaluación del gasto federalizado se debe realizar por las instancias independientes a nivel local.

73 Las evaluaciones de resultados de los programas sujetos a reglas de operación podrán realizarse por personas físicas, y deberán ajustarse a un programa anual previamente establecido; en tanto que el gasto que realicen las entidades federativas con sus propios recursos (participaciones y otros ingresos propios), se sujetan a mecanismos del PbR (Presupuesto con base en Resultados) y a evaluaciones de desempeño por instancias independientes a nivel local.

Por otro lado, se fortalecieron las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), órgano técnico de la H. Cámara de Diputados, para realizar auditorías de desempeño y con ello, emitir recomendaciones para mejorar los programas federales, así como aquellos que implican recursos federales que ejercen las entidades federativas, distintos a participaciones.

- **Plan de Desarrollo**

El siguiente componente de la Gestión para Resultados es la Planeación del Desarrollo. Esta planeación, como marco de las acciones gubernamentales, debe ser estratégica y estar regulada por la Ley de Planeación en cada orden de gobierno correspondiente. De ahí se derivan los Planes a los que, a través de los objetivos estratégicos, se alinean los objetivos también estratégicos de los sectores e instituciones, cuya función principal es la de orientar y coordinar las tareas entre el Ejecutivo y el Congreso, así como entre éstos y los gobiernos locales de su jurisdicción.

- **Presupuesto basado en Resultados**

El Presupuesto basado en Resultados (PbR), como componente de la Gestión para Resultados (GpR), incorpora un conjunto de actividades y herramientas que apoyan las decisiones presupuestarias en información sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos, y que, con el objeto de mejorar la calidad del gasto y promover la rendición de cuentas, motiva a las instituciones a lograrlos.

El proceso en el que se sustenta el PbR parte del diseño de los programas presupuestarios. Tal diseño se realiza utilizando como herramienta la Metodología del Marco Lógico, del cual resulta la Matriz de Indicadores de evaluación del desempeño de cada programa. De ese modo, se cuenta con los instrumentos de seguimiento y evaluación, cuyos resultados inciden directamente en las decisiones de presupuestación y gasto público, del siguiente año fiscal.

La información objetiva que el PbR incorpora en la asignación de fondos, fortalece políticas, programas públicos y desempeño institucional, que en

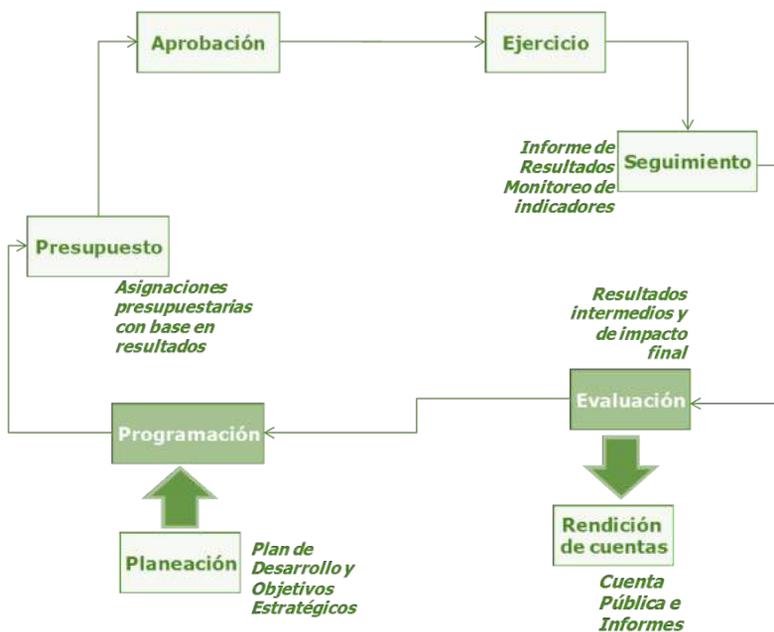
conjunto son decisivas para generar las condiciones sociales, económicas y ambientales para el desarrollo sustentable y sostenido.

Asimismo, a través del PbR se busca modificar el volumen y la calidad de los bienes y servicios públicos, mediante la asignación de recursos a aquellos programas que sean pertinentes y estratégicos para obtener los resultados esperados.

Las características del PbR son:

- ✓ Define y alinea los programas presupuestarios y sus asignaciones a través del ciclo planeación – programación – presupuestación– ejercicio – control – seguimiento – evaluación – rendición de cuentas
- ✓ Es el mecanismo que articula la Planeación del Desarrollo con el Proyecto de Presupuesto de Egresos correspondiente.
- ✓ Considera indicadores de desempeño y establece una meta o grupo de metas de actividades y programas presupuestarios, a las cuales se le asigna un nivel de recursos compatibles con dicha meta.
- ✓ Provee información y datos sobre el desempeño (permite comparaciones entre lo observado y lo esperado).
- ✓ Propicia un nuevo modelo para la asignación de recursos, mediante la evaluación de los resultados de los programas presupuestarios.
- ✓ Prevé llevar a cabo evaluaciones regulares o especiales, acorde con las necesidades específicas de cada programa. (Ver Esquema 20).

Esquema 20. Presupuesto basado en Resultados (PbR)



Fuente: INDETEC (2013): "Diseño de programas públicos. Conceptos y ejercicios prácticos". Cuaderno de Trabajo PbR Página 8.

- **Sistema de Evaluación del Desempeño**

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), en calidad de componente de la GpR, tiene como función principal ofrecer los medios y procedimientos para que las dependencias, instituciones y organismos, incorporen la información a través de la cual se realiza el seguimiento, monitoreo y evaluación sistemática de los programas públicos.

Los indicadores estratégicos y de gestión, que forman parte de la Matriz de Indicadores de cada programa público, entregan información oportuna que permite evaluar la asertividad de las políticas públicas y determinar el impacto que los recursos tienen sobre el bienestar de la población; así como medir y evaluar de manera continua y sistematizada la eficacia, eficiencia, calidad y economía de los programas presupuestarios y de la gestión institucional.

El Sistema de Evaluación del Desempeño tiene a su vez dos componentes:

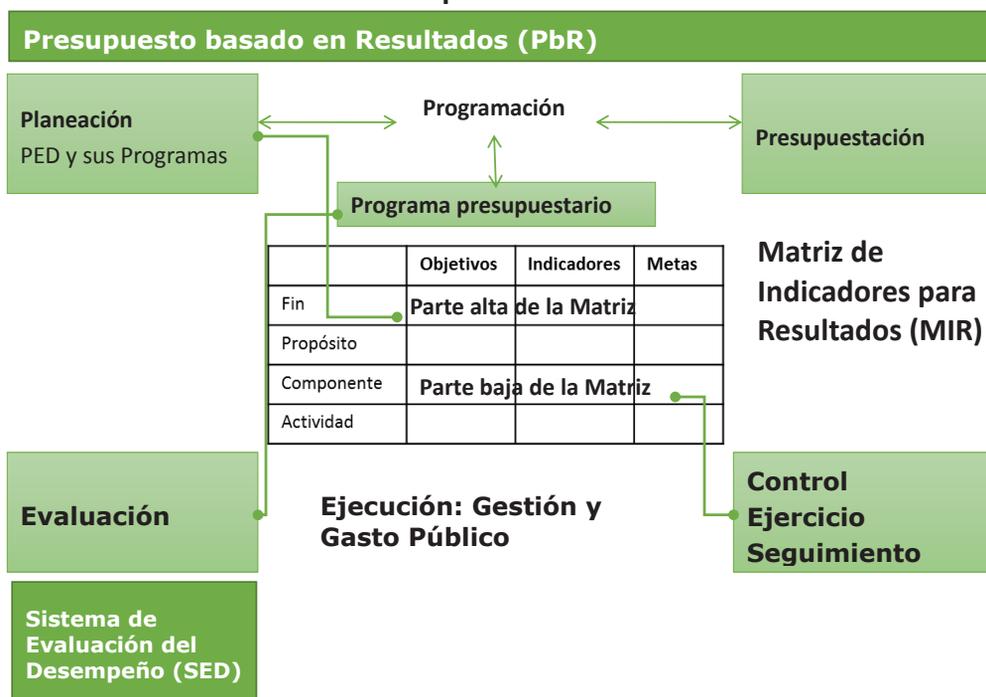
- ✓ El primero se refiere a la evaluación de las Políticas y Programas Públicos, mediante el cual se verifica el grado de cumplimiento de objetivos y metas.
- ✓ El segundo, impulsa y pone en marcha las acciones que inciden en el funcionamiento y resultados de las instituciones públicas, a fin de que éstas eleven sustancialmente su eficiencia y eficacia, modernicen y mejoren la prestación de los servicios a su cargo, y promuevan la productividad en el desempeño de sus funciones y en la reducción del gasto de operación. En resumen, abarca la gestión para la calidad del gasto.

El monitoreo periódico de los avances obtenidos en relación con las metas y objetivos planteados es una actividad estratégica, que conviene realizar a través de un Cuadro de Mando, que será abordado en el apartado 6.3 *La conformación del Cuadro de Mando para la AIE.*

5.2 La Formulación de la Matriz de Indicadores de Resultados para la Administración de Ingresos Estatales

Como se había mencionado en el apartado anterior, la formulación de la MIR es fundamental para lograr una gestión estratégica exitosa, ya que permite articular la planeación estratégica, con los procesos de programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento y evaluación. (Ver Esquema 21).

Esquema 21. La Matriz de Indicadores de Resultados en el Marco de la Gestión para Resultados.



Fuente: INDETEC (2014), material de apoyo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) elaboraron una *Guía para la construcción de la Matriz de*

*Indicadores de Resultados*⁷⁴. De acuerdo con esta Guía, al elaborar una MIR se buscan tres objetivos:

- *“Sintetizar en un diagrama muy sencillo y homogéneo, la alternativa de solución seleccionada, lo que permite darle sentido a la intervención gubernamental.*
- *Establecer con claridad los objetivos y resultados esperados de los programas a los que se asignan recursos presupuestarios.*
- *Definir los indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados generados por la acción gubernamental, y con ello, el éxito o fracaso de su instrumentación”*⁷⁵.

Basados en ese mismo documento, una MIR consiste en:

- ✓ *“Establecer y estructurar el problema central, ordenar los medios y fines del árbol de objetivos, en un programa.*
- ✓ *Generar indicadores para medir sus resultados.*
- ✓ *Definir los medios que permitirán verificar esos resultados.*
- ✓ *Describir los riesgos que podrían afectar la ejecución del mismo o las condiciones externas necesarias para el éxito del programa”*⁷⁶.

Por su parte, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) elaboró un Boletín sobre la Metodología del Marco Lógico, que resulta de gran utilidad para formular la MIR, que de acuerdo con este Boletín, se menciona *Matriz de Marco Lógico*⁷⁷.

En México, la Metodología del Marco Lógico se ha traducido en la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), que de acuerdo con SHCP, CONEVAL y

⁷⁴ SHCP, CONEVAL y SFP (2010): *Guía para la construcción de la Matriz de Indicadores de Resultados*.

⁷⁵ Ídem, página 22

⁷⁶ Íbidem.

⁷⁷ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (2004): *Metodología del Marco Lógico. Boletín del Instituto número 15. Santiago de Chile. págs. 12-32.*

SFP comprende seis pasos secuenciales:

1. *Definición del problema*
2. *Análisis del problema*
3. *Definición del objetivo*
4. *Análisis de alternativa*
5. *Definición de la Estructura Analítica del Programa Presupuestario (EAPp)*
6. *Elaboración de la MIR*⁷⁸

La MIR es una matriz de cuatro filas por cuatro columnas, que sintetiza la información que soporta un programa presupuestario determinado. De acuerdo con SHCP, CONEVAL y SFP, la MIR es:

*“una herramienta que permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas presupuestarios, resultado de un proceso de planeación estratégica realizado con base en la Metodología de Marco Lógico”*⁷⁹.

De acuerdo con SHCP, CONEVAL y SFP (2010), la MIR comprende dos ejes: filas y columnas⁸⁰

i. **Filas.-** Trata de asegurar que las acciones que se emprenden en un programa tengan una clara correspondencia con las razones que se tuvieron en cuenta para crearlo, sin que sobren o falten acciones conducentes a la obtención de una solución a un problema.

Las cuatro filas que comprende la lógica vertical son:

- ✓ **Fin:** Indica la forma en que el programa contribuye al logro de un objetivo estratégico de orden superior con el que está alineado (objetivo de la dependencia, del Sector o del Plan Estatal de Desarrollo).

78 SHCP, CONEVAL y SFP (2010): *Guía para la construcción de la Matriz de Indicadores de Resultados*. Página 16.

79 SHCP, CONEVAL y SFP. *Op. Cit.* Página 24.

80 SHCP, CONEVAL y SFP *Ídem*, Páginas 25 y 26.

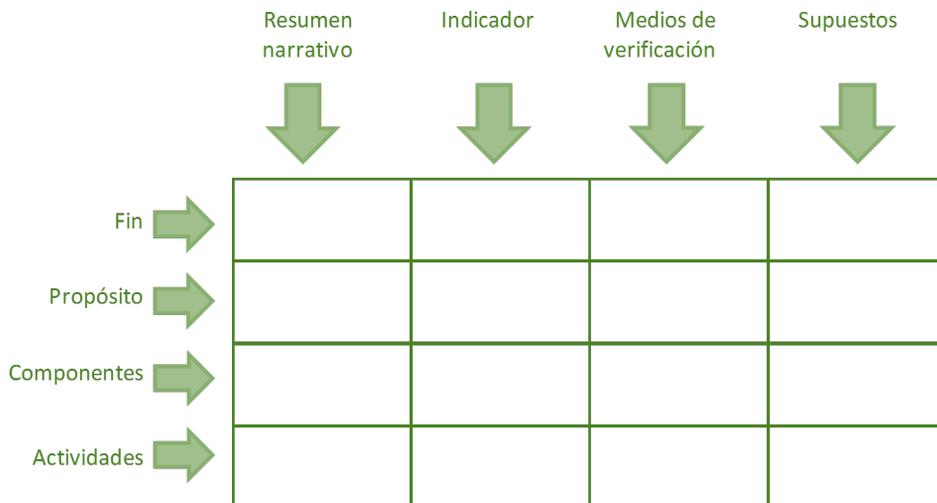
- ✓ **Propósito:** Es el objetivo del programa, la razón de ser del mismo. Indica el efecto directo que el programa se propone alcanzar sobre la población o área de enfoque.
- ✓ **Componentes:** Son los productos o servicios que deben ser entregados durante la ejecución del programa, para el logro de su propósito.
- ✓ **Actividades:** Son las principales acciones y recursos asignados para producir cada uno de los componentes.

ii. **Lógica horizontal.-** Busca proporcionar a los responsables del programa, una carta de navegación, donde puedan encontrar indicadores para determinar si en su acción, el programa sigue alineado con sus objetivos, ya sea en cuanto a resultados esperados –en cantidad y calidad-, como en el uso racional de recursos.

Las cuatro columnas que comprende la lógica horizontal son:

- ✓ **Resumen narrativo u objetivo:** Se registran por cada nivel de la Matriz.
- ✓ **Indicador:** Son un instrumento para medir el logro de los objetivos de los programas y un referente para el seguimiento de los avances y para la evaluación de los resultados alcanzados.
- ✓ **Medios de verificación:** Son las fuentes de información para el cálculo de los indicadores. Dan confianza sobre la calidad y veracidad de la información reportada.
- ✓ **Supuesto:** Son los factores externos, cuya ocurrencia es importante de corroborar para el logro de los objetivos del programa, y en caso de no cumplirse, implican riesgos y contingencias que se deben solventar. (Ver Esquema 22).

Esquema 22. Elementos de la Matriz de Indicadores de Resultados



Fuente: Basado en SHCP, CONEVAL y SFP (2010): *Guía para la construcción de la Matriz de Indicadores de Resultados*.

Ahora bien, INDETEC, en sintonía con lo establecido en la *Guía*, recomienda crear una MIR para aquellos programas estratégicos y de impacto del gobierno estatal⁸¹. Por tanto, es conveniente crear una MIR correspondiente al Programa de AIE.

De acuerdo con SHCP, CONEVAL y SFP, la definición y análisis del problema se plasma a través del **árbol del problema**, éste se utiliza para conocer la naturaleza y el entorno del problema, lo que permitirá resolverlo, es decir, establecer las acciones para solventar cada una de las causas que lo originan.

- El problema definido se ubica en el tronco del árbol.
- Las causas se desprenden del tronco hacia abajo, es decir, son las raíces del árbol.
- Los efectos se desprenden del tronco hacia arriba, es decir, son las ramas del árbol o la copa⁸².

81 INDETEC (2013) *Cuaderno de Trabajo PbR "Diseño de programas públicos. Conceptos y ejercicios prácticos"*.

82 SHCP, CONEVAL y SPF, *Op. cit.* Página 31.

Para nuestro propósito, como ejemplo, vamos a suponer que el problema que enfrenta la Administración de Ingresos Estatales radica en un bajo nivel de cumplimiento voluntario de los contribuyentes. (Ver Esquema 23).

Por su parte, de acuerdo con SHCP, SFP y CONEVAL, el análisis del objetivo se realiza con base en el diseño de un **árbol del objetivo**, el cual nos permite describir la situación que se alcanzará cuando se solucionen los problemas detectados en el árbol del problema.

Se construye un árbol de objetivos partiendo del árbol del problema, buscando una solución para cada uno de los recuadros de dicho árbol y redactándolo de una manera positiva.

Al realizar este cambio, las causas que provocaban la existencia del problema y los efectos que se generaban con éste, pasarán a ser los medios de solución y los fines que perseguimos con el logro del objetivo.

- El objetivo definido se constituye en el propósito del programa.
- Los medios a definir serán aquellos que permitan alcanzar dicho objetivo.
- Estos medios deben formularse para solucionar las causas del problema.

Para nuestro propósito, como ejemplo, vamos a suponer que las acciones para elevar el nivel de cumplimiento voluntario de los contribuyentes tienen que ver con el fortalecimiento de las competencias profesionales del personal, la modernización y adecuación de espacios físicos, la renovación de equipos, en especial de informática y comunicaciones que favorecen una gestión más efectiva del ciclo tributario. Estas medidas bien focalizadas se traducen en una mayor calidad de los servicios al contribuyente y una mayor presencia fiscal, lo que trae como beneficios: el incremento en el nivel de recaudación, la reducción de la cartera de créditos fiscales, la reducción del costo de recaudación y finalmente, el incremento de recursos fiscales. Es importante mencionar que la Administración de Ingresos Estatales es un instrumento al servicio del Gobierno cuyo buen desempeño se refleja al incrementar su capacidad económica para brindar a la población bienes y servicios estatales de calidad. Ver Esquema 24.

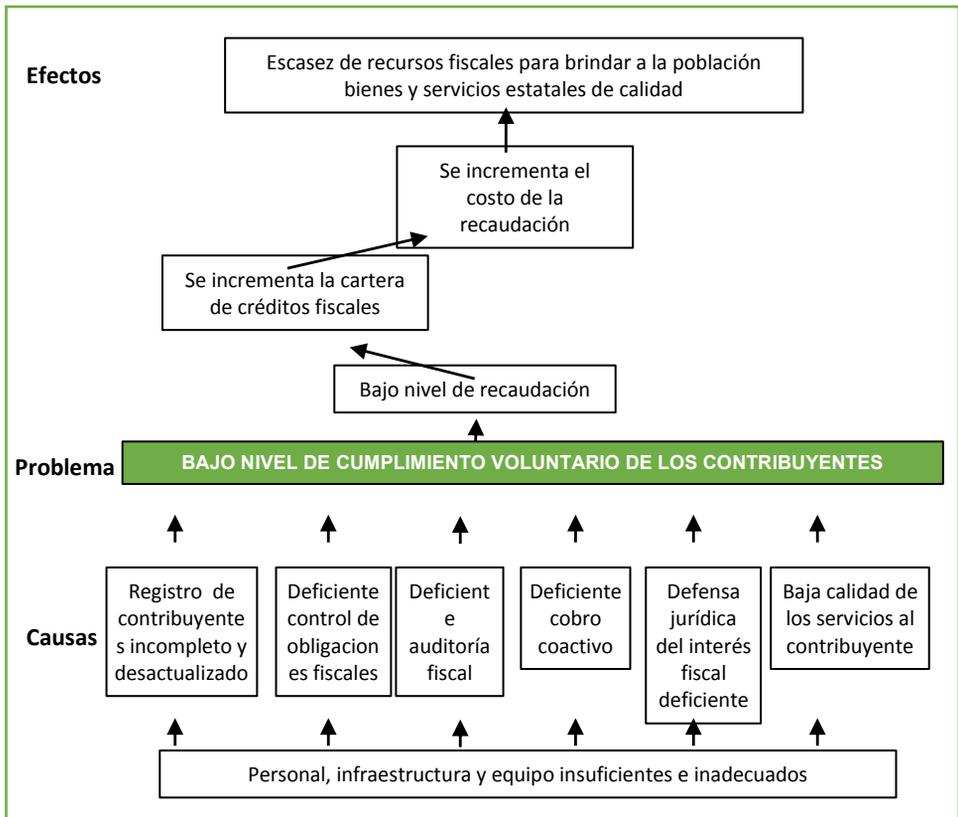
A continuación se presenta la *vinculación gráfica del Árbol del problema y el Árbol de objetivos*, que muestra la forma en que las situaciones negativas contempladas en el *Árbol del problema*, se transforman en positivas en el *Árbol de objetivos*⁸³, como es el caso de una hipotética Administración de Ingresos Estatales. (Ver Esquema 25).

Con estas bases, es posible formular la *MIR* aplicable a una AIE, después de llevar a cabo el análisis de alternativa y atender a la Estructura Analítica del Programa presupuestario.

Para el caso de una hipotética Administración de Ingresos Estatales (AIE), de forma horizontal el **Resumen narrativo a nivel de Fin** consiste en: *Contribuir a la recaudación de los recursos fiscales para brindar a la población bienes y servicios estatales de calidad mediante el incremento del cumplimiento voluntario de los contribuyentes. Se definieron tres indicadores: Variación real de los ingresos fiscales administrados por la AIE; Costo de recaudación de la AIE; Porcentaje de recuperación de la cartera. A su vez, de cada resultado e indicador se desprende un supuesto: Estabilidad de la actividad económica en la entidad federativa; e Incremento de la recaudación de ingresos fiscales. (Ver Esquemas 26 y 27).*

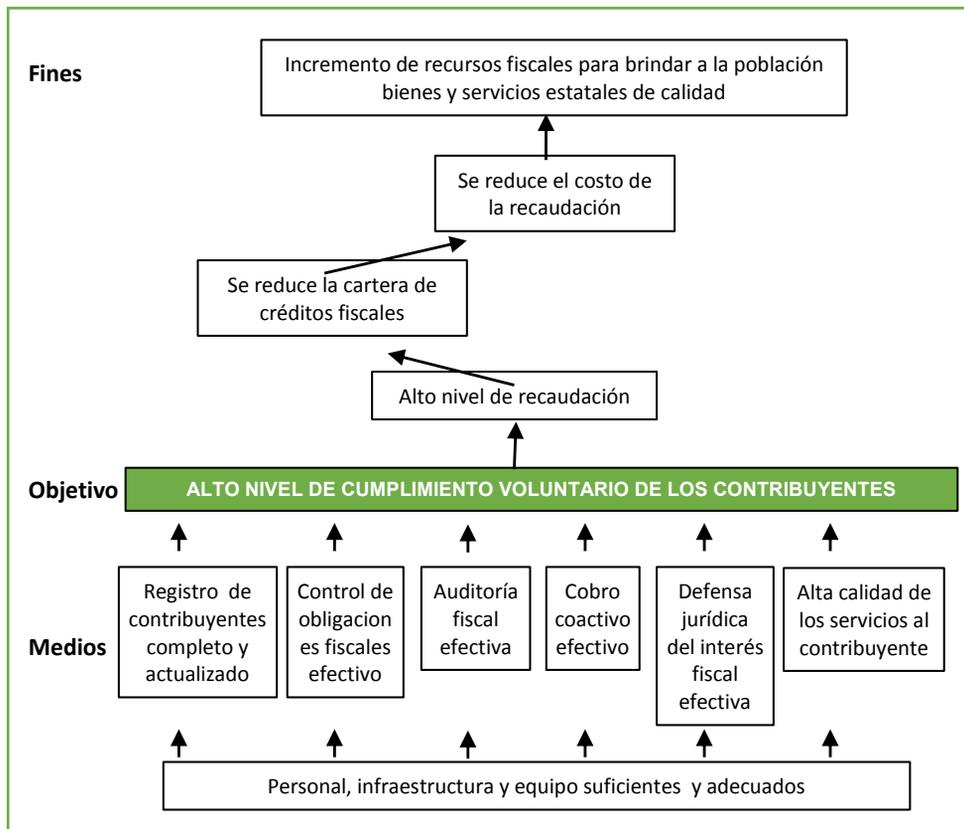
83 SHCP, CONEVAL y SPF, *Ídem*. páginas 33-35.

Esquema 23. Árbol del Problema para una Administración de Ingresos Estatales



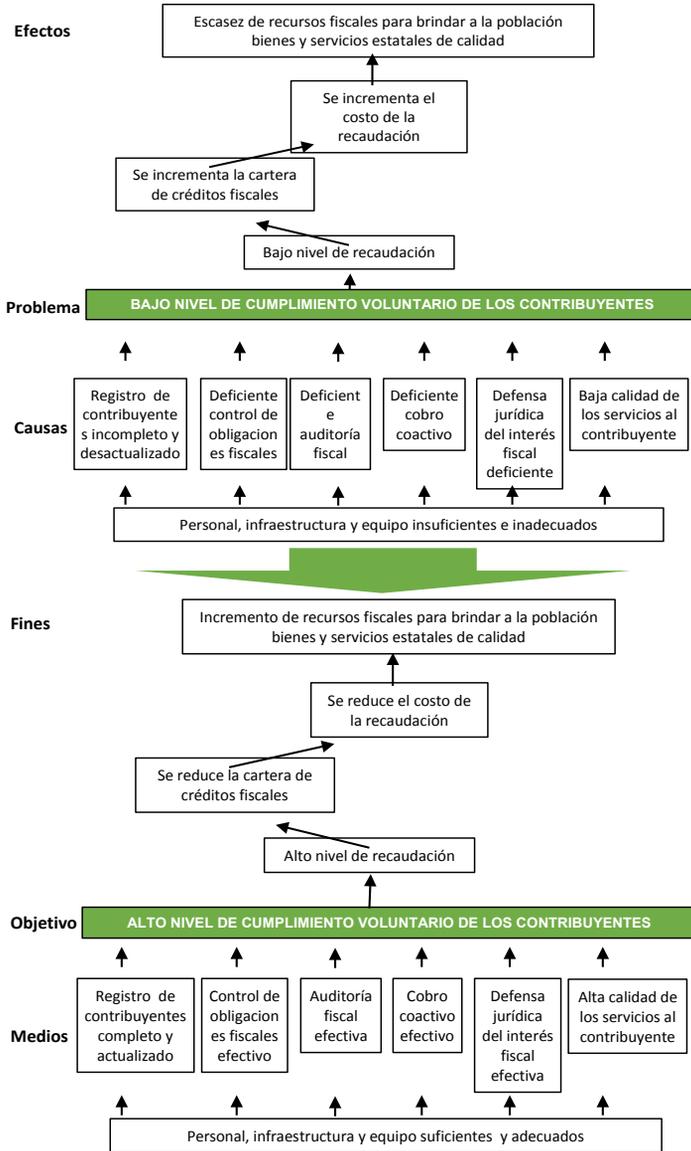
Fuente: Elaboración propia, basada en la Metodología de Marco Lógico, de acuerdo al problema central que puede enfrentar una determinada AIE.

Esquema 24. Árbol del Objetivo para una Administración de Ingresos Estatales



Fuente: Elaboración propia, basada en la Metodología de Marco Lógico, de acuerdo a las acciones estratégicas que puede realizar una determinada AIE para mejorar su desempeño.

Esquema 25. Relación Gráfica entre el árbol del Problema y el Árbol del Objetivo para una AIE



Fuente: Elaboración propia, basada en la Metodología de Marco Lógico, de acuerdo a las acciones estratégicas que puede realizar una determinada AIE para mejorar su desempeño.

Esquema 26. Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) para una Administración de Ingresos Estatales parte 1

ESTRUCTURA ANALÍTICA DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO		MATRÍZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS		RESULTADO CLAVE
Fortalecimiento de la Administración de Ingresos Estatales				
PROBLEMÁTICA (proviene del árbol del problema)	SOLUCIÓN (proviene del árbol de objetivos)	NIVEL	RESUMEN NARRATIVO	
EFECTOS	FINES	Fin	Contribuir a la recaudación de los recursos fiscales para brindar a la población bienes y servicios estatales de calidad mediante el incremento del cumplimiento voluntario de los contribuyentes	Incremento de la recaudación de ingresos fiscales
Escasez de recursos fiscales para brindar a la población bienes y servicios estatales de calidad	Incremento de recursos fiscales para brindar a la población bienes y servicios estatales de calidad			Reducción del costo de recaudación
Alto costo de recaudación	Se reduce el costo de recaudación			Reducción de cartera de créditos fiscales
Crece la cartera de créditos fiscales	Se reduce la cartera de créditos fiscales			
PROBLEMA	OBJETIVO	Propósito	Los contribuyentes cumplen voluntariamente con el pago de sus contribuciones estatales	Incremento de contribuyentes cumplidos
Población: contribuyentes estatales	Población: contribuyentes estatales			
Descripción del problema: Presentan bajo nivel de cumplimiento voluntario	Descripción del resultado esperado: Presentan alto nivel de cumplimiento voluntario			
Magnitud (Línea de base) Porcentaje de cumplimiento voluntario del 50% de los contribuyentes estatales.	Magnitud (resultado esperado) Porcentaje de cumplimiento voluntario del 80% de los contribuyentes estatales.			

CAUSAS	MEDIOS	Componentes		
1. Personal, infraestructura y equipamiento insuficientes e inadecuados	1. Personal, infraestructura y equipo suficientes y adecuados		1. Inversión en capacitación, infraestructura y equipamiento para la Administración de Ingresos Estatales	Incremento de recursos para capacitación, infraestructura y equipamiento de la AIE
1.1 Insuficiente personal capacitado	1.1 Suficiente personal capacitado		2. Actualización del Registro Estatal de Contribuyentes	Registro Estatal de Contribuyentes actualizado
1.2 Insuficiente e inadecuada infraestructura para brindar servicio al contribuyente	1.2 Suficiente y adecuada infraestructura para brindar servicio al contribuyente		3. Modernización del Control de obligaciones fiscales	Sistema informático de control de obligaciones fiscales
1.3 Insuficiente e inadecuado equipamiento para brindar servicio al contribuyente	1.3 Suficiente y adecuado equipamiento para brindar servicio al contribuyente		4. Fortalecimiento de la Auditoría fiscal	Incremento de efectividad de la auditoría fiscal
2. Registro de contribuyentes deficiente	2. Registro de contribuyentes completo y actualizado		5. Programa de recuperación de cartera fiscal vencida	Incremento de la recuperación de cartera
2.1 Padrón de contribuyentes incompleto y desactualizado	2.1 Padrón de contribuyentes completo y actualizado		6. Fortalecimiento de la Defensa jurídica del interés fiscal	Incremento de sentencias definitivas favorables a la AIE.
3. Deficiente control de las obligaciones fiscales	3. Control de obligaciones efectivo		7. Modernización de los servicios al contribuyente	Mejora en la percepción de la calidad en los servicios al contribuyente
3.1 Inexistencia de sistema de control de obligaciones fiscales	3.1 Operación del sistema de control de obligaciones fiscales	Actividades	1.1 Programa de capacitación por competencias al personal de la Administración de Ingresos Estatales	Personal capacitado por competencias
4. Auditoría fiscal deficiente	4. Auditoría fiscal efectiva		1.2 Programa de inversión en infraestructura para mejorar el servicio al contribuyente	Incremento de la inversión en infraestructura
4.1 Inexistencia de Programa de auditorías	4.1 Administración del Programa de auditorías			

5. Cobro coactivo deficiente	5. Cobro coactivo efectivo		1.3 Programa de equipamiento para mejorar el servicio al contribuyente	Incremento de la inversión en equipamiento
5.1 Inexistencia de procedimientos para hacer efectivo el cobro de créditos fiscales	5.1 Administración de Procedimientos para hacer efectivo el cobro de créditos fiscales		2.1 Actualización en campo del Padrón del Impuesto sobre Nóminas	Padrón actualizado del Impuesto Sobre Nóminas
6. Defensa jurídica del interés fiscal deficiente	6. Defensa jurídica del interés fiscal efectiva		3.1 Desarrollo del sistema de control de obligaciones fiscales	Incremento de los contribuyentes incumplidos notificados oportunamente
6.1 Insuficiente personal especializado en defensa jurídica del interés fiscal.	6.1 Asignación de personal especializado en defensa jurídica del interés fiscal		4.1 Elaboración del Programa anual de auditorías	Incremento del riesgo fiscal
7. Baja calidad de los servicios al contribuyente	7. Alta calidad de los servicios al contribuyente		5.1 Identificación de contribuyentes morosos	Incremento de recaudación proveniente de contribuyentes morosos
7.1 Insuficientes trámites fiscales en línea	7.2 Administración de trámites fiscales en línea		6.1 Convocatoria para abogados especializados en materia fiscal estatal	Personal especializado en defensa jurídica del interés fiscal
			7.1 Desarrollo de aplicación informática para realizar en línea el pago de contribuciones estatales	Reducción del costo de cumplimiento fiscal

Fuente: Elaboración propia, basada en la Metodología de Marco Lógico, de acuerdo a las acciones estratégicas que puede realizar una determinada AIE para mejorar su desempeño.

Esquema 27. Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) para una Administración de Ingresos Estatales (parte 2)

MATRÍZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS		RESULTADO CLAVE	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
NIVEL	RESUMEN NARRATIVO				
Fin	Contribuir a la recaudación de los recursos fiscales para brindar a la población bienes y servicios estatales de calidad mediante el incremento del cumplimiento voluntario de los contribuyentes	Incremento de la recaudación de ingresos fiscales	Variación real de los ingresos fiscales administrados por la AIE	Cuenta Pública del Estado, Reportes de información de la AIE, de acuerdo con la LGCG	Estabilidad de la actividad económica en la entidad federativa
		Reducción del costo de recaudación	Costo de recaudación de la AIE	Estadísticas del Programa, AIE	Incremento de la recaudación de ingresos fiscales
		Reducción de cartera de créditos fiscales	Porcentaje de recuperación de la cartera	Estadísticas del Programa, AIE; Reportes de información de la AIE, de acuerdo con la LGCG	Se lleva a cabo el Programa de recuperación de cartera
Propósito	Los contribuyentes cumplen voluntariamente con el pago de sus contribuciones estatales	Incremento de contribuyentes cumplidos	Porcentaje de contribuyentes cumplidos	Estadísticas del Programa, AIE	Se mejora la atención y servicios al contribuyente, al tiempo que se incrementa la presencia fiscal
Componentes	1. Inversión en capacitación, infraestructura y equipamiento para la Administración de Ingresos Estatales	Incremento de recursos para capacitación, infraestructura y equipamiento de la AIE	Variación real del presupuesto aprobado para capacitación, infraestructura y equipamiento de la AIE	Cuenta Pública del Estado, Reportes de información de la AIE	Se incrementa asignación presupuestal en este rubro.

	2. Actualización del Registro Estatal de Contribuyentes	Registro Estatal de Contribuyentes actualizado	Porcentaje de incremento general de contribuyentes activos registrados	Estadísticas del Programa, AIE	Se lleva a cabo el Programa de actualización y registro de contribuyentes estatales
	3. Modernización del Control de obligaciones fiscales	Sistema informático de control de obligaciones fiscales	Porcentaje de contribuyentes incumplidos notificados en tiempo y forma	Estadísticas del Programa, AIE	Se cuenta con sistema informático de control de obligaciones fiscales, conectado con las demás funciones del ciclo tributario
	4. Fortalecimiento de la Auditoría fiscal	Incremento de efectividad de la auditoría fiscal	Porcentaje de efectividad en procedimientos de fiscalización sustantivos	Estadísticas del Programa, AIE	Se lleva a cabo el Programa anual de auditoría
	5. Programa de recuperación de cartera fiscal vencida	Incremento de la recuperación de cartera	Variación real de los ingresos obtenidos por recuperación de cartera	Cuenta Pública del Estado, Reportes de información de la AIE	Se lleva a cabo el Programa de recuperación de cartera
	6. Fortalecimiento de la Defensa jurídica del interés fiscal	Incremento de sentencias definitivas favorables a la AIE.	Porcentaje de sentencias definitivas favorables a la AIE.	Estadísticas del Programa, AIE	Se incrementa el personal especializado en defensa jurídica del interés fiscal

	7. Modernización de los servicios al contribuyente	Mejora en la percepción de la calidad en los servicios al contribuyente	Percepción de la calidad y servicios en la AIE	Estadísticas del Programa, AIE	Se lleva a cabo el Programa de capacitación, infraestructura y equipamiento, así como se incrementa el número de trámites y servicios fiscales en línea
Actividades	1.1 Programa de capacitación por competencias al personal de la Administración de Ingresos Estatales	Personal capacitado por competencias	Porcentaje de personal capacitado por competencias	Estadísticas del Programa, AIE	Se lleva a cabo el Programa de capacitación, el personal participa y logra la certificación
	1.2 Programa de inversión en infraestructura para mejorar el servicio al contribuyente	Incremento de la inversión en infraestructura	Variación real del presupuesto ejercido en infraestructura	Cuenta Pública del Estado, Reportes de información de la AIE	Se lleva a cabo el Programa de Infraestructura de la AIE
	1.3 Programa de equipamiento para mejorar el servicio al contribuyente	Incremento de la inversión en equipamiento	Variación real del presupuesto ejercido en equipamiento	Cuenta Pública del Estado, Reportes de información de la AIE	Se lleva a cabo el Programa de Equipamiento de la AIE
	2.1 Actualización en campo del Padrón del Impuesto sobre Nóminas	Padrón actualizado del Impuesto Sobre Nóminas	Porcentaje de incremento general de contribuyentes activos registrados en ISN	Estadísticas del Programa, AIE	Se lleva a cabo el Programa de actualización y registro de contribuyentes estatales

	3.1 Desarrollo del sistema de control de obligaciones fiscales	Incremento de los contribuyentes incumplidos notificados oportunamente	Porcentaje de efectividad del control de obligaciones	Estadísticas del Programa, AIE	Se cuenta con sistema informático de control de obligaciones fiscales, conectado con las demás funciones del ciclo tributario
	4.1 Elaboración del Programa anual de auditorías	Incremento del riesgo fiscal	Porcentaje de eficacia en casos de evasión fiscal resueltos	Estadísticas del Programa, AIE	Se lleva a cabo el Programa anual de auditoría
	5.1 Identificación de contribuyentes morosos	Incremento de recaudación proveniente de contribuyentes morosos	Variación real de los ingresos obtenidos por créditos de ejercicios fiscales anteriores	Cuenta Pública del Estado, Reportes de información de la AIE	Se lleva a cabo el Programa de recuperación de cartera
	6.1 Convocatoria para abogados especializados en materia fiscal estatal	Personal especializado en defensa jurídica del interés fiscal	Porcentaje del personal certificado en defensa jurídica del interés fiscal	Estadísticas del Programa, AIE	Se capacita al personal del área jurídica fiscal, así como se contrata personal especializado
	7.1 Desarrollo de aplicación informática para realizar en línea el pago de contribuciones estatales	Reducción del costo de cumplimiento fiscal	Costo promedio de cumplimiento fiscal	Estadísticas del Programa, AIE	Se incrementa la recaudación captada a través de instituciones bancarias, centros de conveniencia, internet y pagos electrónicos

Fuente: Elaboración propia, basada en la Metodología de Marco Lógico, de acuerdo a las acciones estratégicas que puede realizar una determinada AIE para mejorar su desempeño.

Ahora bien, con la MIR definida es posible cuantificar, de acuerdo con las características particulares de la AIE y de los recursos disponibles, las metas anuales. Esto implica partir del desempeño actual, de manera que con las acciones establecidas en el Programa presupuestario, se definan metas que cumplan con los objetivos del programa sectorial y el Plan Estatal de Desarrollo vigentes.

Conviene mencionar que formular una MIR para una AIE en particular, supone un ejercicio que debe atender a las características y situaciones específicas tanto de la AIE como del Gobierno de la entidad federativa.

El monitoreo periódico de los avances obtenidos en relación con las metas y objetivos planteados es una actividad estratégica, que conviene realizar a través de un Cuadro de Mando, que será abordado.

CAPÍTULO 6. LA IMPLEMENTACIÓN DE UN PLAN ESTRATÉGICO PARA LA ADMINISTRACIÓN DE INGRESOS ESTATALES

6.1 Mecanismos de Instrumentación de un Plan Estratégico para la Administración de Ingresos Estatales

Es importante recordar que la AIE debe garantizar la operación, al tiempo de propiciar el trabajo en favor de las acciones y proyectos derivados del PE. A continuación se mencionan algunos de los mecanismos encaminados a lograr la exitosa instrumentación del PE.

- Establecer Líderes y conformar equipos integrados por personal de todas las áreas implicadas.
- Establecer un programa especial de estímulos y recompensas, pues el personal implicado deberá asumir las funciones propias de su puesto para garantizar la operación, además de participar en la puesta en marcha del PE:
 - ✓ Por cumplimiento de metas de operación del área y/o oficina.
 - ✓ Por eficiencia (una vez cumplida la meta de operación)
 - ✓ Por colaborar en equipos que consiguen mejoras y/o realizan proyectos específicos.
 - ✓ Por cumplimiento de las metas globales de la AIE
 - ✓ Por lograr certificaciones, obtener premios y/o reconocimientos ya sea estatales, nacionales o internacionales.
- Alianzas estratégicas
 - ✓ Al interior del Gobierno y administración pública estatal: El Gobernador, El Secretario de AFIN, áreas pares en SAFIN
 - ✓ Organismos e instituciones especializadas: INDETEC, SAT, INEGI
 - ✓ Instituciones de Educación Superior

- ✓ Colegios de profesionistas
- ✓ Municipios

De lo que se trata es que el PE se traduzca en programas presupuestales, con recursos y metas específicas, alineados con la MIR.

El éxito de cualquier implementación depende:

- a) Del convencimiento del cuerpo directivo de la AIE
- b) Del involucramiento del personal
- c) De que lleguen los recursos necesarios en el momento previsto
- d) De formar y sostener una coalición de apoyo

El reto es garantizar un adecuado nivel de calidad en la atención al contribuyente, junto con un soporte de la operación a lo largo de las funciones y procesos del ciclo tributario.

Esto implica que los cambios efectivos en la operación se realicen a través de un proceso de maduración, con la capacitación y equipamiento adecuados, además de una oportuna y asertiva divulgación al contribuyente de que los cambios son para brindarle un mejor servicio.

6.2 La Conformación del Cuadro de Mando para la Administración de Ingresos Estatales

En este apartado se toma un ejemplo de referencia para ilustrar el concepto de Cuadro de Mando, las ventajas que tiene respecto a la manera tradicional de elaborar reportes de información para apoyar la toma de decisiones, la relación que existe con el concepto anglosajón Balanced Scorecard, las principales características, la relación con el concepto anglosajón Business Intelligence, los elementos principales, así como un Mapa estratégico para la AIE.

Para entender mejor el concepto de Cuadro de Mando, puede tomarse como referencia el tablero de un automóvil⁸⁴, que muestra información sobre un conjunto de aspectos considerados relevantes para el adecuado funcionamiento del vehículo, tales como: la temperatura del motor, la presión del aceite, la velocidad, el kilometraje recorrido y la cantidad de combustible disponible en el tanque de gasolina. (Ver Esquema 28).

84 Basados en: Hintze, Jorge (2001). Control y evaluación de gestión y resultados. Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE) Número 1. Argentina. P.30

Esquema 28. Ejemplo de un Tablero de Automóvil



Fuente: Tomado del sitio de internet: articulo.mercadolibre.com.ec

En vehículos modernos, el tablero también incluye otras funciones, como el control de temperatura y una herramienta con la ubicación del vehículo y las rutas recomendadas a seguir para llegar a un destino específico.

Los parámetros de referencia vienen en el manual de uso del vehículo y se complementan con los conocimientos del automovilista adquiridos a través de la experiencia de manejo. En ese sentido, el nivel de temperatura que registra el vehículo en operación, debe ubicarse dentro de cierto rango que puede considerarse satisfactorio, pero si el motor se sobrecalienta, es necesario que en cuanto el nivel de la temperatura del motor registre niveles críticos el conductor tome de inmediato medidas tales como: detenerse y apagar el vehículo, pues de lo contrario el motor está expuesto a un daño mayor. Cabe resaltar el supuesto de que el automovilista sabe a dónde se dirige, conoce una ruta para llegar, tiene una idea del combustible que necesita y sabe el límite permitido de velocidad, ya sea que se desplace por una zona residencial o bien, por una vía rápida. La hora del traslado también influye, pues no es lo mismo la carga vehicular de madrugada, a la de la hora pico de las 8:30 de la mañana

de un día laborable. En suma, el tablero del vehículo arroja información útil para el conductor, pero en sí misma es un medio no un fin. En todo momento, es el propio conductor el que interpreta la información del tablero, toma las decisiones y emprende las acciones que considera necesarias para llegar a su destino.

Apoyados en el ejemplo anterior del tablero de un vehículo, para nuestros propósitos el conductor representa al principal responsable de la AIE , quien con el cuerpo directivo y el personal de la misma ha confeccionado una Misión y una Visión que representan el destino; las competencias centrales de la AIE se traducen en el modelo, características y estado en que se encuentra el vehículo, mientras que el tablero está representado por los indicadores de gestión y estratégicos de la AIE, cuyo comportamiento está presentado en semáforos, velocímetros o cualquier otro gráfico de apoyo que brinde información relevante para saber si la gestión de la AIE va en la dirección correcta, de acuerdo a las metas y objetivos trazados. Una desviación o alejamiento hacia la Misión, puede representarse por resultados insatisfactorios; ante esa situación es necesario que el Titular, apoyado en su cuerpo directivo y el personal que estime necesario –en su caso apoyado también por expertos ajenos a la organización-, analice la situación y tome las medidas que convengan para retomar el rumbo.

Sin un Cuadro de Mando, cada vez que una determinada unidad administrativa o un funcionario atiende alguna necesidad de información del Titular de la AIE, necesita dedicar un determinado tiempo para gestionarla y validar los datos –aún los de la propia área a cargo-, y tal vez ello implique descuidar otras responsabilidades. Además, la calidad de la información puede no ser la mejor, ya que pueden existir duplicidades, vacíos de información y/o datos contradictorios. Esta situación se complica en la medida en que la información requerida corresponda a dos o más unidades administrativas, o bien, a procesos desvinculados entre sí.

El Cuadro de Mando representa una solución tecnológica a las necesidades de información oportuna y relevante para la toma de decisiones. Esta moderna herramienta ha sido posible gracias a las tecnologías de la información y la comunicación, que permiten conocer el desempeño de una organización en

tiempo real. Para que el Cuadro de mando funcione adecuadamente, necesita ser alimentado por los sistemas informáticos que soportan la operación de la organización pública en cuestión.

El concepto de Cuadro de Mando ha evolucionado, y en la actualidad se conoce como Cuadro de Mando Integral, que además de los indicadores financieros, incluye indicadores no financieros pero cuyo desempeño influye en el resultado final. En ese sentido, el Cuadro de Mando Integral es una traducción del concepto anglosajón: Balanced Scorecard, una herramienta fundamental de la gestión moderna que traduce los temas estratégicos en indicadores y metas cuyo cumplimiento atañe a toda la organización. Para nuestros propósitos en adelante continuaremos utilizando el concepto de Cuadro de Mando.

El Cuadro de Mando es una metodología que conduce la estrategia desde el plan a la acción. Entre sus principales características podemos mencionar que:

- se ajusta a la organización,
- utiliza un lenguaje común para todos los niveles organizativos,
- tiene la capacidad para reflejar la operación diaria
- muestra el comportamiento de los indicadores de gestión y estratégicos, así como de las metas tanto financieras como no financieras, alineadas a estrategias específicas, y
- puede presentar la información de una manera agregada o desagregada a través de gráficos⁸⁵.

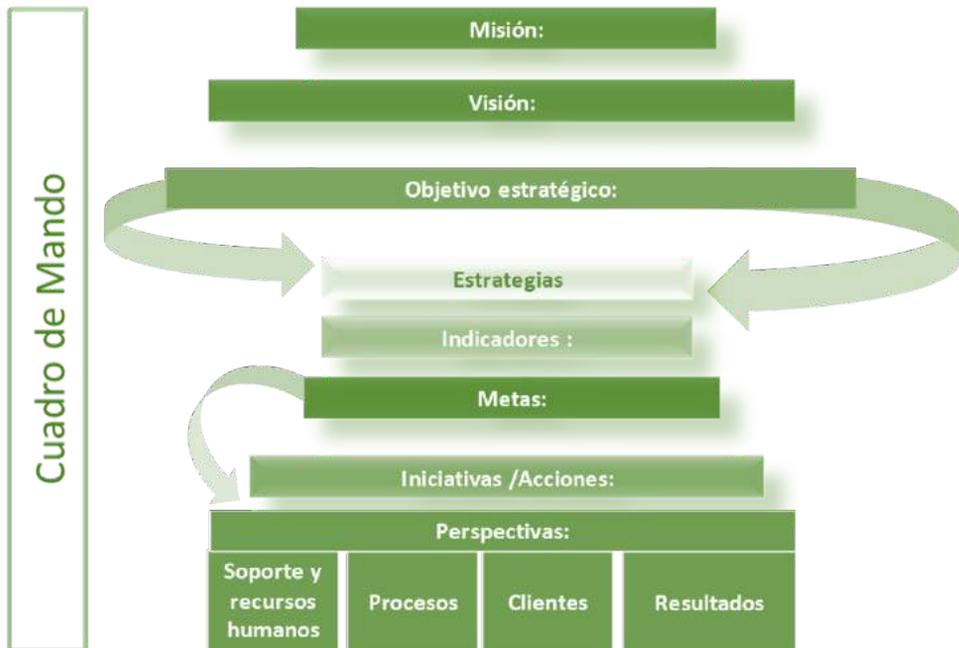
El Cuadro de Mando es una de las herramientas de la denominada Inteligencia de Negocio o bien, Business Intelligence (BI) como se le conoce en inglés. La BI es un concepto popular de gran alcance que abarca la aplicación de un sistema o conjunto de tecnologías para convertir los datos en información significativa. Con las aplicaciones de BI grandes volúmenes de datos originados en muy variados formatos, tales como: hojas de balance, bases de datos relacionales y páginas en diversos modos de programación, pueden ser consolidados y presentados al usuario final de forma rápida y concisa. La utilidad que tienen las herramientas de BI es que presentan información estandarizada, basada

85 Nair, Mohan (2004): Essentials of Balanced Scorecard. John Wiley & Sons, Inc. New Jersey. P.4 y 13-14.

en hechos y relacionada de forma causal, por lo que en la actualidad resultan fundamentales para la toma de decisiones⁸⁶.

Los elementos principales que contiene el Cuadro de Mando de una organización son: La Misión y Visión, la identificación de los factores clave de éxito, el objetivo general, el mapa estratégico que vincule las estrategias con los resultados deseados cuantificados a través de indicadores y metas, los proyectos o iniciativas con que se cumplirán las metas, además de las perspectivas que la organización debe atender⁸⁷. (Ver Esquema 29).

Esquema 29. Elementos Principales de un Cuadro de Mando



Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, un Cuadro de Mando es una herramienta de BI que presenta

⁸⁶ IBM. EServer (2006): *Business Intelligence conceptos*. IBM Corp. 2006. P.1. Consultado en el sitio web: http://www-03.ibm.com/certify/downloads/IBM_Information_Server_Blue_Book.pdf

⁸⁷ Muñiz, Luis y Enric Monfort (2005): *Aplicación Práctica del Cuadro de Mando Integral*. Ediciones Gestión 2000. Barcelona. P. 32-33

información de manera dinámica y apoyada en gráficos, que también puede generar reportes, acceder a bases de datos, así como facilitar la comunicación sobre la estrategia aplicada, sus avances y ajustes.

Es importante identificar los principales sistemas y aplicaciones informáticas que arrojan información relevante para el Cuadro de Mando de Indicadores de Gestión Tributaria de la AIE: El Registro de contribuyentes, los Servicios al contribuyente, el Control de obligaciones fiscales, la Recaudación, la Cobranza y el PAE, la Auditoría, la Defensa jurídica del interés fiscal y la Administración interna. (Ver Esquema 30).

Esquema 30. Sistemas que Alimentan el Cuadro de Mando de una AIE



Fuente: Elaboración propia.

Un Cuadro de Mando necesita de un Mapa Estratégico para poder articular la información y alinear los indicadores con los objetivos y las estrategias, alineados con la Misión y Visión de la AIE.

El término Mapa estratégico puede definirse como la representación gráfica que resulta de alinear las principales acciones necesarias para alcanzar los objetivos propuestos, de acuerdo a las cuatro perspectivas de una organización^{88 89}.

Para los propósitos del Cuadro de Mando de Indicadores de una AIE, las cuatro perspectivas se refieren a:

- **Soporte y recursos humanos:** Esta perspectiva responde a la pregunta, ¿Qué perfil debe reunir el personal, las metodologías, la infraestructura, recursos y tecnología necesarios para soportar la gestión y la operación?
- **Procesos:** Esta perspectiva responde a la pregunta, ¿Qué procesos internos deben mejorarse para satisfacer a los clientes de la organización, desde la lógica del servicio y el control?
- **Clientes:** Esta perspectiva responde a la interrogante: ¿Qué aspectos de la relación con los clientes o usuarios de la organización se deben fortalecer para obtener los resultados deseados?
- **Resultados:** Esta perspectiva responde a la interrogante: ¿Qué resultados se esperan de la AIE, de parte de la Secretaría de Finanzas (o su equivalente) y del Gobernador del estado o Jefe de Gobierno?

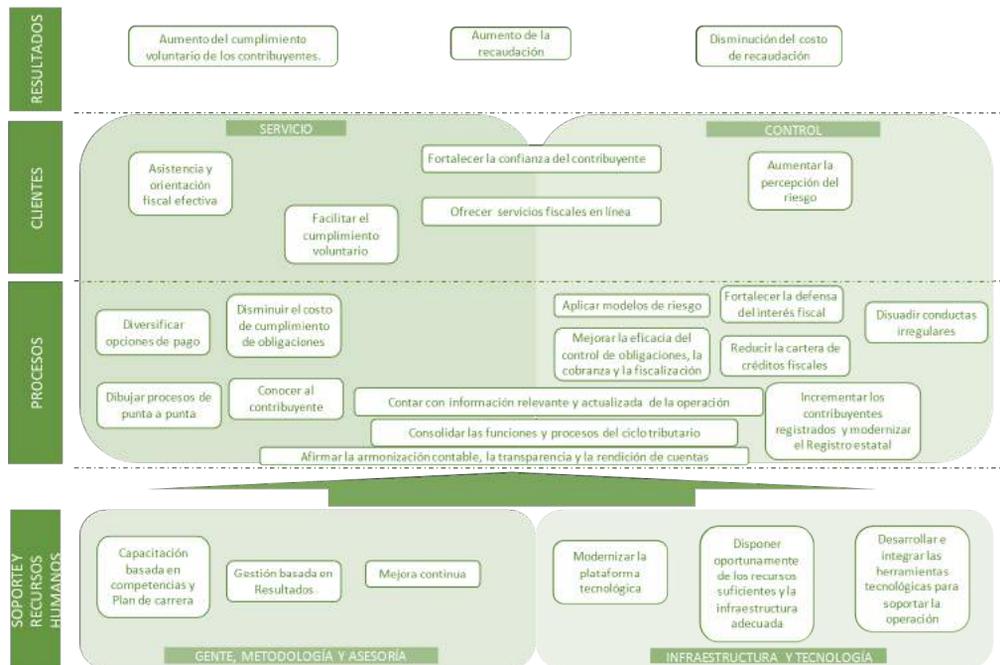
La importancia de un Mapa estratégico radica en que hace lucir la estrategia de una organización como algo posible. La forma en que está diseñado un Mapa estratégico permite identificar acciones causa – efecto, de tal manera que si se logra realizar una determinada acción, puede alcanzarse un determinado resultado. En ese sentido, se inicia con asegurar un conjunto de condiciones estructurales, que permitan alinear los procesos internos de forma tal que los contribuyentes reciben los servicios que necesitan al tiempo que las unidades administrativas reciben los insumos que requieren para mejorar el control y facilitar la operación. Por eso es que al final de la cadena de condiciones,

⁸⁸ Nair, Mohan. *Op. Cit.* P. 235.

⁸⁹ Niven, Paul R. (2003). *Balanced Scorecard step by step for government and not-for-profit agencies.* John Wiley & Sons, Inc. New Jersey. P. 297.

acciones y efectos, están las metas de la AIE, que en este caso tienen que ver con un incremento real de la recaudación, al tiempo de aumentar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes. Ahora veamos el resultado de aplicar este ejercicio de mapeo, para la AIE. (Ver Esquema 31).

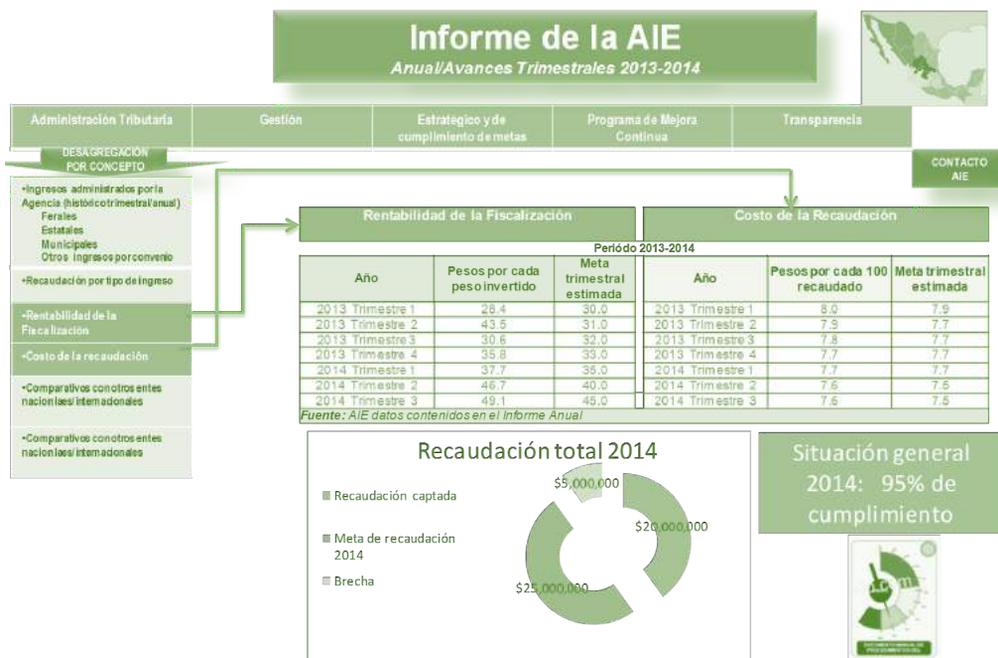
Esquema 31. Mapa Estratégico para una Administración de Ingresos Estatales (AIE)



Fuente: Elaboración propia, de acuerdo al Cuadro de Mando Integral para una determinada Administración de Ingresos Estatales.

Con el propósito de facilitar la puesta en marcha del Cuadro de Mando, resultan de utilidad los diseños lógicos, que pueden ilustrar al personal encargado de desarrollar esta herramienta tecnológica, sobre la forma en que se puede presentar la información, a través de pantallas, ya sea por concepto de ingresos, por ámbito territorial, o bien, a través de la combinación de ambas. (Ver Esquemas 32, 33 y 34)

Esquema 32. Informe de la AIE Anual/Avances Trimestrales 2013-2014 (ejemplo hipotético)



Fuente: Elaboración propia, de acuerdo al Cuadro de Mando Integral para una determinada Administración de Ingresos Estatales.

Esquema 33. Nivel de Cumplimiento de Indicadores Globales vs Metas Principales 2014 Trimestre 2 a nivel Estatal (ejemplo hipotético)

Situación general
Trimestre 2 de 2014:
90% de cumplimiento



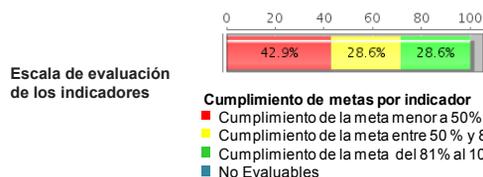
Avance en cumplimiento de Indicadores/Meta 2014 Trimestre 2

Resultado	Indicador	Porcentaje de contribuyentes cumplidos	Porcentaje de contribuyentes detectados no registrados	Porcentaje de recaudación captada a través de instituciones bancarias	Promedio de recaudación secundaria obtenido (millones de pesos)	Porcentaje de recuperación de la cartera	Porcentaje de efectividad en métodos de fiscalización sustantivos	Porcentaje de sentencias definitivas favorables a la AIE
	Meta 2014	72%	2%	25%	\$5	15%	75%	60%
	Resultado	70%	1.5%	22%	\$3.8	10%	70%	53%

Fuente: Elaboración propia, de acuerdo al Cuadro de Mando Integral para una determinada Administración de Ingresos Estatales.

Esquema 34. Nivel de Cumplimiento de Indicadores Globales vs Incremento Real de Recaudación por tipo de Impuesto por Región del Estado (ejemplo hipotético)

Indicadores	Impuestos Estatales	Proyecto o Acción Específica	Meta 2014	Avance Cumplimiento de meta 2014	Status de Cumplimiento	
Porcentaje de contribuyentes cumplidos respecto al Total de contribuyentes registrados	Sobre Nóminas	Aumentar la recepción de pagos a través de centros de conveniencia, instituciones bancarias y medios electrónicos.	25%	22%		
Porcentaje de eficacia de casos de evasión y/o elusión fiscal resueltos respecto al Total de casos de evasión y/o elusión fiscal detectados		Elaboración de estudio sobre la evasión y la elusión fiscales.	100%	88%		
Porcentaje de contribuyentes detectados no registrados respecto al total de contribuyentes		Ajustar la normatividad, los procedimientos, las formas y formatos, en todos los eslabones del ciclo tributario.	83%	70%		
Porcentaje de contribuyentes atendidos vía telefónica e internet		Recaudación total (millones de pesos)	\$1,500	\$1,504		
Porcentaje de recaudación captada a través de instituciones bancarias, centros de conveniencia, internet y pagos electrónicos		Formalizar Convenios con Instituciones bancarias y centros de conveniencia para que reciban pagos.	10	9		
Gasto corriente de la AIE respecto al Total de recaudación		Registro de Contribuyentes actualizado	100%	94%		
Porcentaje obtenido por recaudación secundaria respecto al total de recaudación.		Establecer el Cuadro de Mando. Revisar y ajustar, de acuerdo a la automatización de los procesos y la generación de información en tiempo real.	100%	100%		



Status de cumplimiento de acciones programadas

- Cumple o supera la meta
- Dentro del rango de actuación satisfactoria
- Por debajo de la meta

Fuente: Elaboración propia, de acuerdo al Cuadro de Mando Integral para una determinada Administración de Ingresos Estatales.

CAPÍTULO 7. LA EVALUACIÓN DE UN PLAN ESTRATÉGICO PARA LA ADMINISTRACIÓN DE INGRESOS ESTATALES

La evaluación de un Plan Estratégico es una técnica en formación en el ámbito público que sirve al interior de la organización evaluada para consolidar aciertos, identificar y corregir errores, de forma tal que se genere información valiosa para la toma de decisiones. Fuera de la organización pública en cuestión, la evaluación contribuye a la rendición de cuentas, porque refiere a los resultados alcanzados, el cumplimiento del mandato organizativo y el manejo de los recursos asignados.

En este capítulo se aborda la medición del desempeño de la AIE, la evaluación del Plan Estratégico, así como los aspectos a considerar para realizar ajustes o avanzar hacia un nuevo Plan Estratégico.

7.1 La Medición del desempeño de la Administración de Ingresos Estatales

La medición del desempeño permite conocer el nivel de cumplimiento de las metas trazadas, correspondientes a las áreas, funciones y servicios de la AIE. Lo más recomendable es que esta medición se apoye en indicadores de gestión, y que cada uno cuente con un marco que incluya el rango de actuación satisfactoria, el desempeño actual y el desempeño que se ha trazado como meta.

Conviene mencionar que la medición del desempeño puede realizarse con o sin un Plan Estratégico. Sin embargo, el Plan Estratégico le brinda a la AIE una ruta para avanzar hacia el cumplimiento de la Misión y la Visión, en el que todas las áreas participan. Sin este marco de actuación, es posible mejorar el desempeño de algunas funciones del ciclo tributario, servicios fiscales y áreas específicas, sin que esto por sí solo signifique el logro de las metas globales trazadas.

En muchas ocasiones, sin un Plan Estratégico pueden presentarse situaciones recurrentes, en las que las áreas más capaces obtienen más recursos porque logran buenos resultados, mientras otras áreas pueden ver reducida su asignación presupuestal, de forma tal que a nivel global, las debilidades no sean atendidas adecuadamente. En otras palabras, las debilidades de una AIE que limitan el cumplimiento de las metas globales, suelen presentarse en las

áreas con bajos niveles de desempeño que precisamente por esa situación, no resultan atractivas para invertir en ellas.

Por otro lado, a través de la operación cotidiana, la AIE genera la mayor parte de la información para medir el desempeño de sus funciones, servicios y áreas específicas, por lo que es recomendable que a la par de las mediciones internas, también participe una instancia externa que verifique su adecuado funcionamiento, para evitar cualquier intento por modificar la información, ya sea a través de los insumos o de los resultados de las mediciones, especialmente si éstos muestran que el desempeño no es satisfactorio.

La medición del desempeño de una AIE, implica llevar a cabo varias acciones. Para empezar, junto con la oficina estatal correspondiente que tenga a su cargo el Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño, es importante definir el esquema para llevar a cabo las mediciones.

Tal vez será necesario diseñar los indicadores de gestión y estratégicos que serán utilizados, así como cuantificar su situación inicial, que servirá para fijar las metas, de acuerdo con la disponibilidad de los recursos finalmente aprobados.

Es recomendable elaborar un reporte periódico, ya sea mensual o trimestral sobre la medición del desempeño. Independientemente de este reporte, es muy importante informar de inmediato de la problemática que pueda presentarse y que afecte las metas de desempeño trazadas, de acuerdo con su relevancia y magnitud.

Por su parte, es importante dar cierta libertad de gestión, de manera que cada área esté en condiciones de tomar las medidas apropiadas para cumplir con las metas de desempeño correspondientes, ya sean mensuales, anuales o de un periodo más amplio.

Una vez que se cuente con información sistematizada, la medición del desempeño podrá llevarse a cabo en tiempo real, de manera que el titular de la AIE dé seguimiento a los proyectos y acciones específicas, apoyado en su cuerpo directivo, y éstos a su vez en los equipos integrados por el personal adscrito a su área que participen en proyectos específicos del área o de varias áreas.

7.2 La Evaluación del Plan Estratégico para la Administración de Ingresos Estatales

La evaluación del Plan Estratégico de la AIE es fundamental para conocer el logro de resultados y comprender por qué éstos han sido posibles. Por un lado, esta evaluación presenta información sobre el nivel de cumplimiento de los objetivos trazados, de acuerdo con las dimensiones de eficacia, eficiencia, economía y calidad. Por el otro, la evaluación contrasta la pertinencia de las estrategias trazadas de acuerdo con la dinámica de las situaciones en un periodo determinado.

La evaluación del Plan Estratégico se realiza con cierta periodicidad, con la participación del personal y del cuerpo directivo, así como órganos especializados en la administración tributaria, expertos independientes y público en general. Se recomienda llevar a cabo la evaluación al final del primer año en que el Plan Estratégico se lleva a cabo, y posteriormente cada dos años, de manera que los fundamentos sigan vigentes o en su caso, se lleven a cabo los ajustes necesarios.

Para lograr una evaluación exitosa, el titular de la AIE juega un gran papel, ya sea para propiciar un clima favorable a la evaluación, estar dispuesto a aprender tanto de los logros alcanzados como de las oportunidades de mejora; y atender las recomendaciones emitidas a través de acciones concretas.

Por otra parte, dado que el PE se tradujo en al menos un programa presupuestal articulado a través de la Gestión para Resultados, es necesario incluir la evaluación de los programas presupuestales, y en especial atender las recomendaciones para mejorarlos, adecuarlos o en su caso, diseñar nuevos. (Ver Esquema 35)

Esquema 35. Gestión de las Asignaciones



Fuente: INDETEC (2013): "Diseño de programas públicos. Conceptos y ejercicios prácticos". Cuaderno de Trabajo PbR Página 9.

Como se vio en el primer capítulo, la gestión estratégica asume que el contexto, las situaciones la AIE y los contribuyentes cambian, de forma tal que a través de la instrumentación del PE y la aplicación de los programas presupuestales se pueden tener avances en el cumplimiento de la Misión y la Visión. Por lo general, sobre la marcha una AIE enfrentará obstáculos, situaciones imprevistas y adquirirá aprendizajes significativos, que por su magnitud y relevancia para el cumplimiento de los objetivos y metas, impliquen realizar ajustes al PE.

De acuerdo con la perspectiva de la gestión estratégica, para que la evaluación del Plan Estratégico sea efectiva, es importante que las recomendaciones formuladas, adquieran el carácter de vinculantes. Es decir, que el titular de la AIE, así como el cuerpo directivo y el personal de las áreas implicadas en la recomendación, deberán establecer acciones concretas y darles seguimiento, así como informar de los avances o en su caso, de las dificultades que impiden atenderlas adecuadamente.

Entre las recomendaciones pueden incluirse:

- modificaciones a la estructura organizativa,
- incorporación de nuevas tecnologías de información y comunicaciones,

- adecuaciones en el marco jurídico y normativo,
- nuevos programas de capacitación,
- cambio en la imagen institucional,
- reforzamiento de áreas y funciones fiscales específicas;
- cambios en el estilo directivo y;
- la procuración de fondos para financiar proyectos de inversión de alto impacto para la AIE.

La experiencia de órganos especializados en la administración tributaria, refleja que la planeación estratégica es un ejercicio que se ajusta de acuerdo a las circunstancias y al nivel de desempeño alcanzados⁹⁰. Por ello resulta conveniente dibujar un horizonte temporal de largo plazo, de alrededor de unos 18 años, equivalentes a tres periodos de una administración estatal, que conviene evaluar cada dos y seis años, de forma tal que se hagan los ajustes que resulten necesarios con la debida oportunidad.

90 SAT (2011) y (2013) *Op. cit*

7.3 Hacia un Nuevo Plan Estratégico para la Administración de Ingresos Estatales

La experiencia del SAT en México muestra la conveniencia de trazar un nuevo Plan Estratégico, acorde a las prioridades del Plan de Desarrollo vigente, el Programa Sectorial y las prioridades de la administración en turno.

La solidez de un nuevo Plan Estratégico estriba en darle continuidad a los proyectos exitosos, al tiempo de formular nuevos proyectos que atiendan a las circunstancias relevantes que se presenten. Por ello es recomendable que un nuevo Plan Estratégico para la AIE parta de todo lo que se ha logrado, de los aprendizajes adquiridos, los obstáculos y fracasos, así como de las nuevas oportunidades que surjan en el plano científico y tecnológico, consciente de las tendencias que modifican el comportamiento y actitud de los contribuyentes hacia la AIE.

Las tendencias a nivel internacional, en América Latina y en México muestran que los contribuyentes exigen mayor calidad en los servicios fiscales. En la medida en que se fortalece el control de obligaciones fiscales y aumenta la presencia fiscal, los contribuyentes exigen más valor por las contribuciones que pagan, lo que se traduce en una mayor presión al gobierno en su conjunto, para brindar bienes y servicios públicos con calidad y eficiencia.

Por otro lado, queda mucho por hacer para incorporar a la economía formal a todos los contribuyentes; al tiempo que el registro estatal de contribuyentes sea un instrumento confiable, completo y actualizado; compatible con la información municipal y federal.

Otro aspecto a favor de una mayor recaudación, estriba en la actualización de bases, tasas y cuotas de los ingresos propios, que incremente la recaudación por encima de la inflación.

En la medida en que existan altos niveles de cartera fiscal, es importante activar un programa de recuperación de la cartera fiscal y en su caso, hacer efectivo el cobro, lo que también puede impactar favorablemente en las arcas estatales. En relación con las tecnologías de la información y la comunicación, la

tendencia es que los contribuyentes utilizarán más los centros de conveniencia y las transferencias electrónicas, ya que estas alternativas cada vez son más accesibles y permiten realizar los pagos dentro y fuera del horario de atención de una oficina recaudadora.

Por otro lado, conviene ser muy precavidos respecto a las participaciones federales, ya que al parecer, los precios internacionales del petróleo tenderán a bajar en la medida en que Estados Unidos reduzca sus importaciones en razón de que incrementa su producción y resuelve sus necesidades energéticas. Esta situación implicará que las AIE tomen medidas para fortalecer la administración de los ingresos propios, lo que puede conducir a aprovechar los incentivos para incrementar la recaudación local.

En un escenario de menores ingresos petroleros, la colaboración fiscal y administrativa con la Federación y los municipios pueden resultar más atractivas, por lo que conviene hacer los ajustes que permitan aprovechar la economía de escala de la administración fiscal estatal, en contribuciones municipales como el impuesto predial y los derechos de agua potable, o bien, para aprovechar al máximo la colaboración administrativa con el gobierno federal.

A final de cuentas, se trata de que el Plan Estratégico para la AIE responda adecuadamente a una situación y contexto particular. Por lo general el horizonte temporal comprende entre 3 y 6 años, del que deparan amenazas y oportunidades, que serán mejor aprovechadas, en la medida en que las capacidades de la AIE se desarrollen estratégicamente, enfocadas en los tres atributos de valor público y en su caso, en incorporar otros que resulten determinantes para cumplir con las expectativas de servicio del contribuyente, al tiempo de recaudar los ingresos estatales de manera eficiente.

La participación de antiguos titulares encargados de la AIE puede resultar de gran utilidad para elaborar un nuevo Plan Estratégico, al sumar su experiencia y perspectiva a favor de una mayor y más eficiente recaudación de ingresos propios estatales.

Si las tendencias antes mencionadas siguen en la misma dirección, los ingresos propios estatales cobrarán mayor importancia no sólo para la Secretaría de

Finanzas o su equivalente, sino para quien encabece el Gobierno de la entidad federativa, como ya ha quedado establecido en varios Planes Estatales de Desarrollo vigentes.

De ahora en adelante, la elaboración y puesta en marcha de un Plan Estratégico para la Administración de Ingresos Estatales será un asunto de primera importancia para fortalecer las finanzas públicas de todas las entidades federativas.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. (2009): *Gobernanza y gestión pública*. México. FCE. Tercera reimpresión.

Aguilar, Villanueva Luis F. (2010): *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad. Proyecto México. Ciudad de México.

Aldunate, Eduardo y Julio Córdoba (2011): *Formulación de programas con la metodología de marco lógico*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas. Serie Manuales Número 68. Santiago de Chile.

Alink, Matthijs y Victor van Kommer (2011): *Manual de Administración Tributaria*. CIAT y el IBFD. Consultado del sitio de internet: <http://www.ciat.org/index.php/novedades/2773.html> el día 10 de septiembre de 2014.

Bryson, John M. and Farnum K. Alston (2005): *Creating and Implementing your Strategic Plan. A Workbook for Public and Non Profit Organizations*. Second Edition. John Wiley and Sons. Published by Jossey-Bass. A Wiley Imprint. San Francisco, California, USA.

Bobay, Frederic (2008) *El Presupuesto Basado en el Desempeño y la Prestación de Servicios Públicos en Francia*. INDETEC. Revista Trimestre Fiscal número 87. (Traducción de Mónica Buenrostro Bermúdez).

CLAD (Sin fecha) *Visión panorámica de indicadores de desempeño*. Consultado en el sitio web: http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/indicador02.html

Codina Jiménez, A. (2011). *Deficiencias en el uso del FODA causas y sugerencias*. Revista Ciencias Estratégicas, 19(25), páginas 89-100.

Fred R. David, "Cómo las empresas definen la Misión" *Planeación de largo alcance* 22, no. 3 (Junio de 1988): 40, citado por Fred R. David (2001), "Gestión

estratégica. Conceptos y casos” Octava edición. Prentice Hall. Nueva Jersey. Gallego, Fabio (2004): El pensamiento estratégico. Ediciones Paidós Ibérica. Barcelona.

Garrido, Francisco Javier (2011): The Soul of the Strategist. About the intuitive and rational spark of decisions in Management. Amazon. Estados Unidos.

Hintze, Jorge (2001). Control y evaluación de gestión y resultados. Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE) Número 1. Argentina.

IBM. Eserver (2006): Business Intelligence conceptos. IBM Corp. 2006. P.1. Consultado en el sitio web: http://www-03.ibm.com/certify/downloads/IBM_Information_Server_Blue_Book.pdf

INDETEC (2010) Gestión Pública y Presupuesto para Resultados, de la Planeación a la Evaluación. Serie: Estudios Estatales.

INDETEC (2013): “Diseño de programas públicos. Conceptos y ejercicios prácticos”. Cuaderno de Trabajo PbR

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (2004): Metodología del Marco Lógico. Boletín del Instituto número 15. Santiago de Chile.

Merino, Mauricio; López Ayllón, Sergio; y Cejudo Guillermo: La estructura de la rendición de cuentas en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Consultado el 19 de mayo de 2014 de la World Wide Web: <http://www.rendiciondecuentas.cide.edu/>

Mintzberg, Henry (2003): Safari a la estrategia. Ediciones Granica. México. Mintzberg, Henry (2004). Diseño de organizaciones eficientes. Editorial El Ateneo. Buenos Aires.

Muñiz, Luis y Enric Monfort (2005): Aplicación Práctica del Cuadro de Mando Integral. Ediciones Gestión 2000. Barcelona.

Nair, Mohan (2004): *Essentials of Balanced Scorecard*. John Wiley & Sons, Inc. New Jersey.

Niven, Paul R. (2003). *Balanced Scorecard step by step for government and not-for-profit agencies*. John Wiley & Sons, Inc. New Jersey.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE (2010) *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. OCDE. Francia. Pág. 25. Consultado en sitio web: <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf>

Pedraja, R. Liliana y Emilio Rodríguez P. (2004): *EFFECTOS DE ESTILOS DE LIDERAZGO SOBRE LA EFICACIA DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS*. Revista de la Facultad de Ingeniería, U.T.A Chile. Vol. 12 N°2pp. 64 y 65.

Pontifes Martínez, Arturo (integración a cargo de) (2006) *Catálogo de puestos tipos para la administración estatal*. México. INAFED.

Porter, Michael E (1985): *La ventaja competitiva*. México. CECSA.

Quezada, Enríquez Moctezuma y Elías Rea Azpeitia+ (1993): *El análisis estratégico en la administración de ingresos de las entidades federativas de México*. Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas (INDETEC). Guadalajara, México.

Quezada, Enríquez Moctezuma (1996): *Modelo de Administración Integral de Ingresos Estatales*. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). Guadalajara, México.

Servicio de Administración Tributaria (SAT) (2007): *Plan Estratégico 2007-2012*.

Servicio de Administración Tributaria (SAT) (2011): *Matriz de Indicadores de Resultados del SAT*.

Servicio de Administración Tributaria (SAT) (2013): *Reporte 2012 y retos 2013 del SAT*.

SHCP. Sistema de Evaluación del Desempeño (2008).

SHCP y CONEVAL (2010) Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos. SHCPP.17. Consultado en el sitio web: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Documentos%20Recientes/guia_ind_estrategicos20100823.pdf

SHCP, CONEVAL y SFP (2010): Guía para la construcción de la Matriz de Indicadores de Resultados.

Schiavo-Campo, S. 1999. "Performance in the Public Sector", *Asian Journal of Political Science* 7 (2). Tomado de: La calidad del gasto público. Nota número 7 – Enero de 2009.

Schmidt, Terry (2009): *Strategic Project Management Made Simple. Practical Tools for Leaders and Teams*. Published by John Wiley & Sons. Hoboken, New Jersey.

Sun Tzu: *El arte de la guerra*. Ediciones Leyenda. México. Edición 2005.

